



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo... *María del Carmen Medina Jantús* C.I. *10533626*
autor/a de la tesis titulada

"Descentralización del Control Gubernamental en el nuevo Estado y Descentralizado y Autónomo de Bolivia"

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

Magister en Desarrollo Administrativo

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. *29/04/19*

Firma: 

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

Maestría en Derecho Administrativo

2003 - 2004



TESIS DE GRADO

“DESCENTRALIZACIÓN DEL CONTROL GUBERNAMENTAL
EN EL NUEVO ESTADO DESCENTRALIZADO Y
AUTONOMICO DE BOLIVIA”

Postulante: María del Carmen Medina Gantier

Docente tutor: Dr. Ramiro Fernández

LA PAZ – BOLIVIA

2019

DEDICATORIA

A mi esposo Mario, por su amor, por su confianza, su apoyo y principalmente, por creer en mí.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Andina Simón Bolívar y en especial al tutor del presente trabajo, Dr. Ramiro Fernández, por su permanente apoyo y valiosa colaboración.

RESUMEN

Los antecedentes del control gubernamental se remontan a las normas de control coactivo fiscal, que en Bolivia, hasta antes de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990, permitían que se realice el control gubernamental ex ante y el control posterior. En ese sentido, se producían un conjunto de distorsiones, corregidas posteriormente con la citada Ley N° 1178 que expresa un modelo de administración de los recursos del Estado, establece sistemas de administración financiera y no financiera, que funcionan de manera interrelacionada entre sí y con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública, establece el régimen de responsabilidad de los servidores y ex servidores públicos por el desempeño de sus funciones, elimina el control previo y fortalece las Unidades de Auditoría Interna que realizan el control interno de la entidades públicas, como un brazo coadyuvante del control externo realizado por la actual Contraloría General del Estado.

Si bien el proceso ha sido muy positivo, a la fecha el sistema se ha visto limitado en su alcance, pues los procesos de cambio del Estado han generado un nuevo nivel de gobierno con las autonomías departamentales, las municipales, indígena originario campesino y las autonomías regionales, que requieren y demandan un control gubernamental más oportuno y más próximo.

Por otra parte, también a partir de la aprobación y vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, se plantea y consolida la participación relevante y definitiva de la sociedad, no solo en la constitución de los diferentes órganos de poder, sino también en la propia gestión pública, a

través de la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum, el referéndum revocatorio, la planificación participativa, la formulación de políticas públicas e indudablemente el control social. Consolidado este aspecto con la reciente aprobación de la Ley N° 341 de Participación y Control Social de 5 de febrero de 2013.

Por todo ello, la descentralización del control gubernamental, interrelacionado al control social, se presenta como una opción que permitiría superar esas limitaciones. Máxime si la nueva Constitución Política reconoce al Estado Boliviano, como descentralizado y autónomico, lo que demanda una adecuación del control gubernamental a estos procesos de profundización de la descentralización político administrativa del país, de manera tal que se facilite el ejercicio de la gestión pública y haga el control gubernamental más oportuno, respetando el orden legal vigente y sin alterar el espíritu normativo.

INTRODUCCIÓN

El control gubernamental entendido como la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, tiene como propósito fundamental la consecución de los objetivos de la organización y, permite prevenir y detectar desviaciones a fin de tomar las acciones correctivas y preventivas correspondientes.

El control es una función inherente a todo sistema u organización, e indudablemente es una función fundamental de la administración pública.

En Bolivia el control gubernamental está regulado principalmente por la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990, que establece que estos sistemas son de aplicación obligatoria en todas las entidades del sector público, en los niveles de gobierno nacional, departamental y local, sin excepción alguna y sin distinción de su naturaleza jurídica. Desde su aprobación hasta antes de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, fue así y la Contraloría General de Estado vino cumpliendo tales funciones.

En tal sentido la Constitución Política del Estado vigente desde 2009, establece que la Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce el control de la administración de todas las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tiene participación o interés económico. En relación a la organización territorial, define que Bolivia es un Estado descentralizado y con autonomías y que se organiza en departamentos, provincias, municipios, regiones y territorios indígenas

originario y campesinos, que cuentan cada uno con su respectiva autonomía.

En tal virtud, se establecen nuevos niveles autonómicos de gobierno que naturalmente conllevan una nueva estructura institucional en cada uno de ellos. Instituciones que deben necesariamente estar bajo el control gubernamental de la Ley N° 1178.

De la misma manera no solo a partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, sino principalmente con la vigencia de la Ley N° 341 de Participación y Control Social de 5 de febrero de 2013, se consolida en el país, la intervención y participación de la sociedad civil organizada en la gestión pública y en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de las políticas públicas y las acciones del Estado Plurinacional, en todos los ámbitos y niveles territoriales.

Bajo el contexto antes señalado, se plantea un análisis de los siguientes aspectos esenciales a fin de determinar la necesidad de adecuar el control gubernamental en Bolivia al nuevo régimen autonómico descentralizado y relacionarlo al control social vigente.

- En primer lugar se realiza el estudio del marco teórico doctrinal actual, sobre lo que es el control gubernamental, el control social, los conceptos de organización administrativa, de administración centralizada, desconcentrada y descentralizada, la definición de descentralización administrativa, descentralización política y finalmente lo que se entiende por autonomía.

- Posteriormente, se realiza el análisis del marco legal que regula en Bolivia el control gubernamental y el control social.
- Una vez identificada la normativa vigente se efectúa el análisis de la estructura y organización del estado boliviano y el nuevo régimen de autonomías y descentralización.
- Finalmente se realiza un estudio de las experiencias internacionales de control gubernamental, priorizando aquellas de los países con estructuras nacionales descentralizadas y formas de estado unitarias semejantes a las de Bolivia.
- Conforme los elementos de análisis descritos se establecen criterios generales a partir de los cuales se explica la necesidad de adecuar el control gubernamental a la nueva estructura autonómica y descentralizada y vincularlo al control social.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
RESÚMEN	iii
INTRODUCCIÓN	v
ÍNDICE GENERAL	viii
CAPÍTULO I. ASPECTOS MEDOLÓGICOS	
1.1. Planteamiento del Problema	1
1.2. Formulación del Problema	2
1.3. Justificación	2
1.4. Objetivos	3
1.4.1. Objetivo General	3
1.4.2. Objetivos Específicos	3
1.5. Hipótesis	4
1.6. Metodología	4
1.6.1. Método	4
1.6.2. Enfoque	5
1.6.3. Tipo de Investigación	5
1.6.4. Diseño	5
1.6.5. Técnicas	5
CAPÍTULO II.	
DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	
Parte I. MARCO TEORICO DOCTRINAL	
1. Control Gubernamental	7
2. Control Social	9
3. Organización Administrativa	11
3.1. Administración Centralizada	12
3.2. Administración Desconcentrada	12
3.3. Administración Descentralizada	13
3.3.1. Descentralización Administrativa	13
3.3.2. Descentralización Política	14
4. Autonomía	14
Parte II.	
1. EL CONTROL GUBERNAMENTAL EN BOLIVIA	16
1.1. Componentes del Sistema de Control Gubernamental	17
1.1.1. El Sistema de Control Interno	18
1.1.2. El Sistema de Control Externo Posterior	18
1.2. Contraloría General del Estado	19
1.2.1. Estructura Organizativa de la Contraloría	

General del Estado	21
1.3. Análisis	29
1.4. Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010	31
2. EL CONTROL SOCIAL EN BOLIVIA	33
Parte III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO BOLIVIANO	
1. Estructura y Organización Funcional del Estado	36
2. Estructura y Organización Territorial del Estado	39
3. Régimen de Autonomías y Descentralización en Bolivia	41
3.1. Autonomía Departamental	44
3.2. Autonomía Regional	45
3.3. Autonomía Municipal	45
3.4. Autonomía Indígena Originario Campesina	46
4. Régimen Competencial	46
Parte IV. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE CONTROL GUBERNAMENTAL	51
1. Modelo Europeo	53
2. Modelo Estadounidense	56
3. Las Contralorías y Órganos de Control Gubernamental en América Latina	57
3.1. Colombia	57
3.1.1. Forma de Estado	57
3.1.2. Organización Territorial	58
3.1.3. Órgano Contralor	58
3.1.4. Ubicación de la Contraloría en la Estructura del Estado	61
3.1.5. Funciones de la Contraloría General del Estado	61
3.1.6. Estructura Organizativa de la CGR	63
3.1.7. La Participación Ciudadana en el Control Fiscal. El Control Fiscal Participativo	63
3.1.8. Marco Legal de la Participación Ciudadana en el Ejercicio del Control Fiscal	70
3.2. Perú	
3.2.1. Forma de Estado	74
3.2.2. Sistema de Control Gubernamental	75
3.2.3. Contraloría General de la República	76

3.2.4. Oficinas Regionales de Control	77
3.2.5. Proceso de Descentralización de la Contraloría General de la República	78
3.3. Paraguay	
3.3.1. Forma de Estado	79
3.3.2. Organización territorial	80
3.3.3. Órgano Contralor	80
3.3.4. El control ciudadano	82
4. Análisis	86
CAPITULO III.	
1. CONCLUSIONES	89
REFERENCIAS	94
ANEXOS	
ANEXO 1. ENTREVISTA AL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO, GABRIEL HERBAS, TOMADA DE LA REVISTA CGE INFORMA	
ANEXO 2. BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS ENTIDADES DE CONTROL GUBERNAMENTAL DE AMERICA LATINA	
ANEXO 3. TITULARES DE LAS ENTIDADES DE CONTROL GUBERNAMENTAL; FORMA DE DESIGNACIÓN Y TIEMPO DE DURACIÓN EN EL CARGO	

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

I. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. Planteamiento del Problema

Una vez que la nueva Constitución Política del Estado (2009) establece que Bolivia es un *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías*, queda claro, que toda la estructura estatal debe ajustarse a estas características del nuevo Estado que irrumpe. Por ello, el control gubernamental, debe adecuarse a esta estructura descentralizada y autonómica del Estado Plurinacional de Bolivia. Siendo inviable y contradictorio que un engranaje del aparato del estado se mantenga centralizado y toda la demás estructura se descentralice.

Éste es el problema que se identifica, porque el actual sistema de control gubernamental tiene un instrumento institucional que es la ex - Contraloría General de la República, cuyo único cambio ha sido de maquillaje, al cambiar de nombre a Contraloría General del Estado, pero que mantiene su estructura en el nivel sub nacional, de Gerencias Departamentales, -que son entes desconcentrados a nivel departamental-, cuando lo que cabe es contar con entes descentralizados. Descentralización esta, que debe extenderse al igual, en el ámbito de los niveles municipal e indígena originario campesino, que conforman el actual Estado Plurinacional de Bolivia.

De igual manera urge cruzar y transversalizar el control gubernamental en el nivel subnacional, con el control social consolidado por la nueva Constitución Política del Estado y la Ley N° 341 de Participación y Control Social.

1.2. Formulación del problema

¿A partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado que establece un régimen autonómico y consolida la participación y el control social, son necesarias la adecuación y reestructuración del sistema del control gubernamental en Bolivia?

1.3. Justificación

La configuración de un Estado autonómico, exige que el control gubernamental sea más oportuno y más próximo a las nuevas estructuras institucionales descentralizadas. La vieja estructura de un control gubernamental centralizado, dificulta que se pueda medir el grado de eficiencia, eficacia y efectividad de las nuevas instituciones autonómicas del país.

La existencia de un control gubernamental descentralizado permitirá que se obtenga una armonía con relación al fenómeno descentralizador en sí mismo. Una de las razones del por qué se descentraliza, es para que el ciudadano esté más próximo al Estado y pueda interpellarlo con sus necesidades y sus demandas. De la misma manera, en un esquema descentralizado se requiere de un control gubernamental más próximo a las instituciones de ese Estado descentralizado, para que se tenga mayor eficacia y efectividad en la gestión pública, se garantice la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y se establezca los mecanismos de información al ciudadano para que este participe y pueda desarrollar el control social, parí pasu con el control gubernamental.

En la percepción colectiva a mayor descentralización, mayor democracia y por tanto esta democracia cada vez más participativa exige

que los controles gubernamental y ciudadano se aproximen al gestor público, y logre del mismo una corriente de comunicación, para potenciar al Estado en su contextura y en su desempeño.

Todo ello justifica plenamente que se plantee la descentralización del control gubernamental como el efecto inmediato del proceso que se lleva adelante en el Estado Plurinacional en su conjunto, tanto territorial como institucionalmente, y se lo interrelacione con el control social.

1.4. Objetivos:

1.4.1. Objetivo General

Explicar la necesidad de adecuar el control gubernamental en Bolivia a la nueva realidad de una estructura descentralizada y autónoma del Estado Plurinacional de Bolivia y su relación con el control social, vigentes a partir de la nueva Constitución Política del Estado.

1.4.2. Objetivos Específicos

- Realizar un análisis teórico doctrinal de los conceptos relacionados al control gubernamental, al control social y a la organización administrativa.
- Analizar la normativa positiva vigente inherente al control gubernamental y al control social en Bolivia.
- Estudiar la nueva estructura y organización administrativa del Estado a partir de la Constitución Política, tomando en cuenta el nuevo régimen autónomo vigente en Bolivia.

- Revisar la legislación comparada a nivel latinoamericano, que sirva para enfocar el control gubernamental en estructuras nacionales descentralizadas.

1.5. Hipótesis

A partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado que establece un régimen autonómico y consolida la participación y el control social, son necesarias la adecuación y restructuración del sistema del control gubernamental en Bolivia.

1.6. Metodología

1.6.1. Método

En la presente investigación se empleará el Método Dogmático Jurídico, por cuanto se trata del método de investigación cualitativo por excelencia, que por su naturaleza permite utilizar en la observación del problema, instrumentos eminentemente jurídicos: la norma positiva, la doctrina y la jurisprudencia. Según este método, el derecho debe ser interpretado en función del sistema que integra, en razón de que no se halla conformado por una o varias normas desconectadas entre sí, sino que conforman un sistema normativo cerrado, unitario y autosuficiente que establece entre las distintas normas relaciones esenciales que le confieren su coherencia interna.

Es aplicado considerando que el mismo tiene un enfoque en la descripción de la normativa jurídica positiva con el propósito de buscar una explicación en cuanto a su contenido y aplicación, en particular en aquellos casos en los que se pretende resolver los vacíos jurídicos que se pudieran generar.

En el presente caso, el método dogmático jurídico se aplicó con énfasis en el análisis de la normativa positiva vigente relacionada con el campo de estudio, tanto en la legislación nacional como en la legislación comparada y, la doctrina creada al momento, interpretando todo en función del sistema que integra.

1.6.2. Enfoque

Considerando el alcance de la presente investigación, el enfoque con el que se la realiza es específicamente explicativo, a partir del análisis de la relación entre la causa y el efecto.

1.6.3. Tipo de Investigación

La presente investigación tiene carácter jurídico explicativo, orientada a la comprobación de la hipótesis, a partir del análisis del problema jurídico a la luz de los elementos formales normativos. Es decir a la explicación de elementos legislativos, doctrinales y de derecho comparado, con la finalidad de plantear problemas de incoherencia sistemática. Para el caso presente, el análisis del Sistema de Control Gubernamental, bajo la óptica de la nueva Constitución Política del Estado.

1.6.4. Diseño

Al tratarse de una investigación no experimental, no se incorporan elementos de control como ser variables dependientes e independientes aunque en el análisis surgieran varias de ellas, pero la medición de causa y efecto es de naturaleza teórica.

1.6.5. Técnicas

Para la investigación se recurrió a la técnica documental jurídica, que implica la revisión de fuentes teórico doctrinales y normativas; y, a la técnica del fichaje, mediante la elaboración de fichas bibliográficas de trabajo y resumen.

CAPÍTULO II

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Capítulo II

Parte I.- MARCO TEORICO DOCTRINAL

Los objetivos planteados no serían posibles de lograr, si antes no precisamos determinados conceptos teórico doctrinales, que permitirán contextualizarnos en el tema planteado, sin que ello implique una teorización profunda sobre estos. Se refieren específicamente al control gubernamental, al control social y a la organización administrativa pública, regulada por el Derecho Administrativo por una parte, y por otra, al control gubernamental.

1. Control Gubernamental

El control es el proceso que garantiza la conformidad de las actividades actuales o las desarrolladas, con las actividades planeadas. Consiste según Aliendre (2013), en *“evaluar lo que se está llevando a cabo, comparándolo con las normas o estándares establecidos, de manera tal, que los ejecutivos tomen las medidas para corregir, las discrepancias que aparezcan en relación con lo que se ha planeado.”*

El control es una función inherente a todo sistema u organización, es una función fundamental de la administración pública, de manera tal que los sistemas de administración y de operación de las entidades públicas, deben tener inmersos dentro de sus procedimientos administrativos y operativos, los controles internos adecuados para que las operaciones se ejecuten con efectividad, eficiencia y economía, transparencia y licitud.

Sobre la importancia del control, Farrando y Martinez (1999, p. 148) sostienen que:

“El poder jurídico de control es un poder-deber porque su ejercicio es obligatorio y se integra a una función estatal, de contenido jurídico. La finalidad del control es la tutela, cuidado y salvaguarda del orden jurídico y adquiere una importancia fundamental dentro del Estado de derecho, pues en él la Administración Pública se subordina a la ley y solo cumple las finalidades que señala ella. El control se impone para asegurar la sujeción del obrar público a reglas y principios de derecho y buena administración y para verificar la correspondencia entre “medios” y “fines”.”

De esta manera el control gubernamental se entiende como la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de la normativa correspondiente. Su propósito fundamental es la consecución de los objetivos de la organización. La aplicación de los mecanismos de control permite prevenir y detectar desviaciones a fin de tomar las acciones correctivas y preventivas correspondientes.

Históricamente, el control del patrimonio público se realizó, inicialmente, por parte de un soberano depositario de potestades absolutas, con episodios de gran trascendencia en los que se fue gestando el principio de soberanía popular, reconocido finalmente en los gobiernos democráticos como el origen de la legitimidad del Estado.

Montesquieu citado por Sabine (1994), señaló, que para evitar los abusos de un poder absoluto que inhiba la iniciativa individual y atente contra la libertad y los derechos fundamentales del hombre, es preciso establecer un *“sistema de pesos y contrapesos”* que permita un equilibrio

de las atribuciones de los Poderes Públicos. Así, a partir de las leyes como fuente de las instituciones, es como surge la división tradicional de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asignándole a cada uno, un rol específico en el fenómeno jurídico: crear las leyes, aplicarlas e interpretarlas.

La justificación del uso de recursos del Estado que efectúa un organismo para controlar la aplicación que de ellos hace el resto de las organizaciones públicas, ha sido un tema de discusión, prácticamente desde la aparición de los entes de control. De una parte, los “opositores” de estos entes, argumentan que no hay cifras que demuestren las ventajas de su existencia; y de otro lado, algunos de los propios organismos de control, afirman que dichas cifras no se pueden calcular o que no es necesario calcularlas, por cuanto el control nacional o descentralizado se justifica per se, en una sociedad democrática fundada en una división de poderes equilibrados a partir de la existencia de pesos y contrapesos.

En la medida que los ámbitos de actuación del Estado y los alcances del órgano fiscalizador sean mayores, mayores deberían ser los beneficios esperados, y a la inversa, mientras más restringidas sean sus funciones, menores deberán ser los beneficios esperados de su actuación.

2. Control Social

La participación y el control social - anverso y reverso de un mismo fenómeno constituyen mecanismos o dispositivos de la democracia directa y participativa –contrapoderes, en suma- 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

esa interacción es la renovación y la ampliación de la legitimidad de la democracia. El control social constituye el 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.

El control social nace como resultado de la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado y de su derecho a vigilar el patrimonio común.

El control social, a decir de R. Cortez (2012), se refiere al:

“establecimiento de mecanismos de seguimiento a la gestión pública en todas las instancias del Estado, tanto a nivel central como en las entidades territoriales autónomas, a la calidad de los servicios públicos y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”.

A su vez, la Fundación Jubileo (Revista Jubileo N° 22, 2012) sostiene que se puede definir el Control Social:

“como un espacio de la participación ciudadana que debe fortalecer la institucionalidad necesaria para que tanto la implementación de políticas públicas como la inversión de los recursos sea transparente y eficiente, teniendo como resultado transformar las condiciones para mejorar la calidad de vida de la gente”.

La participación de la sociedad que ejerce el control social busca fortalecer la gestión de las instituciones públicas en un escenario democrático, donde los principios de eficacia, eficiencia, coherencia y, en

especial, transparencia son requisitos para una solidez institucional. Sin éstos se pone en riesgo la legitimidad de la toma de decisiones, se genera conflictividad y las instituciones públicas son débiles.

Para que se aplique, los instrumentos imprescindibles del control social son: el acceso a información, la rendición de cuentas de los servidores públicos y la presencia -como observadora- de la sociedad en los espacios de toma de decisiones sobre las políticas y la gestión pública.

A partir de los ciudadanos mismos, control social es el conjunto de iniciativas generadas desde la sociedad civil para establecer responsabilidades y sanciones por el manejo de bienes públicos. Es un derecho permanente de la sociedad civil y sus diferentes instancias, pero también es un deber, ya que un nuevo país solo podrá constituirse a partir de la responsabilidad asumida por cada ciudadano.

3. Organización Administrativa

Toda institución sea cual fuera su naturaleza necesita para funcionar y cumplir con sus objetivos y metas un orden establecido, más aún el Estado y las instituciones públicas que lo conforman, deben contar con esa ordenación de sus diferentes elementos.

Para Villegas, citado por Farrando y Martínez (1999), se refiere “al conjunto de reglas jurídicas que determinan la competencia de los entes y órganos que ejercen función administrativa, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, su forma de controlar la acción y como deben coordinarse en el interés de la unidad del Estado”.

La organización administrativa del Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr resultados. Por lo que cada entidad pública estructura su organización de acuerdo fundamentalmente a los objetivos planteados, a las funciones que tiene asignadas y a los recursos con que cuenta.

La propia Ley N° 1178 bajo el enfoque sistémico que la caracteriza, regula el Sistema de Organización Administrativa, aplicable a todo el sector público sin excepción. Disponiendo que dicho sistema se definirá y ajustará en función a la Programación de Operaciones, evitando la duplicidad de objetivos y atribuciones en las entidades, centralizando a tal efecto en la entidad cabeza de sector de los diferentes niveles de gobierno, las funciones de definición de políticas y normas, la de vigilar su ejecución y cumplimiento y, desconcentrando o descentralizando la ejecución de políticas y el manejo de los sistemas de administración.

La organización administrativa del Estado, como se señaló reviste gran importancia por cuanto no solo permite el cumplimiento oportuno, eficaz y eficiente de sus funciones, sino que posibilita el relacionamiento adecuado entre la administración estatal y los administrados.

Los conceptos de Administración Centralizada y Administración Descentralizada, están referidos en consecuencia a la organización administrativa vigente en un país y se diferencian ambas por la mayor o menor independencia de sus diferentes órganos con relación al órgano central.

3.1. Administración Centralizada

Se presenta cuando el gobierno central asume toda la autoridad para regir la actividad interna de un país y concentra en sí los siguientes elementos: poder público, poder de designación de todos los agentes de la administración pública, y poder de decisión sobre todos los aspectos que le son inherentes, inclusive los que afecten a intereses regionales y locales. Es decir que los órganos del Estado se agrupan jerárquicamente en una rigurosa relación de dependencia del gobierno central.

La *centralización* para Gordillo (1997, p. XIV-1), es el “estadio más primitivo de la administración pública”.

Dromi (1997, p. 497) a su vez señala que:

“En la centralización, los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia, e independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario, esos órganos se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directrices que imparte el órgano superior”.

3.2. Administración Desconcentrada

Es la acción administrativa por la que los diferentes órganos del nivel central, delegan limitadas capacidades decisorias y operativas en unidades operativas desconcentradas ubicadas fuera del nivel central – cuyos titulares son nombrados y dependen directamente de aquél- , las mismas que actúan por cuenta del nivel central, únicamente para facilitar la solución de asuntos de su competencia.

En tal sentido las unidades desconcentradas carecen de personalidad jurídica propia, no se administran independientemente, solo toman decisiones operativas, sus titulares son nombrados por el órgano central, están ubicadas fuera del centro administrativo y no tienen patrimonio propio.

3.3. Administración Descentralizada

Es la acción administrativa por la que el gobierno central transfiere en instituciones de niveles subnacionales, -cuyos funcionarios están sometidos a la tutela del Estado, más no a la obediencia jerárquica con relación al nivel central- atribuciones no privativas del nivel central.

En este contexto, se puede definir a la descentralización como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales y regionales o departamentales y locales en los países constitucionalmente unitarios.

En tal sentido los entes descentralizados tienen personalidad jurídica propia, se administran de manera independiente, toman decisiones de fondo y de forma, nombran a sus titulares y tienen patrimonio propio.

La descentralización puede ser administrativa o política.

3.3.1. Descentralización administrativa

Es la transferencia de recursos (especialmente económicos) y de competencias de carácter técnico administrativas no privativas del Órgano Ejecutivo a otra unidad territorial a la cual se le reconoce el derecho a

decidir sobre esos recursos o a ejecutar esas competencias libremente sin injerencia de los niveles superiores.

La descentralización administrativa estimula la iniciativa y responsabilidad de las decisiones que les conciernen a los órganos regionales y locales.

3.3.2. Descentralización Política

Se refiere principalmente a la transferencia a los niveles subnacionales de la capacidad de elección de sus titulares y de organizarse independientemente, bajo la tutela administrativa del órgano central.

La descentralización político administrativa equivale a autonomía y la administrativa a la autarquía.

4. Autonomía

La palabra autonomía deriva de las voces latinas *auto = propio* y *nomos = ley*, es decir ley propia. Las autonomías implican necesariamente la suma de la descentralización política y de la descentralización administrativa, más las cualidades ejecutiva y legislativa. La autonomía es una forma superior de descentralización político administrativa, que conlleva la facultad de darse sus propias normas.

Autonomía para Romero, (2009), es:

“La cualidad gubernativa asignada a una entidad subnacional a través de la cual se le reconocen competencias propias para normar y ejecutar política públicas, disponiendo para el efecto de los recursos económicos necesarios y contando con autoridades directamente elegidas en su

respectiva jurisdicción. La autonomía recae en la institucionalidad gubernativa de los niveles subnacionales y tiene como referencia una determinada jurisdicción territorial”.

A su vez, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización de 19 de julio del 2010, en su artículo 6, párrafo II, numeral 3) define la autonomía como: *La cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley”*

Autonomía es pues, la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, departamentos o regiones para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Implica la elección directa de autoridades, la administración de los recursos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva.

Parte II

1. EL CONTROL GUBERNAMENTAL EN BOLIVIA

El marco normativo e institucional que regula el control gubernamental en Bolivia, está básicamente expresado por la Constitución Política del Estado Plurinacional promulgada el 7 de febrero de 2009, por la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990 y por el Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992, que reglamenta el Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República –hoy Contraloría General del Estado-.

Son funciones estatales, la de Control, la de Defensa de la Sociedad y la de Defensa del Estado, las mismas que por disposición de la Constitución Política del Estado, no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí.

Al respecto el texto constitucional dispone en su Título V, Capítulo I, Función de Control, Sección I, *que la “Contraloría General del Estado - introduciendo aquí un cambio formal en el nombre de la hasta entonces Contraloría General de la República-, es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tiene participación o interés económico”*. Asimismo faculta a la Contraloría para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; otorgándole autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.

Estipula de la misma manera en su artículo 217, parágrafo I, que:

“La Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en

las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizará asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo”.

A su vez la Ley N° 1178, con su enfoque sistémico señala que el Sistema del Control Gubernamental es el conjunto de principios, políticas, normas, procesos y procedimientos, que tiene los siguientes objetivos:

- mejorar la eficacia y eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado
- generar información confiable, útil y oportuna para la toma de decisiones
- promover que todo servidor público asuma plena responsabilidad de sus actos y que todas las autoridades o ejecutivos rindan cuenta oportuna de los resultados de su gestión
- fortalecer la capacidad administrativa
- evaluar el resultado de la gestión, tomando en cuenta entre otros criterios, las políticas gubernamentales definidas por los Sistemas de Planificación y de Inversión Pública

El órgano rector encardado de dirigir y supervisar la implantación del Sistema de Control Gubernamental es la Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia.

1.1. Componentes del Sistema de Control Gubernamental

El Sistema de Control Gubernamental está integrado por:

- el Sistema de Control Interno y

- el Sistema de Control Externo Posterior.

1.1.1. El Sistema de Control Interno

Comprende los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización, en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna. Es un proceso que involucra a todo el personal de una entidad y que debe diseñarse con el objeto de proporcionar seguridad razonable del logro de los objetivos institucionales.

Está compuesto a su vez, por el Control Interno Previo y el Control Interno Posterior:

- ✓ El Control Interno Previo, se debe aplicar por todas las unidades y por todos los servidores de la entidad antes de la ejecución de las operaciones o antes de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad.
- ✓ El Control Interno Posterior, es un proceso que involucra a los responsables superiores, respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su competencia y por la unidad de auditoría interna. Se lo aplicará bajo la responsabilidad de la MAE, sobre los resultados de las operaciones ya ejecutadas.

1.1.2. El Sistema de Control Externo Posterior

Es un proceso retroalimentador que se nutre de los resultados obtenidos para compararlos con ciertos parámetros o criterios preestablecidos. Se

efectúa con carácter posterior a las operaciones ejecutadas, por medio de la auditoría externa.

Tiene como propósitos, la credibilidad de la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos y la consecución de los objetivos institucionales. Es ejercido por:

- la Contraloría General del Estado
- las entidades que ejercen tuición respecto de otras, a través de sus unidades de Auditoría Interna
- los profesionales independientes y firmas de auditoría, contratados como apoyo para el ejercicio de este control

1.2. Contraloría General del Estado

En Bolivia, la Contraloría es el órgano rector del Sistema de Control Gubernamental y es la autoridad superior de auditoría del Estado. Es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquéllas en las que el Estado tenga participación o interés económico. Está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; como tal tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.

Su organización, funcionamiento y atribuciones, deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad. En tal virtud, la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Contraloría General del Estado, tiene la potestad legal de emitir la reglamentación referente a la organización administrativa interna de la Contraloría, incluyendo la correspondiente asignación de funciones y responsabilidades.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 1178, la Contraloría General del Estado, tiene las siguientes atribuciones básicas:

- a. dirigir y supervisar la implantación del Control Gubernamental
- b. elaborar y emitir la normatividad básica del Control Gubernamental interno y externo
- c. evaluar la eficacia de los sistemas de control interno
- d. realizar y supervisar el control externo posterior
- e. supervigilar la normativa de los sistemas contables del sector público
- f. promover el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno
- g. conducir los programas de capacitación y especialización de los servidores públicos en el manejo de los sistemas que regula la Ley N° 1178.

Sus atribuciones están reguladas por el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992, que regula el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales a la entonces Contraloría General de la República como Órgano Rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado.

Dicho Reglamento en su Artículo 2º, señala que la *“Contraloría General de la República –ahora del Estado- procurará fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y las políticas de gobierno, mejorar la transparencia de la gestión pública y promover la responsabilidad de los servidores públicos no sólo por la*

asignación y forma del uso de los recursos que les fueron confiados, sino también por los resultados obtenidos, mediante:

- *la normatividad del Control Gubernamental;*
- *la evaluación de la eficacia de las normas y funcionamiento de los sistemas de administración y control como de la pertinencia, confiabilidad y oportunidad de la información que éstos generan;*
- *la evaluación de las inversiones y operaciones;*
- *la emisión de dictámenes; y,*
- *la capacitación de los servidores públicos en los sistemas de administración y control.”*

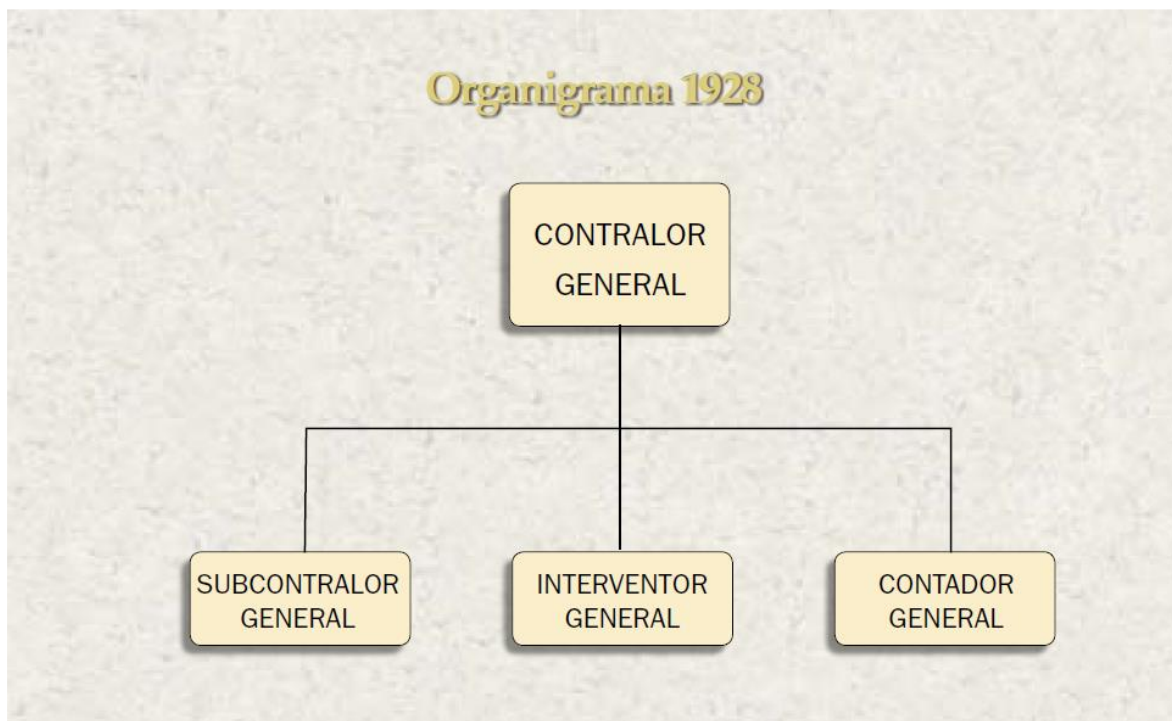
1.2.1. Estructura Organizativa de la Contraloría General del Estado

Durante su existencia como Contraloría, la estructura orgánica y administrativa de la institución ha variado en el tiempo, principalmente en función a la visión que sus máximas autoridades quisieron darle a la entidad, sin embargo, la estructura que mayor tiempo permaneció, ha sido la de una organización centralizada, basada en Subcontralorías y Gerencias Departamentales, la misma que fue implantada a partir de la Ley N° 1178, pero con precedentes anteriores.

La estructura organizativa instituida a partir de 1928 como es natural se fue amplificando y, asumiendo en el tiempo, diferentes retos. Es así que la estructura orgánica con la que se señala su creación corresponde a un Contralor y una planta de tres funcionarios con las competencias claramente definidas.

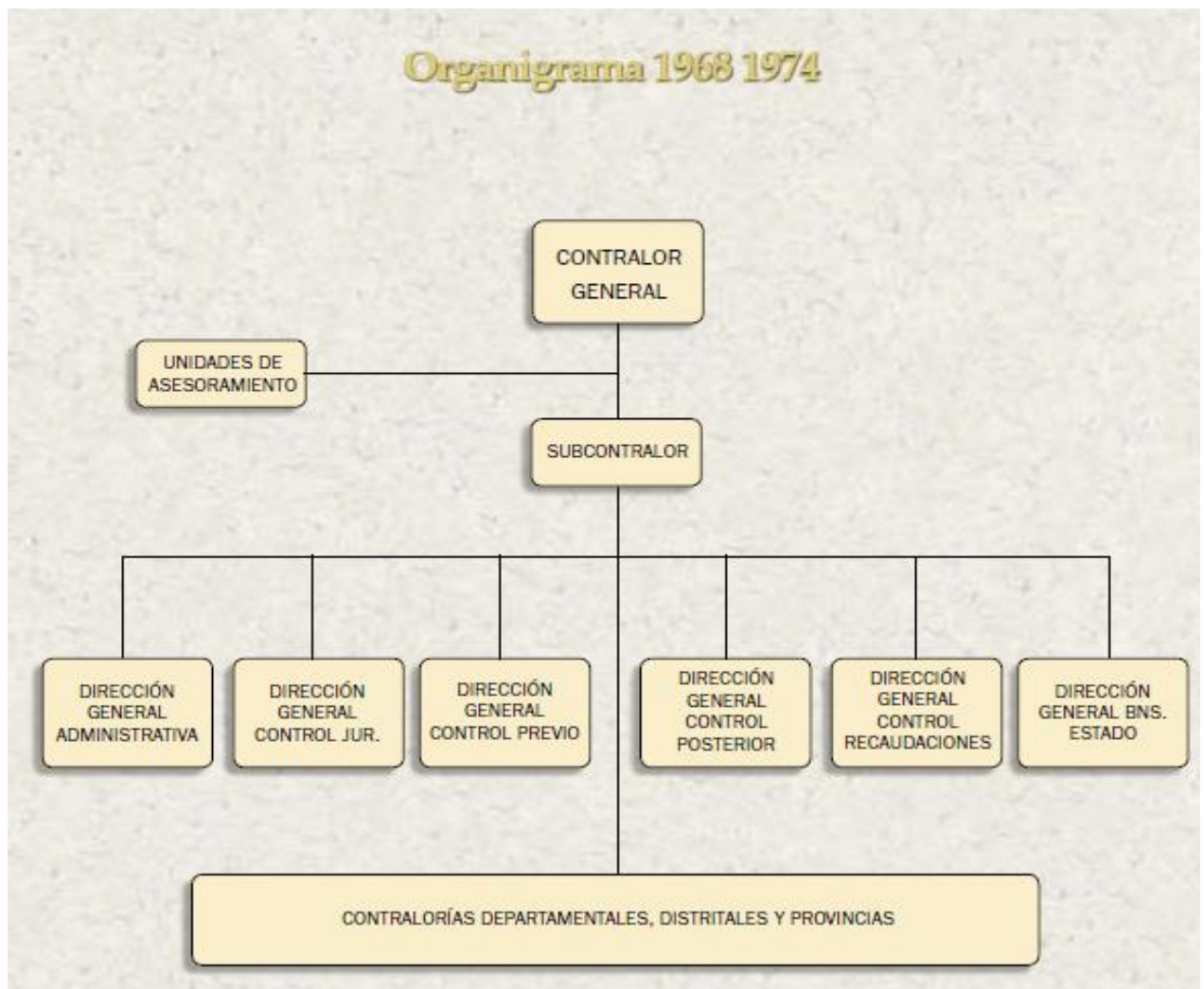
La ley promulgada el 5 de mayo de 1928 señalaba la presencia del Contralor como máxima instancia o autoridad ejecutiva, luego en el nivel jerárquico inferior se mostraba al Subcontralor General, Interventor General, y un Contador General.

Tenían como tarea primordial mantener la supervigilancia de todas las entidades públicas, mantener control sobre todos los fondos valorados y de cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que pertenecían al Estado; a estos últimos tres cargos les correspondía el mismo nivel de jerarquía tal cual se señala en el siguiente gráfico.



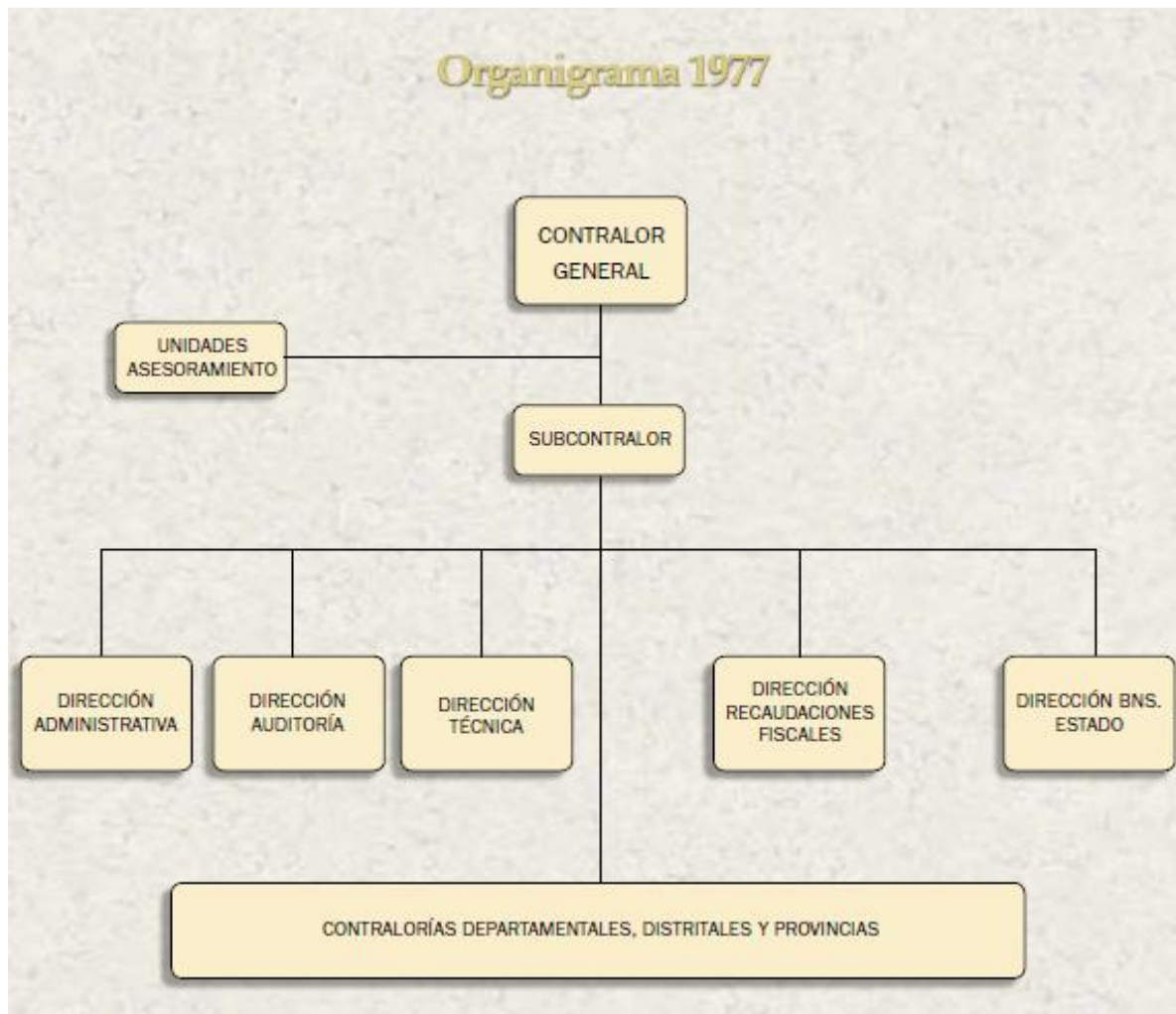
Fuente: portal institucional de la CGE. www.contraloria.gob.bo

En abril de 1968 se define a la Contraloría como organismo técnico administrativo de control fiscal, auditoría continua, post – auditoría y revisión administrativa. Este decreto introduce competencias que posteriormente marcarán una importante diferencia, entre ellas se implanta el control previo con la revisión de las entidades a través de interventores. Sin embargo sería el Decreto Supremo N° 11902 de octubre de 1974 el que define con claridad las últimas competencias, en esta norma se señala textualmente como competencia de la Contraloría el ser tribunal administrativo especial con jurisdicción y competencias nacionales para conocer los juicios coactivos.



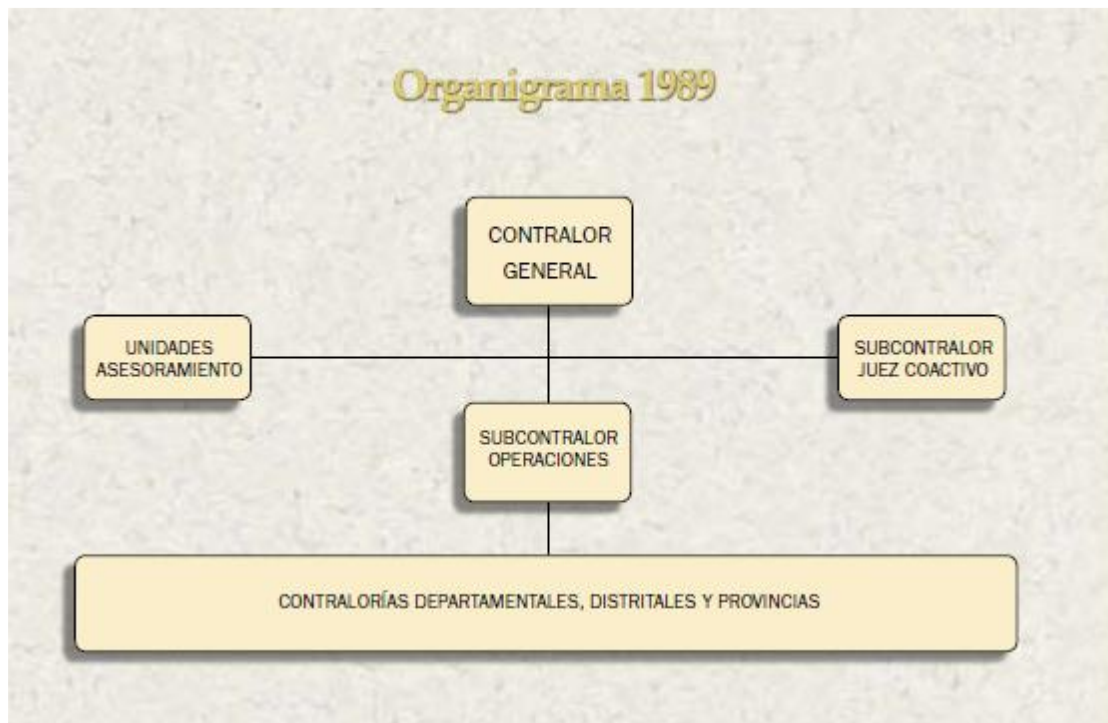
Fuente: portal institucional de la CGE: www.contraloria.gob.bo

El Decreto Supremo N° 14933 de septiembre de 1977 introduce modificaciones de forma, más bien en razón de la operatividad de la institución, muestra una adaptación o adecuación de la entidad a la estructura administrativa del Estado de ese momento.



Fuente: portal institucional de la CGE: www.contraloria.gob.bo

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 22165 de abril de 1989 modifica la estructura de la Contraloría, nuevamente de forma, en su componente administrativo antes que en las competencias que siguen definidas por ley. Es importante indicar que la principal modificación es la introducción e individualización de un juez coactivo de primera instancia, este cambio asumido por la Contraloría e incorporada en su estructura orgánica.



Fuente: portal institucional de la CGE: www.contraloria.gob.bo

En el año 1990, la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, reconfigura de manera radical el Control Gubernamental, es el corte entre una forma de Estado y otro, se pasó de una entidad inmersa en el Capitalismo de Estado a una institución diseñada para el nuevo Estado Neoliberal.

La mayor diferencia radicaba en que el neoliberal, era un Estado pequeño, en el que se debía generar una estructura administrativa de carácter empresarial, con gerencias (nacionales y departamentales), y el capitalismo de estado, demandaba una estructura organizativa mayor. Se ha intentado justificar el mismo bajo un lenguaje de modernización y control de calidad; sin embargo la estructura administrativa y los procesos

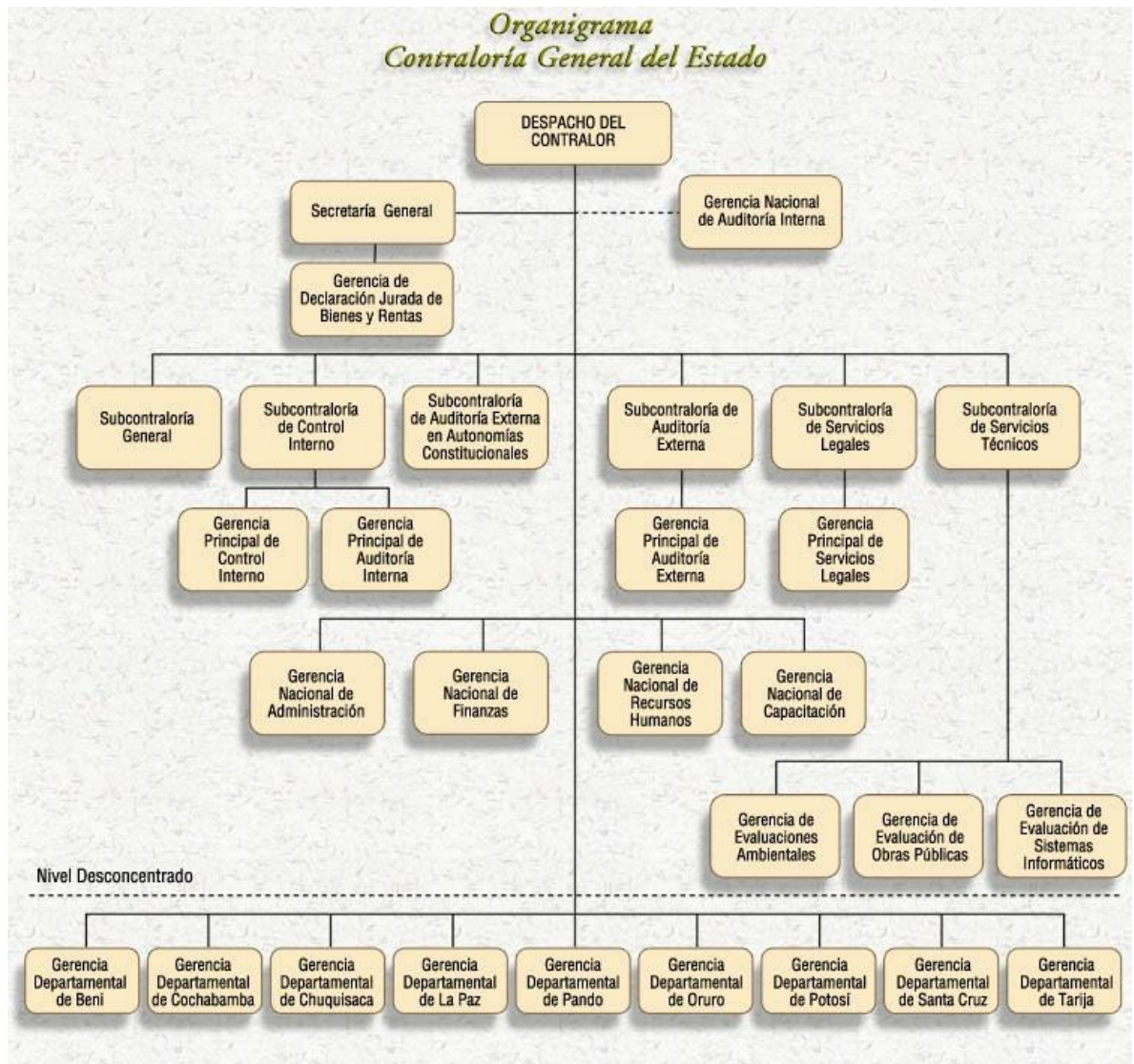
emanados de ella, conllevaron a que se concentrara sólo en una visión ex – post.

Las diferentes modificaciones que se dan posteriormente fueron de carácter formal y en algún caso no tienen ninguna incidencia en el accionar estructural de la entidad tal es el caso de la resolución CGR – 1/022/1994, que crea oficinas de la Contraloría en el ámbito departamental, distrital y provincial. Estas dos últimas formas nunca fueron plasmadas.

Finalmente, las modificaciones en la estructura administrativa de 1994, 1997, 1999 y finalmente la del 2006 sólo fueron de forma y no estructurales.

La estructura orgánica actual de la CGE, mantiene lo señalado en el Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992, que regula el ejercicio de sus atribuciones.

De manera específica la máxima autoridad está constituida por el Contralor, seguida por un Subcontralor General, Subcontralores, Gerentes Nacionales y Gerentes Departamentales, conforme el siguiente gráfico:



Fuente: portal institucional de la CGE. www.contraloria.gob.bo

En tal virtud, actualmente la Contraloría General del Estado se encuentra organizada en 37 unidades funcionales: Despacho del Contralor General, Asesoría General y Secretaría General; 6 Subcontralorías; 4 Gerencias Principales; 5 Gerencias Nacionales; 9 Gerencias Departamentales; 3 Gerencias dependientes de la Subcontraloría de

Servicios Técnicos, 1 Gerencia y 3 unidades dependientes de la Subcontraloría General, 2 unidades dependientes de La Gerencia Nacional de Recursos Humanos y 1 unidad dependiente de Secretaría General.

En este contexto, existen tres niveles jerárquicos que agrupan a las unidades funcionales antes señaladas, considerando grado de autoridad y responsabilidad, vale decir, el Nivel Directivo, Nivel Ejecutivo y Nivel Operativo.

Cabe señalar en este contexto que las Gerencias Departamentales se constituyen en unidades desconcentradas de la Contraloría. En cada Gerencia Departamental se reproducen las Sub Contralorías del nivel nacional, como Unidades. Los Gerentes Departamentales dependen del Contralor. Las Unidades de Auditoría Externa, Autonomías Constitucionales, Control Interno, Servicios Legales y Servicios Técnicos en cada Gerencia Departamental dependen funcionalmente de las Sub Contralorías Nacionales y linealmente dependen del Gerente Departamental.

1.3. Análisis

Del análisis precedente, se puede afirmar de acuerdo con Böhr, (2009), que *“no existe una administración pública eficiente, ni transparente, sin mecanismos de control fiscal modernos y eficaces”*.

Efectivamente, la eficiencia y la transparencia de la gestión pública exigen la presencia de un organismo nacional encargado de supervisar la aplicación de los sistemas de administración y control y de fiscalizar el uso de los recursos públicos en todos y cada uno de los niveles de gobierno”

Y precisamente en esa perspectiva la citada Ley N° 1178, estableció los sistemas de administración y control gubernamentales. Sistemas que se vienen aplicando durante más de veinte años en toda la administración pública boliviana, desarrollados a través de las “Normas Básicas” aprobadas por los respectivos entes rectores de cada sistema y de los “Reglamentos Específicos”, elaborados por cada entidad pública en particular.

Sin embargo, actualmente existe en la Contraloría, una estructura jerarquizada y piramidal, desarticulada entre el nivel central y los niveles autonómicos. Ello aunado a la desactualización del marco normativo aplicable, impiden que sea una entidad moderna, eficiente, efectiva y abierta a la participación ciudadana, en el cumplimiento de sus atribuciones.

Por otro lado, se observa en el Organigrama actual de la CGE, que las Gerencias Departamentales a diferencia de la mayoría de las unidades funcionales que conforman la estructura de la Contraloría, si bien tienen un nivel jerárquico operativo, mantienen una dependencia directa del Contralor General del Estado y no cuentan más que con las siguientes funciones generales:

- a) Ejercicio del Control Gubernamental en su departamento.
- b) Promover la capacitación de los servidores públicos en su departamento.

Lo señalado precedentemente, nos muestra claramente que las Gerencias Departamentales, simplemente son unidades desconcentradas de la Contraloría, ya que realizan todas las funciones que realiza la central, pero

con menos gente, y más que nada con atribuciones específicas de ejecutar auditorías externas y auditorías a autonomías constitucionales en sus respectivos departamentos.

Una institución desconcentrada no tiene personería jurídica propia, solo toma decisiones operativas y no tiene patrimonio propio, a estas unidades se les subordina la función de un ente central que conserva su autoridad soberana y permanece como responsable de lo ejecutado. Contrariamente a todo esto el Estado Plurinacional de Bolivia, viene consolidando su autonomía y descentralización. Por lo tanto, el control gubernamental debe adecuarse a esa nueva estructura.

1.4. Ley Nº 004 de 31 de marzo de 2010

La Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, vigente desde el 31 de marzo de 2010 y aplicable a la Contraloría General del Estado por mandato de su artículo 5, inc. 2), tiene por objeto establecer mecanismos, y procedimientos en el marco de la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenciones internacionales, destinados a prevenir, investigar, procesar y sancionar actos de corrupción cometidos por servidoras y servidores públicos y ex servidoras y ex servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, y personas naturales o jurídicas y representantes legales de personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que comprometan o afecten recursos del Estado, así como recuperar el patrimonio afectado del Estado a través de los órganos jurisdiccionales competentes.

En tal virtud, dicha disposición legal asigna funciones a la Contraloría General de Estado como miembro –junto a otras entidades públicas y representantes de la Sociedad Civil Organizada- del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas).

Consejo Nacional que tiene las siguientes atribuciones:

- a) Proponer, supervisar y fiscalizar las políticas públicas, orientadas a prevenir y sancionar actos de corrupción, para proteger y recuperar el patrimonio del Estado.
- b) Aprobar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, elaborado por el Ministerio del ramo, responsable de esas funciones.
- c) Evaluar la ejecución del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.
- d) Relacionarse con los gobiernos autónomos en lo relativo a sus atribuciones, conforme a la normativa establecida por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La incidencia de esta norma en relación al objeto del presente trabajo, cobra importancia, en tanto vincula el trabajo de la Contraloría General del Estado y de la Sociedad Civil Organizada, como miembros del Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas.

2. El Control Social en Bolivia

A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, se planteó una participación relevante y definitiva de la sociedad en la constitución de los órganos de poder, y también en la propia gestión pública, esto a través de formas democráticas como la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum, el referéndum revocatorio, la planificación, la formulación de políticas públicas e indudablemente el control social.

El control social está definido por la Ley N° 341 de Participación y Control Social de 5 de febrero de 2013, como el 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.

Al respecto el texto constitucional señala que *“la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administran recursos fiscales”*. *Ejercerá también el control social a la calidad de los servicios públicos que prestan las diferentes entidades*. Y, finalmente dispone la obligación de las entidades del Estado de generar espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Corresponde a la participación y al control social – entre otras implicancias-, de acuerdo al mandato constitucional, desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas, generar un

manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública, conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado, coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado y denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.

Son actores de la Participación y Control Social, la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas. Son reconocidos legalmente los siguientes tipos de actores en la Participación y Control Social:

- Orgánicos. Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.
- Comunitarios. Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.
- Circunstanciales. Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

De lo analizado, se puede inferir que la participación y el control social, al estar normados en la Constitución Política del Estado, se convierten en puertas abiertas para fortalecer a la sociedad civil organizada, a fin de que puede apoyar y empujar el proceso autonómico, actuando como

protagonista real, fortaleciendo la acción colectiva, la conciencia y las organizaciones sociales. Esto es, garantizando el compromiso de las mayorías en la toma de decisiones, en la planificación, en la ejecución y naturalmente en la vigilancia de la gestión y de sus resultados.

Parte III

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO BOLIVIANO

A partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado, surgen dos criterios de construcción de la estructura del Estado: uno funcional - (horizontal a decir de Aliendre, (2012, p. 8), orientado básicamente al diseño del Estado, es decir del aparato administrativo responsable de las funciones y atribuciones nacionales y el otro, territorial –vertical-, dirigido a organizar los diferentes niveles de gobierno que rigen en el país.

1. Estructura y organización funcional del Estado

En este caso en el entendido de que el poder público es uno y único, se asignan funciones a distintos órganos especializados en su cumplimiento.

Esta estructura reafirma la concepción liberal traducida en la separación de los órganos de poder y en el diseño de nuevas instituciones con mayor compromiso frente al pueblo.

Al respecto la Constitución Política del Estado señala en su artículo 12, lo siguiente:

I. El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.

II. Son funciones estatales la de control, la de defensa de la sociedad y la defensa del Estado.

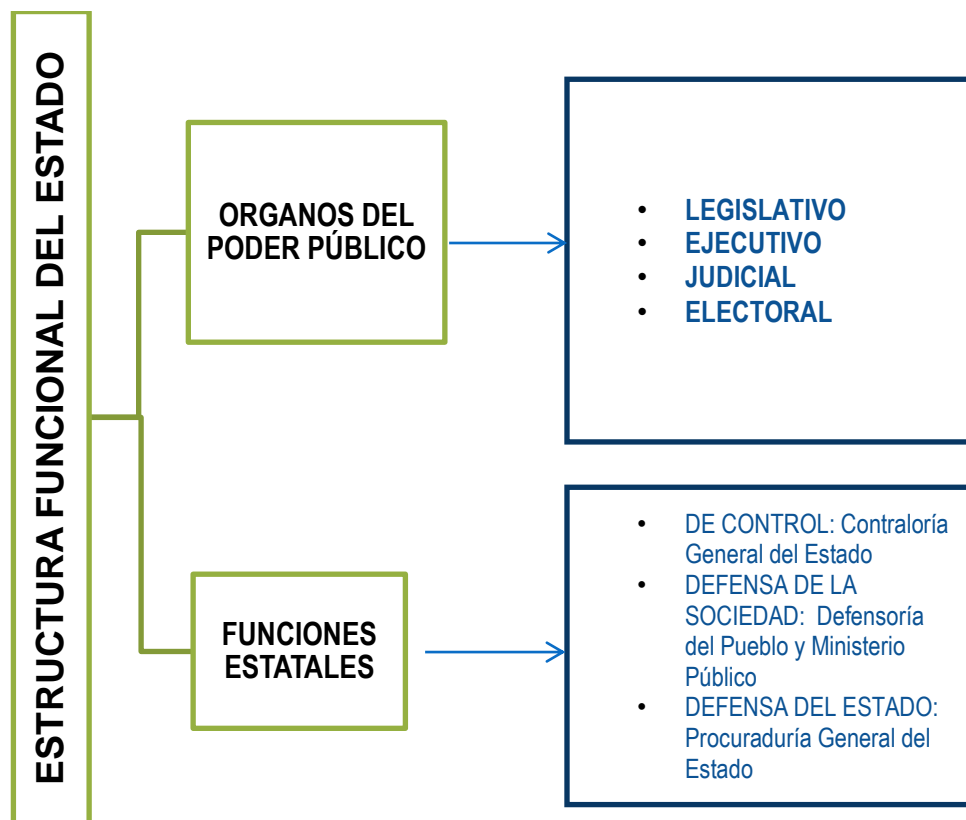
III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí.”

Los órganos del Estado Plurinacional de Bolivia son:

- **Órgano Legislativo**, que tiene la facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano. Reside en la Asamblea Legislativa Plurinacional, compuesta por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
- **Órgano Ejecutivo**, encargado de dirigir la administración pública del Estado. Está compuesto por el Presidente del Estado, Vicepresidente del Estado y los Ministros de Estado.
- **Órgano Judicial**, encargado de la administración de justicia en el Estado, que se la ejerce a través de la jurisdicción ordinaria a cargo del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunales Departamentales de Justicia, tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental, bajo la responsabilidad del Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria y campesina, por sus propias autoridades aplicando sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios; y, la justicia constitucional a través del Tribunal Constitucional Plurinacional.
- **Órgano Electoral**, responsable de la preparación, desarrollo, vigilancia y control de los procesos electorales en nuestro país. Está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral, los tribunales electorales departamentales, juzgados electorales, jurados de mesas de sufragio y notarios electorales.

A su vez, las funciones de control, de defensa de la sociedad y de defensa del Estado se las ejerce a través de las siguientes instituciones:

- **Contraloría General del Estado**, institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.
- **Defensoría del Pueblo**, encargada de velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales. Función de la Defensoría que alcanza a la actividad administrativa de todo el sector público y a la actividad de las instituciones privadas que presten servicios públicos.
- **Ministerio Público**, encargado de defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad y ejercer la acción penal pública.
- **Procuraduría General del Estado**, es la institución de representación jurídica pública que tiene como atribución promover, defender y precautelar los intereses del Estado.



Fuente: Elaboración propia

2. Estructura y organización territorial del Estado

En este caso la asignación de competencias recae en niveles territoriales, es decir que consiste en la distribución territorial del poder público. Distribuye ese poder en distintos niveles de organización político administrativa (departamentos, municipios, región y territorios indígena originario campesinos cuando estos últimos se constituyeran en autonomías), con la finalidad de construir su institucionalidad en todos los ámbitos espaciales del país.

Al respecto la Constitución Política del Estado señala que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios,

regiones y territorios indígena originario campesinos, cada uno de los cuales representa una unidad territorial, entendida esta como el espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado y cuyo gobierno y administración está a cargo de una entidad territorial, conforme las facultades y competencias asignadas constitucionalmente.

3. REGIMEN DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

El régimen autonómico vigente y la nueva estructura territorial de Bolivia, tienen su origen y fundamento en la Constitución Política del Estado y su reglamentación en la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de 19 de julio de 2010.

La Constitución Política del Estado establece en su artículo primero, que:

“Bolivia es un Estado Unitario, Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y *con autonomías*”.

Régimen de autonomías que tiene como fin distribuir las funciones político administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.

En cuanto a la organización territorial del Estado, la Constitución Política en su Artículo 269, establece que:

“Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios, territorios indígena originario campesinos, y regiones, las que forman parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley”.

Al respecto la referida Ley N° 031, señala que el territorio del Estado boliviano se organiza para un mejor ejercicio del gobierno y la administración pública en unidades territoriales. Organización que tiene como finalidad fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano, estableciendo un sistema de organización del territorio que configure unidades territoriales funcional y espacialmente integradas de forma armónica y equilibrada.

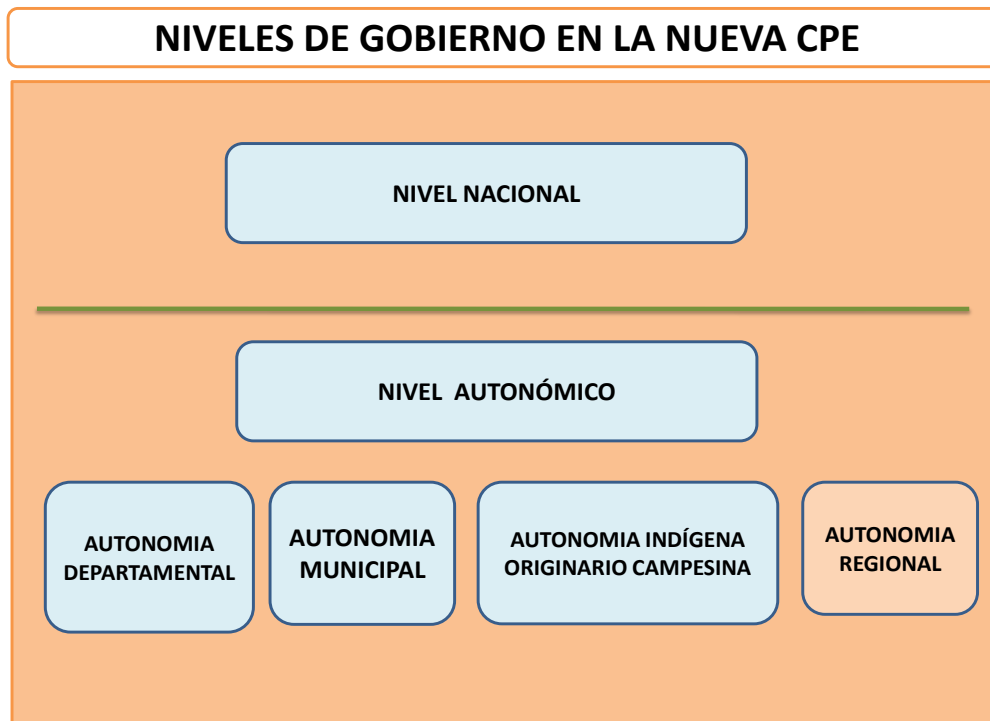
A su vez cada una de las unidades territoriales –entendidas estas como el espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado: departamentos, provincias, municipios o territorio indígena originario campesino- están bajo la administración y gobierno de una Entidad Territorial dentro de la jurisdicción o ámbito territorial que le corresponda:

UNIDAD TERRITORIAL	ENTIDAD TERRITORIAL
DEPARTAMENTO	Gobierno autónomo departamental
MUNICIPIO	Gobierno autónomo municipal
REGIÓN (en caso de que acceda a la autonomía regional)	Gobierno autónomo regional
TERRITORIO INDIGENA ORIGINARIO CAMPESINO (en caso de que acceda a la autonomía indígena originaria campesina)	Gobierno autónomo indígena originario campesino

Fuente: Elaboración propia

Entidades territoriales autónomas que por mandato constitucional no están subordinadas entre ellas y tienen igual rango constitucional. Gobiernos autónomos que tienen entre otros fines, el de concretar el carácter plurinacional y autonómico del Estado en su estructura organizativa territorial.

A partir de ello, es que en la nueva estructura del Estado boliviano pasamos de tener tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), a una estructura de dos niveles, el nacional y las diferentes autonomías en un segundo nivel.



Fuente: Elaboración propia.

3.1. Autonomía Departamental

El gobierno autónomo departamental de acuerdo al artículo 277 del texto constitucional, está constituido por dos órganos:

- una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias, integrada por asambleístas departamentales, y
- un órgano ejecutivo encabezado por el Gobernador o Gobernadora y que contará con una estructura propia, de acuerdo a las necesidades de cada departamento.

3.2. Autonomía Regional

Es aquella que se constituye por la voluntad de las ciudadanas y los ciudadanos de una región, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y las leyes. Consiste en la elección de sus autoridades y el ejercicio de las facultades normativa, administrativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva respecto a las competencias que le fueran conferidas por norma expresa.

La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que comparten cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.

La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.

El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

3.3. Autonomía municipal

El gobierno autónomo municipal de acuerdo los artículos 283 y 284 del texto constitucional, está conformado por dos órganos:

- un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias, integrado por concejales y concejales municipales, y

- un órgano ejecutivo encabezado por la Alcaldesa o el Alcalde

3.4. Autonomía indígena originaria campesina

La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

El gobierno autónomo indígena originario campesino estará conformado y se ejercerá por su estatuto de autonomía, sus normas, instituciones, formas de organización propias en el marco de sus atribuciones legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva en su ámbito territorial, en armonía con la Constitución y las leyes.

Como se manifestó antes, ninguna autonomía tiene supremacía sobre las otras, la única diferencia entre ellas, radica en que la regional no posee la cualidad legislativa, que sí tiene la departamental, la municipal y la indígena originaria campesina, pero todas gozan del mismo rango constitucional.

4. Régimen Competencial

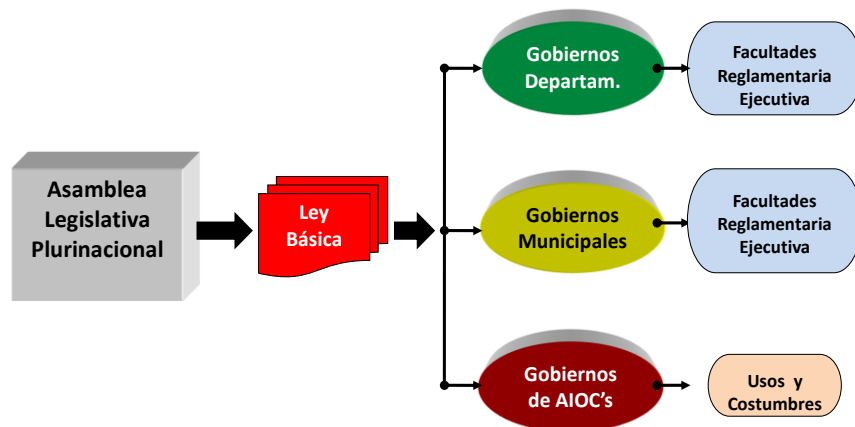
En relación a la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, la Constitución Política del Estado, las divide en:

- ✓ **privativas**, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega y están reservadas para el nivel central del Estado

- ✓ **exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas
- ✓ **concurrentes**, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado, y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva
- ✓ **compartidas**, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Dentro de este catálogo competencial, la propia Constitución Política del Estado en su artículo 299, párrafo II, numeral 14) al detallar las competencias concurrentes que se ejercerán por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en forma “*concurrente*”, incluye al **sistema de control gubernamental** entre ellas. Por lo que corresponderá al nivel central del Estado la legislación, y, a los otros niveles subnacionales, simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

COMPETENCIAS CONCURRENTES



Fuente: Böhr, C, (2012).

Concordante con esta disposición la Ley N° 031, en su artículo 137, párrafo III, dispone que los estatutos y cartas orgánicas puedan instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la Constitución Política del Estado y las leyes.

Y precisamente en cumplimiento de este mandato constitucional, es que las Asambleas Legislativas de varios Departamentos –que vienen trabajando los proyectos de sus Estatutos Autónomos Departamentales– han introducido en ellos disposiciones relativas al control gubernamental, tal como lo demuestra la tabla siguiente:

PROYECTOS DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS DEPARTAMENTALES

PROPUESTA DE ESTATUTO AUTONÓMICO DEPARTAMENTAL	UBICACIÓN EN EL DOCUMENTO	REDACCIÓN
Cochabamba	Artículo 122. Párrafos I), II) y III).	<p>I. El responsable de efectuar el control y fiscalización de los recursos públicos en el Departamento, es la Contraloría Departamental.</p> <p>II. La Contraloría Departamental ejercerá sus funciones de supervisión, control y fiscalización del uso de sus recursos públicos en el marco de las competencias concurrentes especificadas en el artículo 299 de la Constitución Política del Estado.</p> <p>III. La Contraloría Departamental tendrá como objetivo fortalecer la capacidad de transparencia de los actos y actuaciones del Gobierno Autónomo Departamental, y lograr la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, además de establecer las responsabilidades administrativa, ejecutiva, civil y penal en caso de uso irregular de los recursos públicos.</p>
Oruro	Artículo 151.	<p>Control Gubernamental.- El Gobierno Autónomo Departamental de Oruro, participará del Sistema de Control Gubernamental, procurando su descentralización administrativa, en el marco de lo establecido como competencia concurrente en la Constitución Política del Estado</p>
Santa Cruz	Artículo 34. Parágrafo II.	<p>II. Ámbito Institucional.- El responsable del departamento de la Contraloría General del Estado es designado por la máxima autoridad ejecutiva de la misma, de terna aprobada por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Departamental.</p>
La Paz	Artículo 61.	<p>Control Gubernamental I. El control gubernamental de los recursos del Gobierno Autónomo de Departamental de La Paz, se realizará conforme a la Ley que emita el nivel central del Estado, en atención a la competencia asignada en el numeral 14 del parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.</p> <p>II. Sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría General del Estado, la Asamblea Departamental mediante ley aprobada por dos tercios de sus miembros creará una entidad autárquica encargada de la fiscalización y control gubernamental.</p>
Pando	Artículo 72.	<p>II. Ámbito Institucional.- El control económico y presupuestario del Departamento corresponde a la Contraloría General de la República. La Asamblea Legislativa Departamental designa al Contralor Departamental de acuerdo a normas departamentales.</p>

Propuestas de Estatutos Autonómicos Departamentales que muestran los pretendidos avances en la descentralización del Control Gubernamental, a partir de los niveles subnacionales – departamentales en este caso-, cuando inclusive introducen normas relativas a la designación de los contralores departamentales, o inclusive la creación de otro órgano contralor a nivel departamental.

Sintetizando, se puede afirmar que un estado autonómico implica la descentralización del poder político, la transferencia de recursos, capacidad legislativa y ejecutiva, que abarca todos los niveles de organización territorial. La descentralización, generando una nueva relación centro – periferia, no es un fin en sí mismo, sino un proceso que en América Latina se ha orientado a la consolidación democrática y el desarrollo económico. *Los países que se encaminan hacia un modelo descentralizado y autonómico, lo hacen buscando el bien común, con la perspectiva de la creación de un estado más igualitario, democrático y próspero que garantice las libertades individuales y colectivas. Romero, (2009).*

PARTE IV

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

La legislación comparada, a decir de Cabanellas (1996, p.276), es:

“el arte cuyo fin práctico consiste en comparar entre sí, aquellas legislaciones que son semejantes y presentan cierta uniformidad jurídica dentro de la diversidad de sus respectivos Derechos Positivos, para encontrar los principios, reglas o máximas similares a todas ellas, por tender a la satisfacción de necesidades comunes”.

Comparación que permite sentar antecedentes doctrinales y legales, además de brindar orientación ante reformas o innovaciones legislativas.

En tal virtud es que realizaremos un análisis del control gubernamental vigente en determinados Estados, centrándonos naturalmente en aquellos que guardan similitudes y semejanzas en su estructura tanto funcional como territorial, con la nuestra y, para no desvirtuar el análisis principalmente con aquellos que tengan una forma de Estado unitario como el de Bolivia. Y, simplemente a modo de información, realizaremos la mención a otros Estados.

Así, en Europa occidental, con la notable excepción del Reino Unido, las Entidades de Fiscalización normalmente asignan su máxima dirección a un cuerpo colegiado o plural, el Tribunal o la Corte de Cuentas, en tanto que en América Latina y el Caribe, excepción hecha de algunos países como Brasil, El Salvador, Honduras y Uruguay, se sigue el modelo

anglosajón, caracterizado por otorgar las principales funciones de control fiscal a un órgano único, como lo es la Contraloría.

De igual manera, en tanto que en el modelo continental europeo la vigilancia que ejercen las entidades de fiscalización, normalmente se centra en los controles económico-financiero y de legalidad, sobre la base de la revisión de las cuentas; en el modelo anglosajón, además de estos controles básicos, se suman con frecuencia otras obligaciones como las de vigilar la gestión de las entidades públicas, evaluar sus resultados, analizar las políticas públicas macroeconómicas y sectoriales, e incluso valorar el impacto ambiental de las acciones pública y privada.

En el mundo se han adoptado diversos modelos para constituir las entidades encargadas de la fiscalización de los aparatos administrativos estatales. El control del Poder Legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública data de tiempos inmemorables, y se encuentra vinculado a la presencia de entes especializados para ello, los cuales brindan a los cuerpos legislativos el soporte y las directrices técnicas para acometer dicha tarea, con el fin de comprobar en qué medida se han respetado los lineamientos establecidos en el presupuesto general.

A nadie escapa que ante una institución del tamaño y la complejidad del aparato administrativo inserto en el Órgano Ejecutivo, se vuelve imprescindible hacer uso de un órgano igualmente calificado en materia de auditorías y seguimiento contable. La búsqueda de la correcta aplicación y buen uso de los recursos públicos resulta por demás compleja.

Así, pues, la existencia de un órgano especializado de fiscalización del aparato burocrático no es ninguna rareza dentro de la experiencia

comparada, por el contrario es de uso común en los estados modernos que se precian de ser una democracia.

En este sentido, existen dos modelos o paradigmas. El Europeo, basado en la existencia de Tribunales de Cuentas, especializados en la fiscalización; y el modelo Estadounidense, que se cimenta sobre la presencia de Auditorías o Contralorías Generales.

1. Modelo Europeo

La primera gran categoría de entidades de fiscalización es la europea, que se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas. Si bien son verdaderos tribunales (que operan de manera colegiada, con Magistrados inamovibles) son, a la vez, órganos que dependen del Parlamento, excepto en Francia y Alemania.

En el caso de Francia, la Cour des Comptes existe desde 1807 y su misión según la Constitución de ese país, es la de asistir al país y al Parlamento en el control de la ejecución de las leyes financieras. Para ello, fiscaliza las cuentas de todos los organismos y empresas estatales. Es una entidad que funciona como un verdadero tribunal, ejerciendo funciones jurisdiccionales. Sus miembros gozan de garantías efectivas, de independencia para asegurar su libre funcionamiento. A ésta Corte le corresponde fiscalizar el adecuado uso y destino de las cuentas públicas y su eficacia, es decir, no sólo que el dinero se utilice para lo que fue destinado en el presupuesto, sino que su aplicación asegure el mayor impacto social posible. Este esquema se reproduce en los niveles regionales de Gobierno.

La Corte tiene facultades para exigir la devolución de recursos mal aplicados y sancionar mediante la imposición de multas a los funcionarios.

El modelo italiano, por su parte, está integrado por la Corte dei Conti, cuyo nacimiento data de 1862. Esta Corte es un órgano auxiliar que, según la Constitución, tiene asignada la función de control preventivo de la legalidad de los actos del gobierno y, posteriormente, la fiscalización de la gestión y desembolso del presupuesto. Igualmente, puede supervisar la gestión financiera de cualquier ente que reciba recursos públicos e informa de los resultados de sus investigaciones al Parlamento. En términos generales, ejerce la fiscalización y jurisdicción contable de los recursos estatales. Tiene asegurada constitucionalmente su independencia respecto al gobierno y los demás Poderes del Estado. La Ley le reconoce la atribución de dotarse de su propio reglamento de operación interna y puede establecer su presupuesto y la gestión de éste. La Corte está integrada por miembros designados por el gobierno y otros por concurso, y son inamovibles. Destaca dentro de éste caso, sobre todo, el control previo de legalidad que lleva a cabo; además, su jurisdicción sobre asuntos financieros le permite sancionar a funcionarios, imponer multas y recuperar recursos.

En España El Tribunal de Cuentas se configura en la Constitución como el supremo órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

Su regulación se encuentra contenida principalmente en la Constitución Española de 1978, en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982 y en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 1988.

El Tribunal de Cuentas es un órgano colegiado cuya estructura responde a la doble naturaleza de sus funciones, fiscalizadora y jurisdiccional.

El tribunal funciona en forma independiente; la dependencia frente al Parlamento tiene que ver exclusivamente con la forma en que son nombrados sus miembros. Está compuesto por 12 consejeros, cuyo mandato dura nueve años. Según el artículo 136 de la Constitución española “el Tribunal de Cuentas es el supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Las Cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remite a las Cortes Generales un informe anual; los miembros de éste Tribunal gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.”

Por su parte el ordenamiento alemán expresa en el artículo 114 de la Ley Fundamental de Bonn, siguiendo este modelo, que “acerca de todos los ingresos y gastos así como bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico, el Ministro Federal de Hacienda, rendirá cuentas antes el Bundestag (cámara baja) y el Bundesrat (cámara alta) en el transcurso económico siguiente para el descargo del gobierno federal. El Tribunal de Cuentas, cuyos miembros gozarán de independencia judicial, revisará las cuentas, así como la economicidad y la legalidad de la

ejecución presupuestaria y económica. Además deberá informar todos los años, no sólo al gobierno federal, sino al Bundesrat y Bundestag”.

2. Modelo Estadounidense

El modelo estadounidense se basa en la integración de Auditorías o contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, y constituye la segunda gran categoría. En ella se enmarcan la mayoría de los países del Common Law anglosajón, como Australia, Canadá Estados Unidos o Inglaterra y de América Latina con excepción de Brasil. A diferencia del grupo europeo, este modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Las contralorías cuentan con autonomía técnica y operativa. Sus titulares son igualmente inamovibles y sus periodos fluctúan entre 6 y 15 años dependiendo de cada país.

A pesar de las diferencias encontradas entre los dos modelos, ambos destacan por hacer énfasis en la autonomía. Se trata de una independencia doble. Por un lado, en cuanto a su integración orgánica frente, sobre todo, al Ejecutivo, que es, en sus múltiples organismos, el principal destinatario del control y la fiscalización; por el otro, una de carácter funcional o técnica, es decir, tiene potestad para determinar los procedimientos por seguir en las auditorías y el alcance de las mismas, y qué programas y entidades van a fiscalizar. En la mayoría de los casos, igualmente, los órganos encargados de la fiscalización son responsables ante los parlamentos o congresos a los cuales rinden los informes de sus investigaciones y los dictámenes de la Cuenta Pública y de las auditorías llevadas a cabo.

3. Las contralorías u órganos de control gubernamental en América Latina

Se puede señalar que en América Latina coexisten tres formas de Control Gubernamental o fiscalización, los Tribunales de Cuentas como órganos independientes, las Contralorías con sus competencias definidas y separadas del ejecutivo y finalmente los Órganos Mixtos que no son tribunales y tampoco Contralorías.

Países como Paraguay, México, Ecuador, Panamá, Cuba, Nicaragua, Chile, Venezuela y Colombia, mantienen la característica de Contraloría, en cambio Brasil, Honduras, Argentina, Uruguay, El Salvador, tienen Tribunales de Cuentas o modalidades aproximadas a ello. De acuerdo a la particularidad de sus legislaciones algunas de las entidades de Control Gubernamental tienen sistemas mixtos con combinaciones que exponen el destino de sus informes hacia el ejecutivo o hacia sus congresos.

Particularmente los procedimientos utilizados por casi todas las entidades ya sea cual fuere su sistema organizativo pasa por la auditoría, con más o menos procesos intermedios de acuerdo a su autonomía.

En la línea señalada se analizan a continuación, las experiencias de control gubernamental en estados con estructuras semejantes a Bolivia.

3.1. Colombia

3.1.1. Forma de estado

Estado Unitario Descentralizado. El artículo 1º Constitución Política del Estado, señala que *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado*

en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

3.1.2. Organización Territorial

La Constitución Política señala que son *entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley y que tiene los siguientes derechos:

- a) Gobernarse por autoridades propias.*
- b) Ejercer las competencias que les correspondan.*
- c) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- d) Participar en las rentas nacionales.*

3.1.3. Órgano Contralor

La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 267, establece que: *"El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación"*.

A su vez respecto a la Contraloría, la define como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal.

El Contralor es elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

El Contralor General de la República debe entre otras atribuciones, presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General, dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Con relación a contralorías territoriales, señala que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato. Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No puede ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia. Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no puede desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

En la Carta Política, el control fiscal a la gestión pública pasó de ser previo y perceptivo, a posterior y selectivo. No obstante, el nuevo enfoque

del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y, mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas.

Actualmente, la entidad cuenta con una planta de personal de 4.057 cargos de los cuales 3.934 son cargos de carrera administrativa y 123 son de libre nombramiento y remoción. Los cargos en todo el país tienen su sistema de carrera administrativa especial, plenamente desarrollado y aplicado.

3.1.4. Ubicación de la CGR en la estructura del Estado

En Colombia además de las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial), existen órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, como el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (órgano de control), el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión.

La Auditoría General de la República es la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre la gestión de la CGR y de las contralorías territoriales.

3.1.5. Funciones de la CGR

En cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Nacional de Colombia, la Contraloría General de la República:

- ejerce, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación,

- evalúa los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, al determinar si adquieren, manejan y/o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental,
- examina la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal y determina en qué medida logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos,
- tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado,
- impone las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal,
- procura, igualmente, el resarcimiento del patrimonio público,
- en ejercicio de la denominada jurisdicción coactiva, intenta recuperar los recursos y bienes públicos que han sido objeto de deterioro como resultado de su mala administración o que han sido apropiados en forma indebida por los funcionarios o por los particulares,
- adicionalmente, la Contraloría General de la República genera una cultura de control del patrimonio del Estado y de la gestión pública

El organismo fiscalizador promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos, mediante un proceso estratégico y focalizado en aquellas entidades y/o áreas de alto riesgo previamente identificadas.

La CGR vincula activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública y apoya técnicamente al Congreso de la República para el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa.

3.1.6. Estructura organizativa de la CGR

Del análisis del organigrama actual de la CGR, se destacan las Gerencias Departamentales y las Contralorías Provinciales. De igual manera figura en dicha estructura la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

3.1.7. La Participación Ciudadana en el Control Fiscal

El Control Fiscal Participativo.- La Contraloría General de la República privilegia la participación ciudadana en el control fiscal como una estrategia decisiva para el buen uso de los recursos públicos y considera a los ciudadanos aliados fundamentales para enfrentar la corrupción y la ineficiencia de las entidades públicas.

Es así como ejecuta, a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, diferentes acciones encaminadas a promover el control fiscal participativo, entendido éste como la concurrencia de las experiencias, los conocimientos y los métodos del control ciudadano y el control fiscal.

Las estrategias del control fiscal participativo están orientadas a lograr una ciudadanía informada, formada y organizada que se articule al ejercicio del control fiscal que adelanta la CGR y que además, con base en la deliberación pública, presente propuestas encaminadas a incidir en los asuntos de interés colectivo.

A partir del mandato constitucional y de las normas pertinentes, que facultan a los organismos de control fiscal para vincular a la comunidad a su gestión, la Contraloría General de la República ha implementado una nueva concepción del control ciudadano a lo público en el cual el ciudadano es actor y participe directo en la vigilancia de los dineros oficiales, la gestión y los procesos de la administración pública.

Mediante el Decreto N° 267 de 2000, se crea la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la CGR con el objetivo fundamental de afianzar la participación ciudadana en el control y vigilancia fiscal.

Esta Contraloría Delegada traza las políticas para el cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto mencionado y ejecuta sus acciones a través de dos direcciones operativas:

La **Dirección de Atención Ciudadana**, quién desarrolla funciones que se sintetizan en dos tareas esenciales:

- La recepción, la evaluación, el trámite, el seguimiento y la respuesta a las denuncias ciudadanas.
- La articulación de organizaciones de la sociedad civil al proceso auditor que adelanta la Contraloría en las distintas entidades y organismos que manejan recursos de la Nación.

Y, la **Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano**, quién genera y fortalece una cultura política democrática que potencia la participación ciudadana y contribuye al ejercicio de la vigilancia

fiscal que realizan las organizaciones sociales, comunitarias y la ciudadanía en general. Sus tareas se sintetizan en:

- Procesos de formación, sensibilización e información dirigidos a ciudadanos y organizaciones sociales.
- Actividades de deliberación pública que posibilitan el análisis y la discusión temática de las políticas públicas.
- Promoción de la organización de la ciudadanía en veedurías o comités de vigilancia

Las Estrategias del Control Fiscal Participativo

- Información

Estar informado es un deber y un derecho del ciudadano en tanto ello le permite acceder al conocimiento de su entorno y también a la información pública para tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público y de esta manera, fundamentar cualquier acción comprometida.

Esta se refiere a divulgación en actividades públicas, audiencias públicas informativas, audiencias públicas de denuncia, lectura pública de listados de afiliados al régimen subsidiado de salud y otras actividades.

- Formación

Para hacer efectiva la contribución de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en el control y vigilancia de la gestión pública, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en Bogotá y las

Gerencias Departamentales adelantan la estrategia de formación de la ciudadanía con acciones de sensibilización y capacitación.

Aquí se desarrollan talleres de sensibilización para el control fiscal participativo y para las organizaciones de la sociedad civil, capacitación específica, capacitación en el área de formación básica, capacitación con énfasis sectorial, capacitación en el área de desarrollo organizativo y talleres de capacitación para la formulación de denuncias.

- Deliberación Pública

La CGR promueve espacios de deliberación pública tales como foros de interés ciudadano, audiencias públicas deliberativas, foros sectoriales y construcción de agendas ciudadanas para el control fiscal participativo.

- Organización

La acción organizada de los ciudadanos es la que construye tejido social, así se pasa de ciudadanos a ciudadanía y de organizaciones desarticuladas o aisladas a sociedad organizada. De esta manera se amplía el alcance y el impacto del control ciudadano.

- Articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil

Esta estrategia se centra en la vinculación de organizaciones de la sociedad civil tales como gremios, organizaciones académicas, ONG`s, veedurías ciudadanas, asociaciones, etc. al proceso auditor. Se busca que estas organizaciones sean idóneas y tengan conocimiento de la entidad o del sector objeto de la auditoría para que participen con sus aportes técnicos, o cuando su conocimiento se relacione con el impacto social, económico y/o ecológico de los planes, programas o política, o en el caso

de que la organización social agremie a los usuarios, beneficiarios y/o afectados de las mismas, como por ejemplo Juntas de acción comunal, organizaciones de consumidores y usuarios de los servicios públicos.

Las organizaciones interesadas en participar, se capacitan es esta estrategia para su articulación con los equipos auditores y hacen sus aportes en las mesas de trabajo, en lo posible -cuando esté a su disposición-, con los documentos y/o material probatorio con que pudieren contar, comprometiéndose a trabajar bajo los principios de confidencialidad, objetividad, seriedad, responsabilidad y reserva.

De acuerdo al “Informe sobre la articulación del Control Fiscal con las Organizaciones de la Sociedad Civil” correspondiente al periodo enero a junio 2013, emitido por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, en el primer semestre de 2013, se encuentran en desarrollo 26 procesos de auditoría con la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil, en su mayoría con Veedurías Ciudadanas, los Comités de seguimiento a Recursos de Regalías, asociaciones y sindicatos.

- Atención de Derechos de Petición

El ciudadano es eje fundamental para el logro de resultados positivos en la lucha contra la corrupción y una de las formas de contribuir en este propósito es denunciando en forma responsable y objetiva hechos que considere van en contra del buen uso de los recursos públicos.

Para presentar una denuncia ante la CGR, el ciudadano debe tener en cuenta que esta Entidad tiene bajo su responsabilidad el control fiscal de los bienes y fondos del orden nacional. Sobre los bienes y fondos de

los departamentos o municipios, salvo en los casos en que ejerza el control excepcional, la CGR no tiene competencia.

Dentro de los derechos de petición contemplados en la Ley encontramos:

- Denuncia: Es la acción ciudadana mediante la cual cualquier persona comunica, informa o da aviso, en forma verbal o escrita a la CGR o el actuar oficioso de esta Entidad para avocar el conocimiento de hechos o conductas con las que se pueda estar configurando un posible manejo irregular o un eventual detrimento de los bienes o fondos de la Nación, o una indebida gestión fiscal, bien sea por parte de un servidor público o de un particular que administre dichos fondos o bienes.
- Queja Ordinaria: Es la acción ciudadana para dar a conocer a la CGR una situación posiblemente irregular en el funcionamiento de los servicios a su cargo o inherentes a la misión de la entidad. Una vez evaluada, será trasladada a la Oficina de Control Interno y/o dependencia competente.
- Queja Disciplinaria: En todos aquellos casos en que la conducta del servidor público que es puesta en conocimiento de la CGR pueda configurar una falta de carácter disciplinario, se la dará la denominación de queja disciplinaria, la cual será recepcionada y tramitada por la Oficina de Control Disciplinario de la CGR.
- Petición de Control Excepcional: Es la facultad constitucional y legal otorgada a la CGR para ejercer control fiscal en cualquiera de sus modalidades y acciones sobre cualquier organismo del nivel territorial, cuya competencia natural recae en el ente de control fiscal territorial, relevando a este de su competencia sobre los asuntos materia del mismo;

previo cumplimiento de los requisitos previstos por la Ley y la resolución orgánica que la regule.

- Petición de Función de Advertencia: Cuando el ciudadano insinúe hechos que ameriten el ejercicio de la función de advertencia por parte de la CGR.

- Reconocimiento de un Derecho: Es la solicitud que realiza un ciudadano con la finalidad de hacer efectivos el o los derechos que las disposiciones legales le reconocen jurídicamente. En derecho de petición corresponde a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental en conformidad con las competencias constitucionales y legales de la CGR cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quién deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados.

- Situación Jurídica: Es la solicitud ciudadana o informes de otras autoridades que buscan la defensa de un derecho ante posibles amenazas, vulneraciones u omisiones por parte de la CGR, en el ámbito de sus competencias.

- Solicitud de Servicio: Cuando el ciudadano solicita el desarrollo de actividades de orientación, formación, capacitación, control fiscal micro, control fiscal macro, expedición de certificados y publicaciones, por parte de la CGR.

- Solicitud de Información: Cuando el ciudadano presenta solicitud a las autoridades con la finalidad de que éstas le den a conocer como se debe actuar o se ha actuado en un caso concreto.

- Solicitud de Consulta: Cuando el ciudadano realiza una solicitud de pronunciamiento sobre el alcance, la posición, dictamen o interpretación de la CGR con relación a un hecho, a una norma y demás asuntos de su competencia.
- Solicitud de Copias: Cuando el ciudadano solicita tener acceso a consultar y obtener copias de los documentos que reposen en los archivos o en la biblioteca de la CGR, siempre y cuando no se encuentren sujetos a reserva de carácter constitucional o legal, o se afecte el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas, los cuales deben ser garantizados por la CGR.

3.1.8. Marco legal de la Participación Ciudadana en el ejercicio del Control Fiscal

La Constitución Política y los desarrollos normativos y legales alrededor de la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, consagran una serie de leyes y reglamentaciones encaminadas a garantizar al ciudadano y a las organizaciones sociales que puedan ejercer el derecho y el deber de la vigilancia y control de la gestión pública y de los recursos públicos.

Un rápido recorrido por el marco jurídico nos ubica en la Constitución Nacional, artículo 270, que establece que "la Ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sobre sus resultados".

A partir de este mandato y otro cuerpo de artículos relacionados con la participación ciudadana en el marco de la democracia participativa, son

numerosas las disposiciones legales que aparecen y en las cuales se considera el control fiscal participativo, tales como:

- La Ley 42 de 1993 que trata sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, en el artículo 26 señala la facultad de la CGR de ejercer el control posterior, en forma excepcional, sobre cualquier entidad territorial, por solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, por cualquier comisión permanente del Congreso o por la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales.

También por solicitud de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley y como resultado de un ejercicio previo de control social cuyo resultado motiva esa solicitud.

- La Ley 134 de 1994, mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

En su artículo 100 consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.

- Con la Ley 136 de 1994 se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, señalando en el artículo 167 que los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal en las entidades sujetos de control con el propósito de garantizar que la función del Estado esté orientada al bien común y sus recursos están dirigidos al beneficio social.

- En el ejercicio de la actividad contractual pública, la Ley 80 de 1993 en el artículo 66 establece que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y el control ciudadano con la facultad de denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares involucrados en el proceso de contratación.

De igual forma establece como obligación de las autoridades competentes brindar el apoyo, la colaboración y el suministro oportuno de la documentación e información que deben prestar para que los ciudadanos puedan cumplir con esta tarea.

- En la Ley 472 de 1998 se consagra la reglamentación de las acciones populares y de grupo.

Esta norma establece incentivos económicos para el demandante, entre estos el 15% del valor que recupera la entidad pública en razón a la acción popular.

- Con el propósito de fortalecer los mecanismos participativos y democráticos en el ejercicio del control ciudadano a la gestión pública, la Ley 489 de 1998, en sus artículos 34 y 35, refuerza el marco legal, al definir que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social a las entidades públicas, especialmente a través de la creación de veedurías ciudadanas, la administración está obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de este control.

De igual forma establece el apoyo de las autoridades de control y de carácter judicial para el conocimiento y la resolución de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías.

En consecuencia, las entidades y los organismos de la administración pública que sean objeto de esta vigilancia deberán tener en cuenta y llevar un registro sistemático de las observaciones de las veedurías y evaluar oportuna y diligentemente los correctivos que propongan para hacer eficaz su gestión.

Por otro lado, las entidades responsables de proyectos objeto de control ciudadano deberán facilitar el acceso a la información, con excepción de aquella que se constituya materia de reserva judicial o legal.

Finalmente, esta norma establece el diseño y la promoción de acciones de formación a veedores para el control y fiscalización de la gestión pública en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública y con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública.

En estos términos se impuso una fuerza vinculante a la administración y a los entes de control, lo que materializa de esta forma el ejercicio del control fiscal participativo con base en el trabajo de las veedurías ciudadanas.

- Mediante la Ley 610 de 2000 se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

En su artículo 8, esta norma permite el inicio del proceso por oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte

de las contralorías, por solicitud que formulen las entidades vigiladas o por las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana.

En este sentido, cuando la comunidad detecta malversación o detrimento de fondos o mal manejo de bienes, puede solicitar directamente al ente de control fiscal respectivo, la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal que puede terminar con auto de responsabilidad fiscal, y contribuye de esta forma a la recuperación del patrimonio público.

- Mediante la Ley 850 de 2003 se reglamentan las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, que asigna responsabilidades a las Entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las veedurías; estas son: Procuraduría general de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública y organismos de Planeación de los diferentes niveles.

3.2. Perú

3.2.1. Forma de Estado

De conformidad al artículo 43^o de la Constitución Política del Estado del Perú, se trata de un estado unitario, bajo el régimen de descentralización administrativa.

Artículo 43. “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”

Artículo 188°. La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.

Artículo 189°. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

3.2.2. Sistema de Control Gubernamental

El Sistema de Control Gubernamental es un sistema desarrollado por la Contraloría General con el objeto de facilitar el registro e intercambio de

información estructurada con las Entidades y Órganos de Control Institucional del Sistema Nacional de Control y con las Sociedades de Auditoría designadas.

El Sistema de Control Gubernamental permite el registro de información básica de las entidades, planes de control, labores de control e Informes de Control; así como, el seguimiento de las recomendaciones contenidas en los Informes de Control y Seguimiento a los Procesos Judiciales.

3.2.3. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave en el ejercicio de sus funciones.

Por disposición de la Ley N° 27785 Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el ente rector del Sistema está dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como

contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

3.2.4. Oficinas Regionales de Control

El artículo 38° de la Ley N° 27785 Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece que:

Artículo 38. La Contraloría General cuenta con Oficinas Regionales de Control, como órganos desconcentrados en el ámbito nacional, con el objeto de optimizar la labor de control gubernamental y cuyo accionar contribuirá activamente con el cumplimiento de los objetivos del proceso de descentralización del país, encontrándose facultada para establecer oficinas adicionales, en ejercicio de su autonomía administrativa y de acuerdo con el avance gradual del referido proceso.

Dichos órganos desconcentrados tienen como finalidad planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar las acciones de control en las entidades descentralizadas bajo su ámbito de control. Las competencias funcionales y su ámbito de acción, serán establecidos en las disposiciones que para el efecto emita la Contraloría General.

Actualmente la Contraloría General de la República del Perú, conforme al Reglamento de Organización y Funciones aprobado por Resolución de Contraloría N° 214-2013-CG del 18 de enero de 2013, cuenta con las siguientes diecinueve Oficinas Regionales de Control:

ORC Abancay, ORC Ayacucho, ORC Cajamarca, ORC Chachapoyas, ORC Cusco, ORC Huancavelica, ORC Huánuco, ORC Huaraz, ORC Ica, ORC Iquitos, ORC Lima Provincias, ORC Moquegua, ORC Moyobamba,

ORC Piura, ORC Pucallpa, ORC Puno, ORC Tacna, ORC Trujillo, ORC Tumbes; además de la Oficina de Coordinación Regional Norte, Oficina de Coordinación Regional Lima, Oficina de Coordinación Regional Centro, Oficina de Coordinación Regional Sur, Oficinas Regionales de Control.

3.2.5. Proceso de descentralización de la CGR

Las Oficinas Regionales de Control constituyen el puntal del proceso de desconcentración del control gubernamental, dispuesto por el referido artículo 38° de la Ley N° 27785 Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Su accionar está orientado al cumplimiento de los objetivos del proceso de descentralización del país, que comprenden el control y supervisión permanente de los organismos del Estado más cercanos a la población.

Las Oficinas Regionales de Control, dependientes de la Oficina de Coordinación Regional correspondiente, tienen como finalidad efectuar el control de las operaciones y recursos de los gobiernos locales y empresas municipales que se encuentran bajo su ámbito de responsabilidad; realizando el planeamiento, organización, dirección, ejecución y evaluación de acciones y actividades de control que se encuentran bajo su ámbito; cautelando el uso de los recursos, efectuando el control periódico del gasto y aportando valiosa información para la formulación del informe anual de gestión.

A la fecha existen cuatro (04) Oficinas de Coordinación Regional: Lima, Norte (Chiclayo), Centro (Huancayo) y Sur (Arequipa).

Las Oficinas Regionales mantienen relaciones funcionales con los demás órganos del Sistema Nacional de Control, efectuando la evaluación

de los planes de control de los Órganos de Control Institucional, el seguimiento de las auditorías programadas y encargadas por la Contraloría General, la revisión y control de calidad de los informes resultantes de sus acciones, y el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones correspondientes. Asimismo, realizan una supervisión e inspección continuas a estos para verificar la idoneidad de sus acciones, absolver sus consultas y alcanzar orientaciones y sugerencias que permitan mejorar la calidad de sus productos. Adicionalmente, efectúan el control de calidad y registro periódico de la información presupuestaria y de las donaciones, así como las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios que efectúan las entidades bajo su ámbito, proporcionando información confiable para la toma de decisiones del control.

En el marco del compromiso asumido por la Contraloría General de la República en la lucha contra la corrupción, las Oficinas Regionales contribuyen al reforzamiento de los mecanismos de transparencia y a la generación de una cultura de responsabilidad y autocontrol, mediante la difusión de normativa, la orientación a las autoridades y población en general sobre los riesgos de control más comunes, así como la verificación de las denuncias recibidas del Congreso y la ciudadanía, informando sobre el curso de las acciones tomadas.

3.3. PARAGUAY

3.3.1. Forma de estado

Por mandato de la Constitución Nacional de la República del Paraguay, este se constituye en un Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado, adoptando para su gobierno la democracia

representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

3.3.2. Organización territorial

A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio paraguayo se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de la Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos

3.3.3. Órgano contralor

La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por la Constitución y por la ley. En tal virtud goza de autonomía funcional y administrativa.

Se compone de un Contralor y un Subcontralor, quienes deben ser de nacionalidad paraguaya, de treinta años cumplidos, graduados en derecho o en ciencias económicas, administrativas o contables. Son designados por la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, de ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría.

Entre las atribuciones del Contralor General de la República están:

- el control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las municipalidades, los del Banco Central y los de los demás bancos del Estado o mixtos, los de las entidades

autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas;

- el control de la ejecución y de la liquidación del Presupuesto General de la Nación;
- el control de la ejecución y de la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones antes mencionadas, como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inventarios;
- la fiscalización de las cuentas nacionales de las empresas o entidades multinacionales, de cuyo capital participe el Estado en forma directa o indirecta, en los términos de los respectivos tratados;
- el requerimiento de informes sobre la gestión fiscal y patrimonial a toda persona o entidad pública, mixta o privada que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado, a las entidades regionales o departamentales y a los municipios, todas las cuales deben poner a su disposición la documentación y los comprobantes requeridos para el mejor cumplimiento de sus funciones;
- la recepción de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, así como la formación de un registro de las mismas y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones, prestadas al asumir los respectivos cargos, y las que los aludidos funcionarios formulen al cesar en ellos.
- la denuncia a la justicia ordinaria y al Poder Ejecutivo de todo delito siendo solidariamente responsable, por omisión o desviación, con los órganos sometidos a su control, cuando éstos actuaran con deficiencia o negligencia, y

- los demás deberes y atribuciones que fije la Constitución y las leyes.

3.3.4. Control ciudadano

En la estructura orgánica de la Contraloría General de la República de Paraguay, existe la Dirección de Control Ciudadano, encargada de canalizar la participación ciudadana en el control de la gestión pública a través de las llamadas Veedurías Ciudadanas.

Las Veedurías Ciudadanas son mecanismos de participación y control social, mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas ejercen el derecho constitucional de controlar, de manera objetiva e imparcial, la administración y gestión de lo público. Su propósito es intervenir -a tiempo- en caso de encontrar irregularidades en el manejo de la gestión y administración de lo público, previniendo así actos de corrupción.

Las veedurías pueden ser ejercidas por:

- Personas naturales y/o representantes de organizaciones, individual o colectivamente, quienes prevalecidos por sus derechos constitucionales, desarrollan actividades específicas de vigilancia y control social de una manera cívica y voluntaria.
- Su actividad es independiente tanto de las instituciones públicas como de las influencias político partidistas o de intereses particulares.

El control social a través de las veedurías se puede ejercer sobre:

- Entidades del sector público en todos los niveles de gobierno.

- Todo el ciclo de las políticas públicas.
- Planes, proyectos, programas, procesos, obras y servicios públicos.
- Actuaciones de las y los servidores públicos en general.
- Procesos de selección o designación de autoridades públicas.
- Personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Las veedurías ciudadanas, tienen las siguientes atribuciones:

- Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica que tuviera vinculación con el objeto de la veeduría, así como, a interventores, autoridades contratantes y a aquellas personas que tuvieran alguna vinculación con el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.
- Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.
- Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.

- Vigilar que los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.
- Evaluar las obras físicas y los servicios públicos en los impactos o afectación a la calidad de vida.
- Conocer los procesos que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto o contrato objeto de control.
- Aportar con sus conocimientos, experiencias y criterios para el correcto desarrollo del proceso, plan, programa, etc. objeto de la veeduría.
- Realizar el acompañamiento, seguimiento y vigilancia del proceso, proyecto, programa, política antes durante y después.
- Vigilar que los procesos de selección, concursos públicos de oposición y méritos, contratación, designación de autoridades, conformación de comisiones ciudadanas de selección, evaluación, etc., se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes.
- Informar ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los participantes que ejerzan funciones públicas, que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en prestación de servicios públicos.

El proceso de conformación de una Veeduría Ciudadana, tiene las siguientes fases:

- Información, sensibilización y capacitación.
- Identificación del objeto de la veeduría y determinación del plazo de ejecución.
- Elaboración del plan de veeduría.
- Organización y formalización de la veeduría.
- Acercamiento con las autoridades, personas o instituciones que serán objeto de la veeduría para el establecimiento de acuerdos en relación a su participación, entrega de información e implementación de las recomendaciones.
- Ejecución de la Veeduría.
- Socialización de resultados.
- Seguimiento de los resultados.

Finalmente existe un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que tiene el siguiente rol:

- Facilita, acompaña y respalda los procesos de veedurías.
- El financiamiento de las actividades propias de la veeduría con un presupuesto especial determinado de acuerdo al objeto y plazo.
- La asesoría técnica y metodológica permanente (antes y durante) y una vez finalizado el proceso (seguimiento de los informes).

- Conjuntamente con los veedores/as realiza el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los informes presentados.

4. Análisis

De las experiencias internacionales que se analizan, el modelo colombiano es el que más se asemeja a la realidad boliviana, en tanto se trata de un Estado unitario con descentralización político administrativa, con autonomías a nivel departamental y con un gobernador como cabeza del Departamento. Por otra parte, porque cuenta con una Contraloría General de la República, al igual que en Bolivia.

El modelo colombiano permite rescatar dos temas esenciales al control gubernamental. El primero que se trata de un modelo donde existen Contralorías territoriales con normativa propia, lo que podría, en el caso boliviano, sustentarse con la generación de leyes departamentales y leyes municipales de Control Gubernamental descentralizado, que le autoricen o le den marco legal suficiente a las Contralorías Departamentales, Municipales e IOC –que se constituirían-, para que emitan normas reglamentarias, que pueden en su caso, ser antecedidas o refrendadas por las Asambleas Legislativas Departamentales, los Concejos Municipales o las Asambleas Legislativas Indígena Originaria Campesinas, sin generar contradicciones normativas, con la ley básica del Control Gubernamental, - en este caso, la Ley 1178-, que en sus ajustes y adecuaciones deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El segundo, en relación al hecho de que, en el modelo colombiano, el control social se expresa en intervenciones de la Contraloría en las denominadas Contralorías Delegadas de Participación Ciudadana, a

través de las veedurías y de las auditorías articuladas. Esta es una forma de participación ciudadana responsable y adecuada a las normas de desarrollo democrático de nuestras sociedades y que bien puede implementarse en Bolivia.

De la misma manera en Bolivia, bien podría aplicarse el relacionamiento del control gubernamental con el control social, a través de instrumentos como las auditorías concertadas, en las que el control gubernamental dispone de un auditor, para la investigación de una denuncia del control social y el control social dispone de un auditor que supervisa, vigila y acompaña el proceso de auditoría, sin que intervenga de ninguna otra manera, donde los papeles de trabajo, el análisis financiero, presupuestario y contable y el dictamen son de entera responsabilidad del auditor del control gubernamental.

Y de las auditorías concurrentes, donde el control gubernamental dispone de un auditor, para la investigación de una denuncia del control social y el control social dispone de un auditor que además de supervisar, vigilar y acompañar el proceso de auditoría, coadyuva en la elaboración de los papeles de trabajo, más no interviene en el análisis financiero, presupuestario y contable y menos aún en el dictamen, que son de entera responsabilidad del auditor del control gubernamental.

De esta manera el control social trasciende de la simple denuncia a una acción más proactiva y con resultados verificables, ya que contará con los resultados de la auditorías.

Modelos similares y aplicables también al caso boliviano, son el de Paraguay que tiene descentralizado el control gubernamental en un Estado unitario, con descentralización político administrativa. Del cual se

puede rescatar la instalación de veedurías que incorporan la participación ciudadana al control gubernamental.

Y el de Perú, anteriormente desconcentrado, pero en la actualidad consolidando la descentralización del control gubernamental, que muestra como si es posible combinar una organización administrativa desconcentrada institucionalmente de la Contraloría, con una participación ciudadana que responde a un esquema descentralizado e integrado al control gubernamental.

En el Anexo 1, se presentan cuadros que comparan las normas constitucionales, los tipos de auditorías, los procedimientos resumidos por país, que plantean el tipo de características básicas ya comentadas y que muestran que en el caso boliviano debemos realizar la aproximación a un modelo más bien de país unitario descentralizado político administrativamente con autonomías subnacionales, como puede ser el caso colombiano o el paraguayo.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

CAPITULO III.

1. CONCLUSIONES

A partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, el 7 de febrero de 2009, Bolivia presenta una nueva imagen, una reconfiguración de su estructura y su organización administrativa, la instauración del régimen autonómico y de descentralización y, la institucionalización de la participación ciudadana y del control social, entre otros aspectos.

El mandato constitucional es tan solo el inicio del proceso, ahora corresponde consolidar el mismo a partir del ajuste y adecuación de las normas, el rediseño de las instituciones y el cambio de actitud de los propios ciudadanos bolivianos. Este proceso se constituye en un verdadero desafío para todos. Y, la Contraloría en su labor de ente rector del control gubernamental, debe necesariamente encararlo, asumiendo un nuevo rol.

El control gubernamental en el Estado así conformado cobrará mayor relevancia, por cuanto acerca y permite al ciudadano participar no solo en la formulación de las políticas y proyectos de la gestión, sino en la fiscalización y control de su ejecución. La participación ciudadana y el control social, no solo se constituyen en un derecho, sino también en un deber de los ciudadanos, pues un nuevo país, solo se puede construir colectivamente, a partir de la responsabilidad que asuma cada persona para crear o al menos promover formas concretas y participativas de control social.

En consecuencia, y, sumado a ello la vigencia del régimen autonómico descentralizado, es necesario adecuar el sistema de control gubernamental a esa nueva estructura y naturalmente vincularlo al control social, respetando en el caso de las autonomías indígena originario campesinas, sus propias normas, procedimientos, usos y costumbres.

Afirmación que no solo tiene un sustento legal en la propia Constitución Política del Estado, en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de Participación Ciudadana y Control Social, sino que dicha descentralización del Control Gubernamental, encuentra también válido respaldo, en la experiencia de países latinoamericanos de estructura y forma de estado semejantes al nuestro como Colombia y Paraguay, y no menos la de Perú. Las experiencias de otros países explicitan que los ciudadanos perciben que los gobiernos locales pueden identificar oportunamente sus problemas inmediatos y procurar una solución, mucho antes que el gobierno nacional. Eso es natural, pues cuando la organización administrativa está centralizada en un solo poder, la acción administrativa resulta lenta, ineficaz, costosa y compleja, pues todo se resuelve en el órgano central.

Necesidad esta que ya fue detectada al interior de la propia Contraloría General del Estado, cuando su máxima autoridad ejecutiva, expresa en una entrevista publicada en el portal web institucional (que se puede leer in extenso en el Anexo 2), lo siguiente:

“Esta nueva forma de Estado en expansión, sólida y grande, requiere que la CGE genere procesos de reestructuración interna, administrativa, para acompañar este proceso de cambio...Se requiere una modificación o una sustitución a la Ley N° 1178 que estaba adaptada a

un modelo anterior, plantear una Ley Orgánica de la Contraloría... y una reestructuración orgánica para ingresar de forma práctica en una correcta aplicación de control gubernamental en los diferentes sectores...

... reconfiguración que se está planteando a partir de la incorporación de las autonomías, de lo que hoy nos señala la constitución respecto a autonomías indígenas, departamentales e inclusive regionales. Por lo tanto, este elemento nos lleva a pensar que un segundo nivel de la Contraloría tiene que estar planteado para responder a esta nueva realidad. Tenemos un crecimiento muy rápido de los municipios, al presente ya son 333; responder a esta realidad significa que la CGE también deba encontrar metodologías y una organización mucho más rápida para hacer el control gubernamental en este sector. Si a eso añadimos las prefecturas y otro tipo de elementos, quiere decir que tenemos que diseñar un sector que responda a esta necesidad.

Contundente afirmación de la máxima autoridad ejecutiva de la Contraloría General del Estado, que admite la necesidad de readecuar el control gubernamental a la nueva estructura del país.

Finalmente otro aspecto que permite corroborar lo afirmado, es la introducción y consideración en los proyectos de estatutos departamentales –a los que se pudo tener acceso- del control gubernamental como una competencia concurrente entre el nivel nacional y los niveles autonómicos departamentales. Propuestas tendentes a la consolidación de la descentralización del control gubernamental hacia los niveles autonómicos departamentales en este caso, a la elección de sus

autoridades por la Asamblea Legislativa Departamental y al ejercicio de sus atribuciones conforme el marco normativo departamental.

En relación a la posibilidad de interrelacionar el control gubernamental al control fiscal, quedó demostrado a lo largo de esta investigación, el marco legal que la sustenta y la legislación comparada que la respalda.

EN TAL SENTIDO, DEL PRECEDENTE ANÁLISIS LEGAL, DOCTRINAL Y DE LEGISLACIÓN COMPARADA, SE CONCLUYE QUE:

- El control gubernamental, debe ser el reflejo del Estado al que presta sus servicios, a la sociedad que lo demanda y a la Nación que lo abriga, debe adaptarse, ajustarse y permeabilizarse a esta nueva estructura estatal.
- El marco normativo del control gubernamental como toda competencia concurrente, debe respetar el sistema legislativo emergente de la distribución de competencias, donde la facultad legislativa (ley básica y ley marco), corresponde al nivel central a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional y, las facultades reglamentaria y ejecutiva, a los niveles autonómicos simultáneamente. Por tanto, establecida la necesidad de descentralizar el control gubernamental, la legislación de desarrollo debe quedar en manos del nivel autonómico correspondiente.
- La Contraloría General del Estado, como órgano rector del Sistema de Control Gubernamental, goza de la autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa, que le permite encarar legal y legítimamente el proceso de descentralización y adecuación al régimen autonómico vigente en Bolivia y de garantizar la participación y el control social.

- La experiencia de otros países, muestra que modelos descentralizados de control gubernamental, son perfectamente compatibles con Estados unitarios descentralizados y que además estas experiencias están aplicando de manera exitosa la relación entre control gubernamental y control social, a través de instrumentos como las veedurías y las auditorías articuladas
- La relación entre el control gubernamental y el control social, surge de los preceptos constitucionales, que establecen que la democracia en Bolivia ya no es solo representativa, sino también participativa. Participación que no solo debe traducirse en la acción del ciudadano en el diseño de políticas públicas, en la priorización de demandas de la comunidad y en los procesos de planificación participativa, sino también en el seguimiento y evaluación de estas políticas públicas implementadas, en el control de la inversión pública y en la supervisión de la gestión pública.

“...La autonomía dejó de ser una simple consigna y pasó a formar parte del Estado boliviano del siglo XXI. La responsabilidad de acelerar su organización está en nuestras manos”.

Carlos Böhrtr Irahola

REFERENCIAS

REFERENCIAS

- Aliendre, F. (2012). *Organización del Estado Boliviano Plurinacional*. (1ª. ed.). La Paz, Bolivia: MI LUZ
- Aliendre, F. (2013). *Governance. Simbiosis de la Política y el Management*. (2ª. ed.). La Paz, Bolivia: MI LUZ.
- Ameller, V., Chavez, D., Lora, O., Olk, C., Reynolds, M., Rocabado, C., & et al. (2010). *LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO. Elementos para el debate y la concertación*. (1ª. ed.). Bolivia: PLURAL EDITORES.
- Cabanellas, G. (1996). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. (24ª. ed.). Buenos Aires, Argentina: Heliasta.
- Cassagne, J.C. (2004). *Derecho Administrativo*. (7ª. ed.). Buenos Aires, Argentina: LEXIS NEXIS, ABELEDO PERROT.
- Contraloría General del Estado. Centro Nacional de Capacitación (2012). *Ley N° 1178, Compendio Didáctico*. La Paz, Bolivia: Ed. Bustillos.
- Cunill, Nuria. (1991). *Participación Ciudadana*. (1ª. ed.). Caracas, Venezuela: CLAD.
- Dermizaky, P. (2004). *Derecho Administrativo*. (5ª. ed.). Cochabamba, Bolivia: Ed. J.V.
- Dromi, R. (1997) *Derecho Administrativo*. (6ª. ed.). Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciudad Argentina.
- Farrando, I. & Martínez, P. (1999). *Manual de Derecho Administrativo*. (2ª. ed.). Buenos Aires, Argentina: DEPALMA.
- Fundación Jubileo, Fundación Sembrando Esperanza. (2012). *Participación y Control Social. Guía para el efectivo ejercicio de la ciudadanía*. La Paz, Bolivia: Autor.

- Galindo, M. (2013). *Construcción de Agenda Pública Alternativa. Oxímoron: Las Autonomías Centralistas de Bolivia o de las Autonomías a la Heteronomía*. (1ª. ed.). La Paz, Bolivia: CEBEM.
- Gordillo, Agustín. (1997). *Tratado de Derecho Administrativo*. (4ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Herbas, G. (2012). *Historia de la Contraloría en Bolivia*. (1ª. ed.). Bolivia: Ed. Presencia.
- Hernandez, R., Fernández, C. & Baptista, M. P. (2010). *Metodología de la Investigación*. (5ª. ed.). México: Mc Graw Hill.
- Herrera, E. (1998). *Práctica Metodológica de la Investigación Jurídica*. (1ª. ed.). Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea.
- Lara, C.A. (2013). *Autonomías en el Estado Plurinacional*. (1ª. ed.). La Paz, Bolivia: MAVA.
- Martinez, J. A. (2008), *Derecho Administrativo*. (1ª. ed.). Santa Cruz, Bolivia: Centro de Publicaciones UPSA.
- Mejía, R. (2001). *Metodología de la Investigación*. (1ª. ed.). La Paz, Bolivia: Artes Gráficas "Sagitario"
- Peña, C., Errejón, I. & Canelas, M., Villarroel, S., Molina, W., Argirakis, H., Zegada, M. T., & et al. (2012). *Ensayos sobre La Autonomía en Bolivia*. (1ª. ed.). La Paz, Bolivia: Ministerio de Autonomías.
- Romero, C. & Böhr, C. (2009). *Autonomías. Se hace camino al andar*". (1ª. ed.). La Paz, Bolivia: Eds. FES-ILDIS, Fbdm y PNUD.
- Saavedra, C. (2013). *Derecho Administrativo. Administración Pública*. (2ª. ed.). Sucre, Bolivia: "El Original San José".
- Sabine, G.H. (1994). *Historia de la Teoría Política* (4ª. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

- Sánchez Morón, M. (2009). *Derecho Administrativo. Parte General*. (5ª. ed.). Madrid, España: Tecnos.
- Sandi, F., (2002). *Gestión pública descentralizada en Bolivia*. (1ª. ed.). La Paz, Bolivia: Centro de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Financieras, UMSA.
- Urenda, J. C. (2003). *Autonomías Departamentales*. (2ª. ed.). Santa Cruz, Bolivia: Eds. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, El País.
- Urenda, J. C. (2005). *Separando la Paja del Trigo*. (1ª. ed.). Santa Cruz, Bolivia: ABEC, EL PAIS.
- Velasco, C. (2008). *Metodología de la Investigación*. (3ª. ed.). Santa Cruz, Bolivia: El Deber.
- Von Savigny, F. (1979). *Metodología Jurídica*. (1ª. ed.), Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- Witker, J.(1995). *La Investigación Jurídica*. (1ª. ed.), México: McGraw - Hill

NORMAS

(2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz, Bolivia: GACETA OFICIAL DE BOLIVIA,

(1990). Ley N° 1178 *de Administración y Control Gubernamentales*. La Paz, Bolivia: Contraloría General de la República.

(2010). Ley N° 031 *Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*. La Paz, Bolivia: GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.

(2013). Ley N° 341 *de Participación y Control Social*. La Paz, Bolivia: GACETA OFICIAL DE BOLIVIA

(1992). Decreto Supremo N° 23215. *Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República*. La Paz, Bolivia: Contraloría General de la República.

(1992). Decreto Supremo N° 23318 – A. *Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública*. La Paz, Bolivia: Contraloría General de la República.

DOCUMENTOS EN LÍNEA:

Portal web de las siguientes instituciones:

Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia,
<https://www.contraloria.gob.bo/>

Contraloría General de la República de Colombia,
<http://www.contraloriagen.gov.bo/>

Contraloría General de La República de Paraguay,
<http://www.contraloria.gov.py/>

Contraloría General de la República Del Perú,
<http://www.contraloria.gob.pe/>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia,
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Gobierno Autónomo Departamental de La Paz,
<http://www.gobernacionlapaz.gob.bo/>

Ministerio de Autonomías de Bolivia, <http://www.autonomia.gob.bo/>

ANEXOS

ANEXO 1

ENTREVISTA AL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO, GABRIEL HERBAS, TOMADA DE LA REVISTA CGE INFORMA

AÑO 1. Nº 1

REVISTA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO

LA PAZ – BOLIVIA 2009

ARTÍCULO: Contraloría: Institución de Instituciones

Agencia de Noticias Contraloría

(ANC).-En esta nueva coyuntura política social por la que atraviesa el país, ¿cuál es el nuevo rol de la Contraloría General del Estado?

Gabriel Herbas (GH).- *Hoy el Estado recobra una nueva imagen... ingresa en el área productiva. Hay una reconfiguración de aspectos políticos, sociales y hoy en día se tiene un Estado que va ampliándose permanentemente.*

Esta forma de Estado seguramente va a estar presente en el país por un periodo bastante grande, para lo cual, *la Contraloría tendrá que prepararse y responder a esta nueva forma de Estado en su labor de control gubernamental. Esta nueva forma de Estado en expansión, sólida y grande, requiere que la CGE genere procesos de reestructuración interna, administrativa, para acompañar este proceso de cambio.*

ANC.- ¿Cómo se adecua la CGE al actual modelo del país, tomando en cuenta que este 7 de febrero, se ha promulgado una nueva Constitución Política del Estado? Por ende, ¿cómo se está articulando la CGE, en este nuevo orden estatal?

GH.- Desde la Contraloría se está impulsando tres grandes cambios que vayan a acompañar y adaptar la institución al nuevo modelo que impera en el país. Se requiere una modificación o una sustitución a la Ley N° 1178 que estaba adaptada a un modelo anterior.

Hoy en día, la CGE ha comenzado el proceso de discusión para presentar a la próxima Asamblea Plurinacional, un proyecto de Ley que pueda ser aprobado.

Un segundo aspecto que acompaña a este elemento, es plantear una Ley Orgánica de la Contraloría, dado que hasta hoy su funcionamiento ha estado basado en instrumentos legales de mayor jerarquía; sin embargo, al ser la Contraloría la institución de instituciones, la que genera el control gubernamental, requiere una ley orgánica porque sus tareas se ven mucho más amplificadas.

Un tercer aspecto es una reestructuración orgánica para ingresar de forma práctica en una correcta aplicación de control gubernamental en los diferentes sectores. Al presente hemos identificado tres grandes sectores y la discusión interna es cómo hacer que la estructura organizativa, estructura administrativa de la CGE, pueda responder a esta realidad que es latente en el país.

Un sector es el productivo, ahora el Estado ha entrado a este sector, ha recuperado empresas, por lo tanto una parte de la Contraloría tendrá que

especializarse y responder en mejores condiciones en materia de control gubernamental, a estos sectores productivos como el área de hidrocarburos y minería. ***Un segundo aspecto está planteado para esta reconfiguración que se está planteando a partir de la incorporación de las autonomías, de lo que hoy nos señala la constitución respecto a autonomías indígenas, departamentales e inclusive regionales.*** Por lo tanto, este elemento nos lleva a pensar que un segundo nivel de la Contraloría tiene que estar planteado para responder a esta nueva realidad. Tenemos un crecimiento muy rápido de los municipios, al presente ya son 333; responder a esta realidad significa que la CGE también deba encontrar metodologías y una organización mucho más rápida para hacer el control gubernamental en este sector.

Si a eso añadimos las prefecturas y otro tipo de elementos, quiere decir que tenemos que diseñar un sector que responda a esta necesidad. El tercer sector es el que en la actualidad hace la Contraloría, es decir, el control gubernamental de la administración central, de las entidades desconcentradas, que es el que más se conoce y para el que se tiene una estructura organizativa.

Esta estructura organizativa de la Contraloría en tres niveles, está siendo discutida y sus resultados se tendrán en unos cinco o seis meses, reflejando una modificación de la organización al interior de la Contraloría.

ANEXO 2

BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS ENTIDADES DE CONTROL GUBERNAMENTAL DE AMERICA LATINA

PAÍS	NORMATIVA CONSTITUCIONAL y AUTONOMIA	LEY ORGÁNICA DE ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO	DENOMINACIÓN ORGANISMO CONTROL GUBERNAMENTAL	AUTORIDAD DE LA QUE DEPENDE
ARGENTINA	Autonomía Funcional	Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional No. 24156	Auditoría General de la Nación	Asiste técnicamente al Congreso
BRASIL	Órgano que auxilia al Congreso	Ley Orgánica del TCU No. 8443	Tribunal de Cuentas	Órgano que auxilia al Congreso
BOLIVIA	Autonomía Operativa, Técnica y Administrativa	Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales	Contraloría General de la República	Depende directamente del Presidente de la República
COLOMBIA	Autonomía Presupuestal, Administrativa y Contractual	Ley 42 sobre Organización de Sistema de Control Fiscal, Financiero y los Órganos que lo ejercen	Contraloría General de la República	Autónomo
CHILE	Autónomo	Ley Orgánica Constitucional de Organización y Funciones de la CGR No. 10336	Contraloría General de la República	Autónomo
CUBA	Depende del Ministerio de Finanzas y Presidencia	Acta del Consejo de Ministros Objetivos y Funciones de la ONA Decreto Ley No. 159 de la Auditoría	Oficina Nacional de Auditoría	Depende del Ministerio de Finanzas y Presidencia
ECUADOR	Autonomía Presupuestaria, Financiera y Administrativa	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control No. 1429	Contraloría General del Estado	
GUATEMALA	Independencia Funcional	Ley del Tribunal y Contraloría General de Cuentas No. 1126	Contraloría General de Cuentas	Independiente del órgano Ejecutivo
MEXICO	Órgano Técnico de la	Ley Orgánica de la Contaduría	Contaduría Mayor de	Órgano Técnico

	Cámara de Diputados	Mayor de Hacienda	Hacienda	de la Cámara de Diputados
NICARAGUA	Autonomía Funcional y Administrativa (es independiente)	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema de Control de la Administración pública y del Área Propiedad del Pueblo	Contraloría General	Autónomo
PARAGUAY	Autonomía Funcional y Administrativa	Ley Orgánica Funcional de la CGR No. 276/93	Contraloría General	
PERU	Autonomía Técnica Funcional, Administrativa y Financiera	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control DL 26162	Contraloría General	Autónomo
VENEZUELA	Autonomía Funcional	Ley Orgánica de la CGR	Contraloría General	Órgano Auxiliar del Congreso Control de Hacienda Pública

ANEXO 3

TITULARES DE LAS ENTIDADES DE CONTROL GUBERNAMENTAL; FORMA DE DESIGNACIÓN Y TIEMPO DE DURACIÓN EN EL CARGO

PAÍS	TITULARES DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	QUIEN DESIGNA A LA AUTORIDAD	TIEMPO DE DURACIÓN EN EL CARGO
ARGENTINA	Órgano Colegiado	El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Senadores (3) Diputados (3) Ambas Cámaras Legislativas (1)	Ocho años
BRASIL	Órgano Colegiado (9 Ministros)	Poder Legislativo y Poder Ejecutivo	Vitalicio Federal
BOLIVIA	Unipersonal	Poder Ejecutivo a propuesta del Senado	Diez años
COLOMBIA	Unipersonal	Elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República. No podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo	Cuatro años
CHILE	Unipersonal	Es designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio,	Inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad.
CUBA	Unipersonal		
ECUADOR	Unipersonal	Poder Ejecutivo de terna propuesta por el Congreso	Cuatro años
GUATEMALA	Función Jurisdiccional - Colegiada / Función Administrativa - Presidente	Congreso de la República	Tres años
MEXICO	Unipersonal	Cámara de Diputados de Terna propuesta por el Consejo de Vigilancia	Ocho años

NICARAGUA	Unipersonal		Tiempo Indefinido
PARAGUAY	Unipersonal	Cámara de Diputados a propuesta de cámara de Senadores	Cinco años
PERU	Unipersonal	Congreso de la República a propuesta del Presidente	Siete años
VENEZUELA	Unipersonal	Cámaras Legislativas en sesión conjunta	Cinco años