

EL CONTROL SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA*
SOCIAL CONTROL IN THE BOLIVIAN LEGAL SYSTEM

Rev. Boliv. de Derecho N° 29, enero 2020, ISSN: 2070-8157, pp. 470-487

* Se agradece a la Profesora de la Universidad Libre de Berlín Juliana Ströbele-Gregor, por haber aportado con sus observaciones en la redacción del presente artículo, así como a la politóloga Giovanna María Aldana por haber participado en la revisión de la elaboración final del texto



J. Harry
CLAVIJO
SUNTURA

ARTÍCULO RECIBIDO: 9 de septiembre de 2019

ARTÍCULO APROBADO: 10 de diciembre de 2019

RESUMEN: En la presente investigación se realizó un estudio de la figura del control social en la legislación boliviana y sus efectos en la sociedad civil boliviana. En ese marco, a manera de introducción se efectuó una exploración sobre los antecedentes del tema, luego de ello, se efectuó un análisis del contenido del control social en la Constitución, así como su relación entre el control social, la democracia participativa, la sociedad civil y los movimientos sociales. Se concluye el trabajo, señalando que el control social establecido en la carta magna se constituye en una nueva cultura jurídica constitucional de control. Para aproximarse al objeto en estudio, se utilizarán los métodos analítico, interpretativo y comparativo.

PALABRAS CLAVE: Constitución Política del Estado; Bolivia; control social; democracia participativa; sociedad civil; movimientos sociales.

ABSTRACT: *The paper concentrated on researching the social control in the Bolivian legal system and and its effects on Bolivian civil society. In this context, an approach on the background of the subject was undertaken as an introduction, then followed a study on the content of social control in the Constitution. The paper then dealt with the relationship between social control, participatory democracy, civil society and social movements. The study concluded by emphasizing that the social control in the Constitution establishes a new constitutional legal culture of control. With reference to methodology legal analysis, legal interpretation and comparative method was used.*

KEY WORDS: *Political Constitution; Bolivia; social control; participatory democracy; civil society; social movements.*

SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN.- II. LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL.- III. EL CONTROL SOCIAL Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.- IV. EL CONTROL SOCIAL, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo, se toma como punto de referencia el 20 de abril de 1994, fecha en que fue promulgada la Ley de Participación Popular en Bolivia (LPPB)¹, norma que tuvo como finalidad la participación de los pueblos, comunidades indígenas, y juntas vecinales en la vida jurídica, política y económica del país².

En su momento, los actores no concibieron una interpretación uniforme en cuanto al ámbito de aplicación de esta Ley. El Estado por una parte, enfocaba la participación popular de acuerdo al modelo de democracia liberal, y por otra, los sectores beneficiados pretendían su aplicación respetando sus usos y costumbres³,

-
- 1 Esta Ley fue abrogada por la Ley núm. 031, marco de autonomías y descentralización "Andrés Ibáñez de 19 de julio de 2010.
 - 2 En ese sentido, el art. 8 de la Ley núm. 1551, de participación popular de 1994. que comprende los deberes de las organizaciones territoriales de base señalaba que:
"Las Organizaciones Territoriales de Base, tienen los siguientes deberes:
a) Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.
b) Participar y cooperar con el trabajo solidario de los servicios públicos.
c) Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.
d) Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación.
e) Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la presente Ley.
f) Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación".
Y, por otra parte, el inciso I del art. 14 que se refiere a la ampliación de las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial.
 - 3 STRÖBELE-GREGOR, J.: "Ley de Participación Popular movimiento popular en Bolivia", en HENGSTENBERG, P., KOHUT, K. y MAIHOLD, G. (ed.): *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*, ed. Nueva Sociedad. Caracas, 1999, p. 134.

• J. Harry Clavijo Suntura

Profesor de Derecho Civil de la Universidad Técnica del Norte de Ibarra-Ecuador; Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, fue investigador visitante del Instituto Iberoamericano de Salamanca, realizó estancias de investigación en el Instituto Iberoamericano de Berlín, así como en el Instituto Alemán de Derechos Humanos, igualmente, fue responsable de Prevención de Blanqueo de Capitales del grupo Global Exchange en España y sus filiales. Correo electrónico: jhclavijo@utn.edu.ec.

posición que finalmente se impuso con la regulación expresa del control social en la Constitución Política del Estado (CPE) de febrero de 2009.

Sin embargo, hay quien sostiene que la Ley de Participación Popular de 1994 tuvo relevancia en virtud de que su diseño y aplicación no siguió en su totalidad los lineamientos establecidos por los organismos internacionales⁴. Esto significa que los administradores del Estado siguieron una línea de acción externa recomendada, matizando superficialmente su estructura de acuerdo a la realidad social boliviana. Como resultado de ello, su contenido fue infravalorado, especialmente porque se subestimó la participación de los nuevos actores en la administración del Estado.

La Ley de Participación Popular fue complementada con la promulgación de la Ley de descentralización administrativa, de 28 de julio de 1995, con el objetivo –entre otros- del establecimiento de un régimen de descentralización administrativa a nivel departamental, y el fortalecimiento de la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de servicios de manera directa a la población. La aplicación de este régimen en la práctica no consiguió una independencia real del gobierno central, por parte de los gobiernos departamentales⁵, toda vez que las autoridades departamentales hasta diciembre del año 2005, eran nombradas directamente por el gobierno central.

En ese sentido, hay que resaltar el hecho de que si bien el objetivo de ambas normas fue establecer un cambio en la relación Estado-Sociedad en Bolivia, los resultados han sido parciales. Esto debido de manera principal, a la intención del legislador de pretender un proceso de democratización desde arriba⁶. Es decir, este proceso no fue fruto de una concertación sino de una imposición reglamentada, aunque se debe señalar que involuntariamente en este periodo se acciona a la sociedad civil, y con ello se comienza el camino sin retorno hacia la formación de una nueva estructura del Estado.

Sin embargo, se tiene que esperar hasta julio del año 2001, que es cuando el legislador boliviano reguló expresamente la figura del control social en la Ley del Diálogo Nacional. De manera concreta, el art. 25 señalaba que su definición comprende: por una parte, al derecho que tienen las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados de las políticas públicas, y por otra, al acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social⁷.

4 CORTÉZ, R.: *Representaciones y prácticas sobre control social en Bolivia*, ed. Prisma, La Paz, 2007, p. 3.

5 Vid. BLANES, J.: “La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales”, en CARRIÓN, F. (ed.): *Procesos de descentralización en la comunidad andina*, ed. FLACSO, Ecuador, 2003.

6 STROBELE-GREGOR, J.: “Ley de Participación Popular movimiento popular en Bolivia”, cit. p. 134.

7 Si bien este artículo ha sido derogado por la Ley número 341 de Participación y de Control Social de Febrero de 2013, conviene recordar el contenido expreso del art. 25 de la Ley del Diálogo Nacional que señalaba que: “Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se entenderá por control social el derecho

Esta definición fue el resultado de una visión ascendente que contiene una concepción amplia y refleja la concentración de expectativas y demandas tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo⁸. Si bien esta regulación tiene un sentido ascendente, se debe hacer notar que su contenido comprendía la estructura general del Estado, por ello, no puede considerarse como una regulación desmedida, por el contrario, se puede evidenciar que la participación de la ciudadanía se viabiliza únicamente mediante los representantes de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil.

Ahora bien, de acuerdo al contexto político boliviano imperante hasta ese entonces, esta Ley marco un antes y un después en lo que respecta la figura del "control social" en la legislación boliviana. En ese marco, con la ascensión al poder del Movimiento al Socialismo (MAS), es una parte de la sociedad civil emergente que se convierte por primera vez en administradora del Estado. Es decir, en este nuevo periodo se gesta una nueva relación entre actores políticos con categorías que antes no se habían reconocido en la escena política del país.

Este nuevo contexto tiene su momento culminante el 30 de noviembre del año 2007, fecha de aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, por parte de la Asamblea Constituyente, que incluye en su contenido la regulación del control social. Sin embargo, se condiciona su promulgación a la celebración de un referéndum, que tiene lugar el 25 de enero de 2009, que ratifica su aprobación, y da lugar a su promulgación en fecha 7 de febrero del mismo año.

La regulación del control social en la CPE se complementa con la promulgación de la Ley número 341 de Participación y Control Social en febrero de 2013, norma donde se define el contenido del control social.

En ese marco, en la presente investigación se enfatizará el estudio de la figura del control social desde su regulación prevista en la CPE, se interpretará la intención del legislador en la implementación de esta figura, y sus posibles efectos en la sociedad civil boliviana, aspecto que será complementado con un análisis de los términos democracia participativa, sociedad civil y movimientos sociales.

II. LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL.

El análisis de este tema se encuentra relacionado con el contenido de los arts. 241 y 242 de la CPE que se refieren a la participación y al control social, así como

de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos del control social".

8 CORTÉZ, R.: *Representaciones y prácticas sobre control social en Bolivia*, cit., pp. 4-6.

el art. 5 de la Ley número 341 de participación y control social de febrero de 2013, que de igual forma define estos términos.

De acuerdo a la redacción del art. 241 se prevé que el pueblo por medio de la sociedad civil participará en el diseño de las políticas públicas y ejercerá el control social de la gestión pública tanto a nivel estatal, como a nivel público, privado y mixto. De igual forma, se establece el control social sobre la calidad de los servicios públicos, asimismo, se dispone que la Ley establecerá de forma general el ejercicio del control social, también se señala que la sociedad civil organizará su estructura con el objetivo de delimitar su participación en el control social. Por último, estipula que las entidades estatales se encargaran de crear espacios de participación para que la sociedad pueda realizar el control social⁹.

De lo anterior se tiene que, si bien el término “control social” es un concepto indeterminado, el legislador boliviano en la CPE no concreta el alcance y la comprensión de este término, sino que es la Ley número 341 sobre participación y control social, concretamente el art. 5. 2, que define el contenido del control social, resaltando que es un derecho constitucional, que se caracteriza, por una parte, por ser participativo, y por otra, por ser exigible. De igual manera, se prevé que mediante el control social los actores sociales se encuentran facultados para supervisar y evaluar la ejecución de la gestión estatal, con la finalidad de llevar a cabo una autorregulación del orden social¹⁰.

Es decir, el control social consiste en la participación ciudadana en la administración pública, tarea que se lleva a cabo mediante una rendición de cuentas que realizan los agentes públicos, a solicitud directa o indirecta de las organizaciones sociales o los ciudadanos. Asimismo, esta rendición de cuentas puede ser promovida tanto por el Estado como por los ciudadanos, sin embargo, prepondera el control ascendente es decir de abajo hacia arriba¹¹.

-
- 9 Textualmente el art. 241 de la Constitución Política del Estado prevé que:
“I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas. II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos. IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social. V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social. VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad”.
- 10 De forma textual, el art. 5.2 de la Ley de Participación y Control Social establece que el control social: “Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social”.
- 11 MALENA, C., FORSTER, R. y SINGH, J.: “Social Accountability, an Introducción to the Concept and Emerging Practice”, en *Social Development Papers 76, participación and civic engagement*, The World Bank. Washington, DC, 2004, p. 9. Igualmente VELÁSQUEZ, F.: “Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia”, en ISUNZA, E. y GURZA A. (coord.): *La innovación democrática en América Latina tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, ed. CIESAS, México, 2010, p 349. Sobre el tema ANNUNZIATA, R.: “La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon”, *Revista de investigación*

Esto significa, que el control social consiste en una obligación periódica que tienen los funcionarios públicos de informar sobre sus actos a petición previa de las organizaciones sociales o de la ciudadanía en general, con el objetivo de controlar y mejorar el funcionamiento de la administración estatal.

En lo que respecta a la participación de la sociedad civil, surge la siguiente interrogante ¿Qué se entiende por este término y a quiénes comprende? Al respecto, hay quien afirma que este término comprende a todas las organizaciones autónomas que se forman en una determinada sociedad, y que de forma directa o indirecta tienen relación con las políticas públicas¹².

Esta definición conlleva una aproximación grupal, que tiene relación con la primera parte del art. 241 de la CPE que prevé la participación del pueblo por medio de la sociedad civil, esto quiere decir que la participación ciudadana se realizará de manera indirecta, lo cual además da la impresión de que contrasta con la definición de control social que se pretende desarrollar.

En ese marco, el art. 5.I de la Ley 341 sobre participación y control social establece que la participación es un derecho, una condición y es un fundamento de la democracia, que se puede ejercer de forma individual, así como colectiva, de forma directa, o por medio de sus representantes¹³.

De su redacción, se debe resaltar que esta norma hace hincapié en la participación individual de la ciudadanía como componente activo directo de la estructura social, toda vez que resulta contraproducente restringir la participación ciudadana a su pertenencia a un grupo social, puesto que de esta forma se limita o se condiciona su intervención.

En cuanto al control social sobre la calidad de los servicios públicos, que establece el art. 241 de la CPE, la Ley 341 sobre participación y control social, señala que estos servicios son prestados tanto por entidades públicas como privadas, que tienen como finalidad lograr el bien común y que son de interés colectivo. Es decir, el control social contribuye a la eficacia del desarrollo al procurar una mejor prestación de los servicios públicos¹⁴.

social Andamios, núm. 13 (30), 2016, p. 44, manifiesta de forma acertada que los poderes de control ponen a prueba la reputación del poder.

12 IBARRA, P.: *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, ed. Síntesis, Madrid, 2005, p 19.

13 De forma concreta, el art. 5.I de la Ley de Participación y Control Social prevé que la participación: Es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones.

14 MALENA, C., FORSTER, R. y SINGH, J.: "Social Accountability, an Introduction to the Concept and Emerging Practice", cit., p. 11.

También, se establece en el art. 241 que la Ley establecerá de forma general el ejercicio del control social, al respecto, debe considerarse que para garantizar un ejercicio efectivo, se tiene que facilitar el acceso a la información de los ciudadanos, se debe fomentar su inclusión y participación, y por último, se debe determinar el grado de responsabilidad de los agentes públicos sobre sus actos¹⁵.

Igualmente, se señala que la sociedad civil debe organizarse para definir su estructura y ejercer el control social, de la misma manera, el art. 25 de la Ley de participación y control social prevé que esta debe organizarse. No obstante, la norma no establece, bajo qué parámetros debe organizarse, y quién o quienes deben estar a cargo de esa función.

Asimismo, la última parte del art. 241 prevé que las entidades del Estado se encargaran de generar espacios de participación para que la sociedad realice el control social. En este caso la participación debe ser amplia y debe estar enfocada en estimular procesos de debate con el objetivo de priorizar necesidades y acceso a servicios¹⁶. De lo contrario se corre el riesgo de que los espacios de participación que la norma señale sean insuficientes, lo cual sin duda repercutirá en los resultados del control social.

Por su parte, en virtud del art. 242 el control social implica la colaboración con el órgano legislativo en la elaboración de nuevas leyes, conlleva también la expansión del control social en todas las esferas del Estado. De igual forma, prevé generar un manejo transparente de los recursos públicos y de la información, debiendo ser completa, veraz, adecuada y oportuna. También, se encuentra facultado a formular informes que fundamenten la solicitud de revocatoria de un mandato. Además, tiene tuición para observar la designación de cargos públicos. Asimismo, tiene potestad para apoyar al órgano electoral en las postulaciones de los candidatos. Igualmente, es competente para coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado, como también para pronunciarse sobre sus informes¹⁷.

15 VELÁSQUEZ, F.: "Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia", cit., p. 352.

16 *Ibidem*.

17 El contenido del art. 242 de la Constitución Política del Estado señala lo siguiente:
La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución Política del Estado y la ley:
1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.
6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.

Del contenido de este artículo, se tiene que el control social en la legislación boliviana conlleva una serie de derechos y deberes que deben ser ejercidos por la sociedad civil, esto significa que se promueve un control ascendente¹⁸. No obstante, el éxito del control social no se circunscribe únicamente a enumerar una serie de derechos y deberes de cumplimiento forzoso, sino que los multiplicadores o los que actúan en representación de la sociedad civil deben reunir un conjunto de conocimientos y habilidades para que el control sea efectivo. Esto significa, que se debe tener la capacidad para realizar este control, y esto implica el conocimiento de la legislación vigente y el conocimiento de los organigramas institucionales¹⁹.

En cuanto a la regulación concreta de esta norma, se prevé que el control social pretende la colaboración con el órgano legislativo en la elaboración de nuevas leyes, este trabajo mancomunado que se procura entre los representantes del poder legislativo y de la sociedad civil, se considerará efectivo siempre que se promulguen leyes concertadas que valoren positivamente las necesidades de la población. Una muestra de ello, es la promulgación de la Ley de participación y control social de 2013.

De igual forma, se debe resaltar que el control social tiene como objetivo el manejo transparente de la información. Al respecto, se sostiene que la información es un recurso estratégico para el ejercicio del control social²⁰. De ello conviene resaltar, que, si bien los administradores del poder público tienen a su cargo la responsabilidad principal de generar una información transparente, los medios de comunicación también tienen la obligación de difundir una información cierta, pues de lo contrario se corre el riesgo de desorientar a la ciudadanía.

En lo que respecta a la “facultad revocatoria” que ostenta el control social, su finalidad consiste en castigar a quienes no cumplan con las expectativas generadas en su elección. Es decir, la “solicitud revocatoria” implica desaprobación, disconformidad y/o desacuerdo.

En cuanto a la facultad que se tiene para observar la designación a cargos públicos, con esta medida se pretende encontrar la idoneidad y probidad de los representantes electos; no obstante, esta facultad no debe ser utilizada para

8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.

9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.

10. Apoyar al Órgano Electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

18 FOUCAULT, M.: *Microfísica del poder*, ed. La Piqueta, Madrid, 1978, pp. 144-147.

19 VELÁSQUEZ, F.: “Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia”, cit., p 355.

20 VELÁSQUEZ, F.: “Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia”, cit., pp. 355-356.

imponer candidatos, o para observar a quienes simplemente no se someten a intereses particulares.

Con relación a la planificación y control con los órganos y funciones del Estado, así como la facultad que se tiene para pronunciarse sobre sus informes, se concluye que la intención del legislador es realizar un control *a priori* y *a posteriori*. Sin duda, en el supuesto de realizarse un trabajo coordinado entre administradores y administrados en todas las etapas que comprende el funcionamiento de las instituciones estatales se presume que los resultados serán óptimos. Sin embargo, el control previo que está facultado a realizar el control social, tiene el riesgo de convertirse en una injerencia en el campo de acción de las instituciones públicas del Estado.

Por todo ello, de la regulación general comprendida en estos dos artículos, se tiene que la Constitución promueve un sentido ascendente de control por parte de la sociedad civil.

III. EL CONTROL SOCIAL Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

A manera de introducción, en una parte de su contenido del preámbulo de la Constitución, se debe destacar que; se señala que se deja de lado un Estado colonial, republicano y neoliberal, para dar lugar al nacimiento de un Estado unitario social de derecho plurinacional y comunitario. Al respecto, cabe preguntarse ¿Qué se entiende por Estado unitario social? De manera general, se entiende que su finalidad consiste en una participación igualitaria entre todos los componentes de la sociedad civil boliviana.

La inserción de este principio constitucional permite pensar que en algunos países de América latina –en este caso en Bolivia- se ejerce con fuerza el constitucionalismo aspiracional como una pretensión por lograr una sociedad más justa²¹. Si bien se tiene como objetivo replantear el orden establecido, durante el *iter* que conlleva la implementación de este principio se corre el riesgo de que la pretensión original se distorsione con el consiguiente perjuicio para la sociedad civil de un Estado.

Con relación a la democracia participativa, se debe señalar que esta forma de democracia tiene como objetivo la participación con mayor intensidad de los ciudadanos en las decisiones públicas²². De acuerdo a esta definición, su finalidad

21 GARCÍA VILLEGAS, M.: “Democracia y Estado social de derecho. Aspiraciones y derechos en el constitucionalismo latinoamericano”, en CÁRDENAS, M. (coord.): *La Reforma Política Del Estado En Colombia: Una Salida Integral A La Crisis*, ed. FESCOL, CEREC, Bogotá 2005, p. 203.

22 VIEJO, R. et al.: “La participación ciudadana, calidad democrática y evaluación”, en PARES, M.: *Participación y calidad democrática, evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, ed. Ariel, Barcelona, 2009, p. 43. Sobre el tema, GARRIDO, L., VALDERRAMA, L. y RÍOS, J.: “Democracia deliberativa, instituciones y participación

consiste en brindar mayor espacio de acción a la sociedad civil. Ello, sin dejar de lado la premisa de que son los poderes públicos quienes toman las decisiones que deben ser obedecidas por la sociedad civil en su conjunto²³. Al respecto, surge la siguiente interrogante: ¿La democracia participativa en la Constitución boliviana únicamente busca la implicación significativa de los ciudadanos condicionando su rol a lo que dispongan los poderes públicos, o por el contrario mediante el control social, es la sociedad civil la que determinará la orientación de las políticas públicas?

Si bien el contenido de la CPE -analizado en el anterior subtítulo- prepondera el control ascendente, el espacio de acción que tiene la sociedad civil, se constituye en un campo político, donde se presenta el proceso de toma de decisiones que permite a los actores sociales competir por sus intereses dentro del grupo. Es decir, el enfrentamiento de los actores constituye una arena política dentro de un campo político²⁴, donde previo enfrentamiento, y posterior negociación se determina la forma en que se pueden y/o deben dar esos mismos procesos.

Esto significa que en este contexto existen dos actores principales que se interrelacionan en el campo político: por una parte, los administradores del Estado, y por otra parte, la sociedad civil.

IV. EL CONTROL SOCIAL, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.

A priori nada nuevo, porque se sobreentiende que cada persona forma parte de la sociedad civil. Sin embargo, conviene preguntarse ¿Quiénes de forma concreta representan a la sociedad civil en la sociedad boliviana? Durante la vigencia de la actual Constitución los movimientos sociales han adquirido mayor protagonismo e influencia en la actual composición de la sociedad civil a nivel de grupo, tomando en cuenta que la administración actual del gobierno boliviano (MAS) se ha gestado en ellos.

En función de ello, se entiende que los movimientos sociales se encuentran tanto en la administración del Estado, como en la sociedad civil, aspecto que conduce a tres suposiciones:

ciudadana en América Latina”, *Revista de ciencia política*, núm. 54 (2), 2016, p. 257, sostienen con relación a la participación ciudadana que es importante que existan mecanismos institucionales vinculantes que promuevan la participación en las instituciones públicas. Asimismo, LISSIDINI, A.: “Democracia directa en Uruguay y Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos”, en CAMERON, M., HERSCHBERG, E. y Sharpe, K.: *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, ed. FLACSO, México, 2012, p. 251, afirma que la participación del pueblo se convierte en un elemento novedoso en la democracia participativa.

23 FERRI DURÁ, J.: “Movimientos sociales y poderes públicos”, en ROMÁN, P. y FERRI DURÁ, J. (ed.): *Los movimientos sociales, conciencia y acción de una sociedad politizada*, ed. Consejo de la juventud, Madrid, España. 2002, p. 25.

24 VARELA VELÁSQUEZ, R.: *Cultura y Poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*, ed. ANTHROPOS, Barcelona e Iztapalapa, México, 2005, p. 102.

Primero; que existen dos administradores del Estado, los poderes públicos como tales y la sociedad civil mediante sus representantes con hegemonía de los movimientos sociales.

Segundo; que los administradores del Estado mediante los movimientos sociales buscan auto-controlarse, con el riesgo de dejar de lado a quienes no forman parte de su esquema.

Tercero; que es la sociedad civil mediante los movimientos sociales la que realmente controla la administración del Estado.

Esto significa que la presencia de nuevos actores políticos, ha propiciado la modificación del orden constitucional establecido antes del 2009, y con ello la manera de ejercer el control interinstitucional en el Estado boliviano, aspecto que permite dar cuenta de la forma en que dentro del nuevo orden constitucional se ha reorganizado el esquema de actores políticos relevantes en el proceso de toma de decisiones dentro del Estado boliviano.

Con independencia de este cuadro difuso de suposiciones, sin duda el bienestar de la sociedad civil boliviana en su conjunto es un objetivo innegociable, y para ello, cada uno de los actores tanto administradores como administrados- debe tener un rol independiente sin que exista injerencia de ningún tipo en la toma de decisiones.

En ese sentido, lo más lógico es que exista una escisión total de la administración del Estado con los movimientos sociales sectoriales. Los representantes de los movimientos sociales deben asumir un nuevo rol cuando forman parte de la administración del Estado. Es decir, de ser interlocutores de un movimiento ante el Estado, asumen un rol de representación general de toda la sociedad civil como parte de la administración del Estado. De no ser así, se tiene el riesgo de que se priorice un interés parcial beneficiando únicamente a determinados sectores de la sociedad civil, en desmedro del bienestar de la ciudadanía, desnaturalizando de esta forma la función del control social.

Por todo ello, se puede afirmar que el éxito del control social depende de la capacidad que tengan los actores políticos en fortalecer la institucionalidad de los organismos del Estado. En ese marco, los nuevos actores pueden generar relaciones tanto positivas como negativas entre sí, aunque si lo hacen de manera consciente pueden dirigirse más hacia los objetivos de la CPE. De cualquier forma, para mantener activo el rol de cada uno de ellos, deben mantener el revisionismo interinstitucional y la capacidad para hacer valer la norma constitucional entre ellos.

Ahora bien, en cuanto al funcionamiento de los movimientos sociales, se debe resaltar el hecho de que estos hasta antes de la asunción al poder por parte del MAS articulaban sus demandas principalmente mediante cauces no institucionales²⁵, como los bloqueos de carreteras, manifestaciones públicas y huelgas de hambre.

De acuerdo a lo estipulado en la CPE de 2009, si bien la sociedad civil tiene la facultad de participar en la administración del Estado mediante el control social, en la actualidad no desaparecieron las prácticas no institucionales de ciertos grupos que representan a los movimientos sociales. Sobre el tema cabe preguntarse si esto significa que el nuevo contrato social previsto en la CPE de 2009 ha fracasado. Este es el punto de quiebre que debe resolverse con respecto a la actuación de los movimientos sociales dentro del Estado Boliviano.

Sin duda, para que exista un ejercicio óptimo del control social institucionalizado en la CPE, este debe caracterizarse por ser transparente, independiente, propositivo y constructivo, sólo así, se considerará que existe un control eficaz, siempre y cuando además se encuentre adecuado a la normativa vigente²⁶. Si el proceso y el resultado del control social reflejados en la administración del Estado son aceptados por la ciudadanía, significará que se han cumplido los objetivos; de lo contrario si persisten las formas de actuación no institucionales organizadas o espontáneas por parte de la ciudadanía significará que las tensiones que ha querido aliviar la CPE aún están vigentes, por lo que, su objetivo no se ha logrado cabalmente.

Por su parte, conviene establecer los límites de la participación de la sociedad civil sin que eso signifique, por una parte, una restricción de sus derechos, o por otra, un uso desmesurado de ellos.

La "unidad de medida" que adopta el legislador boliviano previsto en el art. 241 de la CPE es el control social, que se realizará por los representantes de la sociedad civil, ello en función a la democracia participativa regulado en el art. 11 de la CPE²⁷.

25 KITSCHOLT, H.: "Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI", en MAÍZ SUÁREZ, R.: *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. I, ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2001, p. 370.

26 TALCOTT, P.: *El sistema social*, ed. Alianza, Madrid, 1999, p. 306.

27 Tanto el control social como la democracia participativa, son parte principal de los fines que establece el artículo 3 de la Ley núm. 241, de participación y control social de 2013. Al respecto GUTIÉRREZ, H.: "La institucionalización del control social en Ecuador. Posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos", *Revista chilena de derecho y ciencias política*, núm. 8 (2), 2017, p. 158, manifiesta que: "...los mecanismos de participación ciudadana deben ser entendidos como parte de las mediaciones que dotan de capacidades democráticas al ejercicio del poder...".

Hay quien sostiene que mediante el control social se pretende la reproducción de los intereses de quienes ostentan la representación de la sociedad²⁸. De ello se puede deducir lo siguiente: que lo que se busca es la regulación de la participación de la sociedad civil desde la Constitución, y para que esta ejerza el control social, no debe depender de que sean los mismos miembros del poder público los que especifiquen el actuar de las organizaciones de la sociedad civil. Puesto que de esta forma la CPE está entrando en un círculo de contradicciones a sus propias especificaciones; además, de esta forma el objetivo de la carta magna de promover los procesos democráticos se encontrará limitado, porque se desnaturaliza función de la democracia participativa.

De cualquier manera, se debe resaltar el valor democrático de la CPE, y la importancia que ha tenido la sociedad civil en este proceso, puesto que ha sido el agente fuerte que ha desarrollado el cambio y esto fortalece la democracia porque los actores sociales han tomado una actitud activa frente a su papel en la definición de su propio destino y las posibilidades de transformación social. Por ello, conviene señalar que la sociedad civil se convierte en un apoyo para la Constitución tanto como las fuerzas políticas que impulsaron su promulgación²⁹.

En vísperas de cumplirse una década de vigencia de la nueva Constitución, conviene señalar que distorsionar o abusar del ejercicio del control social, genera de un lado, debilidades dentro de las instituciones del Estado, así como de otro lado, crea un vacío en los medios de representación y los canales de negociación entre la sociedad y dichas instituciones; ambos aspectos pueden incitar a que el proceso por el cual se llegó a generar las inconformidades por falta de representación, se repita y se debilite el modelo actual.

V. CONCLUSIONES.

Si bien la figura del control social adquiere especial relevancia en el contenido de la Constitución Política del Estado de 2009, su regulación se remonta a la Ley del Dialogo Nacional de 2001, norma que prevé de forma expresa la definición de “control social” en la legislación boliviana.

El control social a cargo de la sociedad civil de acuerdo a lo regulado en la Constitución Política del Estado regula la participación del pueblo únicamente como ente grupal. Sin embargo, la Ley sobre participación y control social establece que la participación de la sociedad civil se puede ejercer tanto de forma individual como colectiva.

28 Vid. THERBORN, G.: *¿Cómo domina la clase dominante?*, ed. Siglo Veintiuno, Madrid, 1979, p. 221.

29 Vid. GARCÍA VILLEGAS, M.: “Democracia y Estado social de derecho. Aspiraciones y derechos en el constitucionalismo latinoamericano”, cit., pp. 203-227.

El control social establecido en la carta magna ha generado una nueva cultura jurídica constitucional de control, que regula su ejercicio de forma ascendente. Esto significa que la sociedad civil es el ente que somete a control y supervisión a las diferentes instituciones que forman parte de la administración pública del Estado.

El éxito del ejercicio del control social depende, por una parte; de la capacidad y conocimiento del procedimiento de control que tengan los actores sociales con la finalidad de llevar a cabo una supervisión objetiva sin intereses sectarios, y por otra; de los actores políticos quienes tienen la tarea de fortalecer y respetar la institucionalidad de los organismos del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

ANNUNZIATA, R.: "La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon", *Revista de investigación social Andamios*, núm. 13 (30), 2016.

BLANES, J.: "La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales", en CARRIÓN, F. (ed.): *Procesos de descentralización en la comunidad andina*, ed. FLACSO, Ecuador, 2003.

CORTÈZ, R.: *Representaciones y prácticas sobre control social en Bolivia*, ed. Prisma, La Paz, 2007.

GARRIDO, L., VALDERRAMA, L. y RÍOS J.: "Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina", *Revista de ciencia política*, núm. 54 (2), 2016.

GUTIÉRREZ, H.: "La institucionalización del control social en Ecuador. Posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos", *Revista chilena de derecho y ciencias políticas*, núm. 8 (2), 2017.

FERRI DURÁ, J.: "Movimientos sociales y poderes públicos", en ROMÁN, P. y FERRI DURÁ, J. (ed.): *Los movimientos sociales, conciencia y acción de una sociedad politizada*, Consejo de la juventud. Madrid, España, 2002.

FOUCAULT, M.: *Microfísica del poder*, ed. La Piqueta, Madrid, 1978.

GARCÍA VILLEGAS M.: "Democracia y Estado social de derecho. Aspiraciones y derechos en el constitucionalismo latinoamericano", en CÁRDENAS, M. (coord.): *La Reforma Política Del Estado En Colombia: Una Salida Integral A La Crisis*, ed. FESCOL. CEREC, Bogotá 2005.

IBARRA, P.: *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, ed. Síntesis, Madrid, 2005.

KITSCHOLT, H.: "Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI", en MÁIZ SUÁREZ, R.: *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. I, ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2001.

LISSIDINI, A.: "Democracia directa en Uruguay y Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos", en CAMERON, M., HERSCHBERG, E. y SHARPE, K.: *Nuevas instituciones de democracia participative en América Latina: la voz y sus consecuencias*, ed. FLACSO, México, 2012.

MALENA, C., FORSTER, R. y SINGH, J.: "Social Accountability, an Introducción to the Concept and Emerging Practice", en *Social Development Papers 76, participación and civic engagement*, The World Bank, Washington, DC, 2004.

STRÖBELE-GREGOR, J.: "Ley de Participación Popular movimiento popular en Bolivia", en HENGSTENBERG, P., KOHUT, K. y MAIHOLD, G. (ed.): *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*, ed. Nueva Sociedad. Caracas, 1999.

TALCOTT, P.: *El sistema social*, ed. Alianza, Madrid, 1999.

THERBORN, G.: *¿Cómo domina la clase dominante?* ed. Siglo Veintiuno, Madrid, 1979.

VARELA VELÁSQUEZ, R.: *Cultura y Poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*, ed. ANTHROPOS, Barcelona e Iztapalapa, México, 2005.

VELÁSQUEZ, F.: "Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia". En: ISUNZA, E. y GURZA A. (coord.): *La innovación democrática en América Latina tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, ed. CIESAS, México, 2010.

VIEJO, R. et al.: "La participación ciudadana, calidad democrática y evaluación", en PARES, M.: *Participación y calidad democrática, evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, ed. Ariel, Barcelona, 2009.

