

Los poderes de control

Materiales para el debate sobre la democracia participativa

*Jorge Komadina Rimassa*¹⁵

La nueva Constitución Política del Estado ha creado un formidable escenario de oportunidades para poner en acción, con una amplitud insospechada, mecanismos institucionales de democracia participativa, entre los cuales sobresale el dispositivo de control social, objeto de reflexión de este trabajo. No obstante, según el curso que tome el actual proceso político, estas oportunidades podrían trocarse rápidamente en amenazas. Ésta es una de las lecciones de la historia política boliviana: los mecanismos de participación y control social tienen el rostro de Jano, pueden servir al Estado para “vigilar” a la sociedad civil o pueden ser empleados por los ciudadanos para limitar el abuso del poder. El tópico no es nuevo en Bolivia, ciertamente, pero el actual proceso político ha renovado y ampliado tanto los “juegos de lenguaje” como la trama político-jurídica que envuelve y define el mecanismo de control social y justamente en ello radica el interés académico y político de este texto.

Para explorar los alcances, limitaciones y sobre todo las paradojas de la figura del control social en Bolivia, en tanto dispositivo de la democracia participativa, resulta pues indispensable examinar

las disposiciones constitucionales sobre esta materia. Pero una visión más ambiciosa debe transponer los límites del texto constitucional para aproximarse tanto a las experiencias de participación social en Bolivia como a la discusión contemporánea, sociológica y política, sobre los principios y mecanismos de la democracia participativa. No obstante, advierto de antemano que todo lo que puede decirse al respecto será provisorio e insuficiente puesto que se trata de un proceso en flujo, cuyo desemboque me parece por ahora marcado por el signo de la contingencia.

De hecho, estoy persuadido de que hoy en día, entre los bolivianos, la idea de la democracia participativa goza de un enorme prestigio: la simple mención del término “participación” evoca utopías y esperanzas en una sociedad nueva, emancipada, descolonizada, en todo caso radicalmente democrática. Sin duda, estas expectativas o imaginarios tienen su origen y justificación en las promesas incumplidas de la democracia representativa en Bolivia. Pero este genuino entusiasmo revolucionario contrasta nítidamente con la penuria de conceptos e instrumentos teóricos con los cuales políticos e intelectuales intentan definir

¹⁵ Sociólogo, docente e investigador de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Simón y consultor del Centro de Estudios Aplicados a los derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEADESC). Ha publicado diversos libros y artículos especializados sobre temáticas políticas y culturales.



la singularidad histórica de este acontecimiento, la democracia participativa. En todo caso, este texto trata de aportar con materiales analíticos y empíricos al debate académico y político sobre el control social y, en general, sobre la democracia en Bolivia.

1. Experiencias de control social en Bolivia

En los estudios sociológicos bolivianos es posible discernir tres problemáticas generales sobre el control social, íntimamente vinculadas con experiencias históricas de ruptura política y cambio social. La primera de ellas es la experiencia del control obrero en las minas durante los gobiernos de la Revolución Nacional, visible de manera particularmente intensa en la primera gestión de Víctor Paz Estenssoro (1952-1956), pero también durante los gobiernos del General Juan José Torres (1970-1971) y de Hernán Siles Suazo (1982-1985). La segunda problemática remite a la experiencia vivida en el país como consecuencia de la aplicación de la Ley de Participación Popular. La aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, en el marco del actual “proceso de cambio”, inaugura un tercer continente de problemas, cuyos contornos legales y políticos sobrepasan en amplitud y profundidad las anteriores experiencias¹⁶. Veamos pues los rasgos principales de esos acontecimientos.

El control obrero en la minas

La célebre Tesis de Pulacayo aprobada en el tercer Congreso de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), en noviembre de 1946, diseñó una controvertida ruta política estratégica para los trabajadores mineros bolivianos, pero también postuló el “control obrero en las minas” con el propósito de “realizar un efectivo control de los obreros en todos los aspectos del funcionamiento de las minas”. De modo más concreto, este documento propuso:

“Tenemos que romper los secretos patronales de explotación, de contabilidad, de técnica, de transformación de minerales, etc., para establecer la directa intervención de los trabajadores como tales en dichos “secretos”. Ya que nuestro objetivo es la ocupación de las minas, tenemos que interesarnos en sacar a la luz del día los secretos patronales” (Tesis de Pulacayo).

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

16 De acuerdo con los estudiosos del tema, además de las ya nombradas, existirían otras experiencias de control social. Así, de acuerdo a Raúl España et al (2005), las normas y procedimientos propios de las comunidades indígenas, condensadas en la compleja noción andina de *thaki*, incorporan formas de control social que no dependen de la separación sociedad civil-Estado. En otro estudio (Alem, 2007), se propone considerar al sistema de co-gobierno paritario docente y estudiantil, válido en el ámbito de la universidad pública boliviana, como parte de las diversas prácticas de control social. Aunque, ciertamente, estos casos pueden caer en un concepto amplio de control social, ellos no son tomados en cuenta en este trabajo porque tienen características polémicas para la definición de control social que se postula en la segunda parte.

Para el ex dirigente minero Filemón Escobar, las demandas de control obrero y cogobierno constituyen una “tendencia de las masas al autogobierno... [Modalidad de] participación de las masas en el espíritu del ayllu y la comunidad agraria que se expresa en formas de democracia propia” (Escobar 1987: 118-119). Desde esta visión, que comparte en este punto la herencia ideológica de la Tesis de Pulacayo, el control social formaría parte de una estrategia de poder que permitiría que los sindicatos mineros y la Central Obrera Boliviana (COB) ocupen paulatinamente el aparato productivo del país para luego ocupar plenamente el poder político. Por lo tanto, el control social estaba ligado con la demanda del cogobierno que se plantea en 1952, en la coyuntura 1970-1971 y en el periodo 1982-1985, durante el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP)¹⁷. En esa misma línea de argumentación, Jorge Lazarte escribió en 1987 que la “cogestión obrera mayoritaria constituye la experiencia más avanzada de participación de los trabajadores bolivianos en la dirección de la empresa” (Lazarte 1987:205) Aún más, se decía entonces que esa experiencia era una contribución fundamental del movimiento obrero boliviano a la luchas obreras latinoamericanas.

Con la fundación de la COB en abril de 1952, los dirigentes mineros demandaron al primer gobierno del MNR el “control obrero con poder de veto” en las empresas de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), en el marco del acuerdo de “cogestión” MNR-COB que caracterizó la

primera fase de la Revolución Nacionalista. El control obrero fue instituido formalmente mediante el Decreto Supremo de Nacionalización de las Minas, emitido el 31 de octubre de 1952, pero fue reglamentado, también mediante Decreto Supremo, recién el 15 de diciembre de 1953; en este último se define la participación de los trabajadores mineros en la “supervisión e inspección de los aspectos administrativo, económico y financiero” de la COMIBOL (Lazarte 1987: 208). Además, este fuero sindical estaba complementado y fortalecido por el “derecho de veto”, recurso que sólo podía ser aplicado en los niveles administrativos y en el ámbito de las relaciones laborales –excluyendo la política general y el ámbito técnico–, pero además podía ser anulado desde el Ministerio de Minas. En 1963, argumentando que el control obrero no cumplió las finalidades que se propuso, el último gobierno de Paz Estenssoro lo dejó en suspenso, lo que implicaba en otros términos darle un certificado de defunción.

En efecto, el control obrero no tuvo el impacto esperado inicialmente y confrontó serios problemas políticos y técnicos que provocaron su fracaso. De acuerdo con Raúl España et al (2005: 16-19), esta conquista obrera se habría debilitado seriamente por su “apropiación, manipulación e instrumentalización” por parte del gobierno, debido a una negativa “influencia político-partidaria” que se ejerció desde la Plaza Murillo¹⁸. Ahora bien, entre los estudiosos de este tema (Lazarte, 1987, Escobar, 1987, España 2005) se suelen

17 De acuerdo con Filemón Escobar (1987), otra de las formas de cogestión que se implementó durante el gobierno de la UDP fue la creación de la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA), defendida por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

18 En el estudio ya citado (España, 2005), los autores han recopilado testimonios de ex dirigentes mineros a través de los cuales se puede apreciar el manejo instrumental y clientelar del control social, particularmente por medio de la designación de los directores de la empresa.



mencionar los siguientes factores que influyeron en el fracaso de esta iniciativa:

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

En 1971, en un escenario político signado por una profunda crisis política, volvió a emerger el tema del control social, en el marco de las luchas obreras por transformar al proceso democrático en un gobierno socialista dirigido por la COB. En mayo de 1971, el gobierno nacionalista del Gral. Juan José Torres, constituyó una comisión, con participación de la COB, para formular un “plan de participación obrera” en la COMIBOL. Sorpresivamente, a fines de ese mismo mes, el gobierno aprobó un decreto supremo instituyendo la coparticipación paritaria de los trabajadores en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). A pesar de estos avances, la FSTMB elaboró su propio proyecto de control obrero, el mismo que fue aprobado en junio de ese año por la llamada Asamblea Popular (formada por la COB y los partidos políticos de izquierda); en dicho proyecto se incluyó la figura de la participación obrera paritaria en la empresa minera estatal. El gesto de desconfianza de la COB hacia el gobierno de Torres no fue una casualidad, puesto que era la tensión política central de ese proceso. En los hechos, ninguno de los proyectos

de control social pudo ser aplicado porque el 21 de agosto de 1971 se produjo el golpe militar dirigido por el entonces coronel Hugo Banzer Suárez que sepultó la democracia durante siete largos años.

Concluido el ciclo de gobiernos militares autoritarios (1971-1982), durante el gobierno de UDP y en medio de una profunda crisis económica, marcada por el derrumbe de los precios de los minerales en el mercado internacional y por el debilitamiento de las empresas estatales, la reivindicación del control obrero volvió a ser planteada; es mas, ella adquirió aun mayor fuerza a través de la fórmula “co-gestión obrera mayoritaria”. Esta fórmula implicó pues una radicalización respecto a las propuestas previas porque el control social debía ejercerse no sólo en el directorio de la COMIBOL, además propuso un mecanismo para la designación democrática, vía asamblea sindical, de los delegados obreros que debían ejercer este poder indirecto.

Acosado por la oposición que controlaba el Congreso, con serios problemas internos y en medio de una hiperinflación, el gobierno de Hernán Siles Suazo fue duramente presionado por las movilizaciones de la COB para aprobar la fórmula de co-gestión de la FSTMB. El 23 de septiembre de 1983, el gobierno sancionó un decreto que reconocía la co-gestión mayoritaria en la COMIBOL, pero que presentaba importantes diferencias respecto a la propuesta obrera. La aplicación del dispositivo de control social tuvo resultados muy pobres, que no llenaron las expectativas de los obreros y tampoco del gobierno del Dr. Siles. El brusco descenso de los precios de los minerales en el mercado mundial, el agotamiento de los yacimientos mineros, el uso de tecnologías obsoletas y la mala administración llevaron a la COMIBOL a la peor crisis de su historia. En ese contexto

era muy difícil que el control obrero rindiera sus frutos esperados. A este cuadro, se añade la permanente confrontación entre la COB y el cogobierno de la UDP, que estaban dotados de diferentes visiones sobre el mecanismo participativo. De acuerdo con Lazarte (1987: 241), existía una “censura cerrada entre la lógica estatalista de la cogestión y la lógica social civilista”. A pesar de los esfuerzos de ambas partes, estas visiones no encontraron un lenguaje común y precipitaron en su enfrentamiento la estrepitosa caída de la UDP.

1.2. La participación popular y el mecanismo de control social

Pero la experiencia más importante (y más próxima) de control social en Bolivia proviene del llamado “proceso de participación popular”. Ella ha atraído además el interés de muchos cientistas sociales. Como es ampliamente conocido, este proceso se inició en 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), que fue “reconducida” en 1995 con la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) y en 1999 con la Ley de Municipalidades. La LPP se propuso promover la participación social a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), otorgándoles personería jurídica, recursos y obligaciones. Posteriormente, se creó la figura de los Comités de Vigilancia, entidades encargadas del control de los recursos municipales, la vigilancia en la formulación y cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal, la formulación y ejecución de los Planes Operativos Anuales. No obstante, una de las consecuencias de la creación de los Comités fue el debilitamiento de las formas tradicionales de organización previamente constituidas: la amplia diversidad organizativa se redujo a una

modalidad predominante y controlada muy de cerca por el Estado.

En un segundo momento, este proceso fue complementado por las experiencias del Foro Jubileo para la condonación de la deuda externa y por la promulgación de las Leyes del Diálogo Nacional y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). En estas leyes de “segunda generación” se reconocen derechos para que la sociedad civil pueda ejercer control y vigilancia sobre el Estado. El año 2000, se realizó una consulta para que los fondos efectivamente liberados de la deuda externa, gracias a una campaña de la Iglesia católica para condonar esa deuda, puedan llegar a los sectores más excluidos y pobres de la sociedad boliviana. Se planteó entonces la creación del Mecanismo de Control Social (MCS) para realizar el seguimiento y vigilancia de dichos fondos. Aunque estas iniciativas generaron enormes expectativas entre la población, los gobiernos de Hugo Banzer Suárez y Jorge Quiroga Ramírez no lograron desarrollar institucionalmente el MCS y tampoco consiguieron arraigarlo entre la población; éste languideció en medio de la tormenta política que se inició con la Guerra del Agua (2000) y se cerró con la investidura del presidente Evo Morales, en enero de 2006.

Pues bien, la evaluación general del proceso de participación popular, tanto en su primera como en su segunda fase, ha sido realizada por varios investigadores bolivianos. No es el momento de recapitular este balance. No obstante, vale la pena destacar algunas conclusiones de esas investigaciones (España, 2005; Boutier 1997; Ayo, 2004; Alem, 2007; Bedregal, 2005) en lo concerniente a los componentes de control social y participación:

- Se trató de un proceso con muy poca legitimidad puesto que fue impuesto “desde

- arriba" y no respondió a las necesidades reales y concretas de la gente.
- El dispositivo altamente formalizado inhibió y distorsionó la participación y el control social.
- Muchos sectores sociales fueron excluidos, no se reconoció la gran diversidad organizativa de la sociedad boliviana.
- El rol de los consultores expertos y los operadores fue sobredimensionado y quitó poder a las organizaciones sociales.
- Las organizaciones sociales involucradas carecieron de autonomía social para ejercer el contrapoder, se instaló en consecuencia un mecanismo clientelar y meramente instrumental.
- En su segundo momento, marcado por la Ley del diálogo, el proceso dependió íntegramente de los recursos de la cooperación internacional.

Finalmente, dichos estudios coinciden en afirmar que las movilizaciones sociales que se produjeron entre los años 2000 y 2005 fueron una constatación elocuente del fracaso del proceso de participación y control social. A partir de 2006, se abre un nuevo ciclo estatal en Bolivia que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que plantea el tema de la participación y control social en nuevos términos.

1.3 La esquiua figura del control social en el proceso de cambio

Durante el largo y conflictivo proceso constituyente (2006-2008), diversas organizaciones políticas y ciudadanas plantearon en la Asamblea Constituyente la necesidad de introducir en la nueva Constitución Política del Estado la figura del control social o, dicho en términos más generales, propusieron instituir nuevas formas de participación ciudadana en el Estado. Así, Unidad Nacional postuló la organización de un "Poder Ciudadano"; el Movimiento Nacionalista Revo-

lucionario sugirió un inédito "Poder de Transparencia" a cargo de la "oposición"; otras organizaciones plantearon las figuras de "Poder Fiscalizador", "Poder Popular" y "Poder Social".

Ahora bien, más allá de sus matices o de las diferencias de fondo, en todos los casos se trataba de imaginar instituciones democráticas *participativas* y *directas* destinadas a complementar y enriquecer la idea de la democracia representativa. Entre esas propuestas sobresalió la del Pacto de Unidad, bloque mayoritario en la Asamblea, que abogó por la creación del "Poder Social Plurinacional" como un cuarto poder del Estado, "constituido como un órgano independiente y autónomo de control de los otros poderes" (Art. 114 de ese proyecto). De acuerdo a la propuesta original, este poder se desempeñaría desde "fuera" del Gobierno como una fuerza independiente de los otros poderes (de hecho, contaría con mecanismos de elección propios) e intervendría no sólo en la fiscalización y seguimiento de la gestión pública, sino también participaría con voz propia en los ámbitos de decisión gubernamental.

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

Sea como fuese, el texto constitucional aprobado en Oruro en diciembre de 2007 no menciona en absoluto en término “cuarto poder” planteado por el Pacto de Unidad y tampoco define al CS como un órgano de igual jerarquía respecto a los otros poderes del Estado. En ese documento se plantea otro concepto: “El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en la toma de decisiones de las políticas públicas” (Art. 241 del documento aprobado en Oruro). No obstante, en su última y definitiva versión (“corregida” por el Congreso), la facultad de “decisión” del CS fue sustituida por la “participación” a secas, limitándose, de esta manera, las posibilidades de futuros conflictos de poder con los órganos ejecutivos.

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

Ahora bien, el proceso político que se inició en enero de 2005 con la investidura del presidente Evo Morales no es un mero cambio de gobierno, sino el inicio de un nuevo ciclo estatal que se caracteriza por transformaciones importantes en la estructura del Estado (expresadas justamente en la nueva Constitución), pero también en las modalidades de relacionamiento entre el Estado y los grupos estratégicos de la sociedad civil. Para desplegar

el argumento central de este trabajo es importante referirse a una de las tendencias de cambio presentes en esta coyuntura. Ella está relacionada con el régimen de gobierno del nuevo Estado. De acuerdo al Art. 11 de la nueva CPE, se dice que “Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática *participativa*, representativa y comunitaria”¹⁹. Asimismo, en el Art. 12. II. se determina que el CS forma parte de las “funciones estatales” junto a la defensa de la sociedad y la defensa del Estado. En el Título de *Derechos*, el Art. 24 establece el “Derecho a acceder a información o “derecho de petición” (aunque éste ya estaba reconocido en la anterior CPE y en el Art. 26. II. 5 se ampara el “Derecho a fiscalizar los actos públicos”. Pues bien, estas definiciones (y otras del mismo tenor que atraviesan el texto) son sustantivas: descentran y desestabilizan (aunque no disuelven) la añeja tradición constitucional boliviana, que desde sus primeras versiones, consagró a la democracia representativa como el mejor régimen de gobierno y abre las puertas para la aplicación de distintos mecanismos de participación de la sociedad en los asuntos: el referéndum, el proceso revocatorio, las asambleas y cabildos. Aunque la Constitución no nombra explícitamente al control social como parte de esos dispositivos, resulta evidente que forma parte de ese horizonte, tanto por sus objetivos como por sus procedimientos. Pero, al mismo tiempo, en ella se advierten grandes vacíos y ambigüedades sobre este tema, que se intentan analizar a continuación como un objeto multidimensional. Sin embargo, antes es necesario explicar nuestro concepto y nuestras hipótesis de trabajo sobre el control social.

19 Subrayado mío.



2. Las problemáticas teóricas del control social

2.1 El control social en la teoría sociológica

El concepto de control social es uno de los más antiguos pero también uno de los más ambiguos de la teoría sociológica. De hecho, sus usos tienen una inequívoca naturaleza *deíctica*, es decir, se trata de palabras que tienen un referente pero no un sentido susceptible de ser enunciado independientemente del contexto de enunciación (Passeron, 1991: 399). No existe pues una teoría con T mayúscula del control social sino diferentes y variados usos analíticos, muy a pesar de los esfuerzos de algunos sociólogos tentados por la ambición de elaborar una suerte de teoría general²⁰. De acuerdo con los sociólogos franceses Raymond Boudon y François Bourricaud (1994: 120) existirían dos grandes campos teóricos sobre este objeto. El primero de ellos tendría una connotación “positiva” y se habría desarrollado particularmente en la sociología norteamericana; en el segundo caso, el concepto tendría una impronta “negativa” (“controlar es vigilar”) y habría sido empleado de manera privilegiada por la tradición sociológica europea, especialmente francesa. Darío Melossi (1992: 17), uno de los especialistas sobre el tema, también discierne entre las teorías que giran en torno a la idea de control social *reactivo* respecto de aquellas que privilegian su carácter *activo*. En el primer caso, dice este autor, el concepto específico remite a la inhibición y represión de ciertas conductas, se disuelve en

la vasta noción del Estado, el gran aparato de control y vigilancia; en cambio, en el segundo caso éste opera mediante instituciones y mecanismos que producen o estimulan un comportamiento (en vez de prohibirlo) que fortalece el lazo social. Veamos los elementos centrales de ambos enfoques.

Uno de los usos más conocidos de este concepto en la tradición sociológica norteamericana, aunque no el más relevante para este estudio, se vincula con los mecanismos normativos e institucionales que debe emplear una sociedad para neutralizar o eliminar la criminalidad y la llamada “conducta desviada”. En este marco, el control social sería la “respuesta funcional al crimen, la reacción societal a la desviación o la reproducción del orden social subyacente” (Deflem, 2007:4). Para la tradición funcionalista fundada por Talcott Parsons, el control social sería la culminación de la teoría de la desviación y el crimen porque su sentido –su función– radicaría justamente en la estabilización de la sociedad a través del castigo y la rehabilitación del delincuente. Pero, estos mecanismos no se circunscribirían al uso de la violencia estatal, sino al “conjunto de recursos materiales y simbólicos que dispone una sociedad para asegurar la conformidad del comportamiento de sus miembros a un conjunto de reglas y principios prescritos y sancionados” (Boudon: 120).

En realidad, la noción de control social está vinculada estrechamente con la tradición sociológica inaugurada por Émile Durkheim y fue inicialmente concebida

20 Éste es el caso de Donald Black (1997) quien ha propuesto un modelo teórico para analizar las diversas formas de control social que son de tipo penal, compensatorio, terapéutico y conciliatorio. A pesar de esa multiplicidad empírica, el control social se expresaría en la Ley, cuya función cultural consiste en establecer los límites entre lo bueno y lo malo y cuya función coercitiva es prescribir sanciones para las conductas desviadas. A su vez, la Ley está enraizada en el régimen cultural que prevalece en una sociedad.

como una respuesta correctiva de la “sociedad” a la “desviación” de los individuos o grupos sociales respecto a las normas o pautas culturales predominantes, sean estas explícitas o implícitas. En esta vena teórica, el control social se definiría como el conjunto de mecanismos empleados para inducir comportamientos acordes con un sistema normativo, que incluyen también mecanismos para corregir las infracciones y evitar su repetición. Ahora bien, el delito no es la única forma de desviación, en realidad se trata de un concepto más amplio (pero más ambiguo) porque involucra individuos o grupos no conformes o refractarios con dichos valores o normas. Por lo tanto, aunque tiene un andamiaje institucional represivo conformado por la policía, el sistema judicial, el sistema penitenciario, etc. también funciona a través de instituciones que inculcan o inducen cierto tipo de conductas; para Durkheim, el sistema educativo jugaba un rol central (la escuela era la “fabrica del ciudadano”); para Talcott Parsons, ese rol le correspondería a la familia. Pero, además de estos dispositivos institucionales de socialización, el también es ejercido a través de mecanismos informales y difusos como la censura moral a cierto tipo de conductas. No obstante, la sociología durkheimniana no es exactamente una sociología del delito sino una teoría sobre las formas de reproducción de la sociedad en la medida en que la desviación es concebida como un hecho que permite visibilizar los “límites morales”, es decir, trazar una línea entre el bien y el mal, pero además facilita la cohesión de la sociedad, el fortalecimiento de los lazos sociales, frente a las fuerzas centrípetas.

Los trabajos de Stanley Cohen (1985, 1989) han llamado la atención sobre el carácter “negativo” del control social,

concebido éste como una función de vigilancia y represión ejercida por el Estado. De acuerdo a uno de sus argumentos centrales, las transformaciones históricas en los mecanismos del control social tienden a ser más humanos y racionales, mucho más eficientes respecto a los viejos sistemas represivos basados en el suplicio y la tortura. No es difícil discernir en estas afirmaciones la influencia de los trabajos de Michel Foucault, particularmente *Vigilar y castigar* (1975), sobre el nacimiento y desarrollo de las instituciones penitenciarias y el nacimiento de las *disciplinas*, es decir de los poderes productivos y útiles, poderes que no prohíben ni torturan. El modelo del panóptico propuesto por Foucault permite apreciar la importancia del secreto y del control de los flujos de información: “El panóptico es una máquina de disociar la dupla *ver-ser visto*: en el anillo periférico se es visto totalmente, sin jamás ver; en la torre central, se ve todo, sin ser jamás visto” (:203). En otros términos, el poder estatal (la “torre central”) convierte a los individuos en meros objetos de información y vigilancia, sin lograr ellos constituirse como sujetos de comunicación. Prolongando los trabajos de Foucault, Gilles Deleuze (1999: 277 y siguientes) propone considerar transformaciones en las lógicas e instituciones disciplinarias: En el *régimen carcelario*, la utilización de “collares electrónicos que imponen al condenado la permanencia en su domicilio durante ciertas horas”; en el *régimen escolar*, las formas de control y evaluación continua, etc.

Veamos ahora las principales ideas del enfoque activo o “positivo”, entre los cuales destaca –ciertamente– el trabajo de la llamada “teoría interaccionista” o Escuela de Chicago, cuyos perfiles más altos y nítidos se hallan en los trabajos de psicología social de George H. Mead y Edward

A. Ross. Mead criticó vigorosamente la idea de que el control social emanaba desde un “centro” de mando de la sociedad –llámese el Estado, la iglesia o las elites– bajo la forma de prohibiciones y censuras. Lo esencial de la hipótesis interaccionista consistía en sostener la existencia de un “vinculo funcional” entre el discurso (definido como una “conversación articulada que resulta posible mediante el uso de símbolos significantes”) y los “conjuntos de acción colectiva que guardan relación con aquel” (Melossi, 1992: 161). Éste fue concebido como un proceso de interacción social entre el Yo y los Otros que se producía en y a través del lenguaje. A partir de esta idea, Mead y otros sociólogos norteamericanos invirtieron el esquema de socialización elaborado por la sociología clásica europea, a saber: el individuo debe interiorizar valores y patrones de conducta consagrados por un “todo civilizado” para no sufrir sanciones de diferente tipo. Al contrario, el interaccionismo privilegió el “estudio de redes de individuos y de grupos interactuantes, especialmente en el contexto de la gran urbe” (:161). El control social está pues asociado con las capacidades de los individuos de modificar permanentemente su conducta tomando en consideración las expectativas de los otros, es decir, a través de la armonización del “auto control” con el ejercido por los otros. Ambos términos se confunden. Se trataría entonces de una modalidad “fuerte” del concepto basada en la producción de comportamiento (consentimiento) que contrasta con las formas “débiles” que trabajan con la censura y no tienen capacidad de generar conductas.

Otro elemento importante para este enfoque teórico es la vinculación entre esa forma de y la democracia. El régimen democrático se adecuaba mejor a este modelo interaccionista puesto que aseguraba el

“intercambio comunicativo y el diálogo”. La democracia de opinión y la existencia de un “público” eran las condiciones para la interacción comunicativa y por ende conformaban un entorno hospitalario para fortalecer el control social. Como lo han sugerido algunos críticos, esta teoría debe ser leída en el contexto del debate sobre la integración *democrática* de las culturas, grupos y organizaciones en conflicto que tuvo lugar en los Estados Unidos en la década de los años 30, en términos de Melossi: “El problema radicaba en el restablecimiento de un universo de significados generales en una sociedad hondamente dividida al estilo de Babel, y en la cual se habían perdido la mayor parte de los antiguos lazos tradicionales” (Melossi: 164). En este marco teórico la idea de “público” es particularmente importante porque las interacciones comunicativas suponen la presencia de ciudadanos activos, dotados de información y conocimientos, organizados y con un sentido crítico respecto a los poderes.

A pesar de su importancia y originalidad, las ideas de Mead y los interaccionistas de la Escuela de Chicago han sido severamente cuestionadas desde distintos puntos de vista, particularmente con relación a la visión idealista que sostiene su concepto del público: en una democracia de masas el “público” está confrontado a la manipulación y a la desinformación generada por poderosos consorcios de medios de comunicación, que cuentan con enormes recursos financieros y tecnológicos para modelar la estructura de significación de los ciudadanos. La visión de Mead está vinculada con la nación de “esfera pública” que será teorizada por Jürgen Habermas como un espacio de debate entre los intereses y visiones particulares que buscan consensos sobre el bien común. Según Habermas la deliberación

en el espacio público no estatal permite crear consensos y lograr acuerdos por la vía de un intercambio de argumentos racionales, es decir, permite definir el bien común. Sin embargo, una de las condiciones de este proceso es la existencia de un espacio público autónomo respecto al Estado y del mercado.

En suma, el ejercicio previo ha mostrado que las teorías sociológicas sobre el control social basculan entre un sentido “positivo” y un sentido “negativo”. En el primer caso, la acción de control se ejerce desde la sociedad civil hacia el Estado con el propósito de fortalecer el lazo social y crear el bien común. En el segundo caso, el Estado vigila y controla la sociedad civil para fortalecer y legitimar su poder, no sólo a través de mecanismos represivos, sino también y sobre todo por medio de instituciones disciplinarias como la escuela. ¿Cuál de estas lecturas nos resulta útil para los fines de este trabajo? Ambas, puesto que los mecanismos de *control* pueden ser empleados en uno u otro sentido en función de los juegos estratégicos de la política.

2.1 La democracia y los poderes de control

En este trabajo, las ideas de control y participación social están enquistadas en una problemática mayor: la cuestión de la democracia. Aquí me interesa destacar que, desde sus orígenes, la democracia ha estado tensionada en torno a dos tipos de legitimidad. Por una parte, es indiscutible que ella proviene del ejercicio del sufragio por medio del cual se instituye el gobierno y se eligen a los gobernantes. Por otra parte, los gobernados siempre han aspirado a ejercer un control permanente y no esporádico sobre los mandatarios. Los mecanismos de la democracia representativa constituyen los andamiajes

institucionales del primer tipo de legitimidad; en cambio, la aspiración a la participación y al control permanente han dado lugar a diversas formas de democracia participativa o, como lo sostiene Pierre Rosanvallon (2007), han dado nacimiento a los “contrapoderes” de la democracia o simplemente a la “contrademocracia” que no se define como una forma política contraria a la democracia puesto que “es más bien la forma de democracia que contraría a la otra, la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza frente a la democracia de la legitimidad electoral”(). En otros términos, no se trata de una “anti-democracia”, sino de un conjunto abigarrado de prácticas e instituciones que juegan el contrapunto a las instituciones clásicas de la democracia representativa.

A pesar de su “diseminación en el cuerpo social”, es posible distinguir tres dimensiones o esferas de prácticas políticas vinculadas con la contrademocracia. La primera está anclada en los denominados “poderes de vigilancia” que ejerce la sociedad civil sobre los representantes para controlar sus acciones y obligarlos a cumplir sus promesas electorales. En el segundo caso, la contrademocracia emplea los “poderes del veto y la sanción” que también obligan a los gobernantes a renunciar a algunas de sus iniciativas, se trata de un poder negativo cuya finalidad es la obstrucción. En el tercer caso, finalmente, se levanta la severa figura del pueblo-juez que fiscaliza y juzga a las autoridades electas en tribunales constituidos por ciudadanos. No se alude pues con el nombre de contrademocracia a los clásicos mecanismos liberales de *checks and balance*, se trataría más bien de un conjunto de prácticas no institucionalizadas, ancladas directamente en el espacio



social (acaso por ello más democráticas) y que están encarnadas en una multitud de actores: los movimientos sociales, los medios de comunicación, los sindicatos, asociaciones ciudadanas, asociaciones profesionales, los grupos religiosos, etc. Como vemos, la contrademocracia emerge de las múltiples capacidades de organización de la sociedad civil, como una respuesta a la desconfianza de los ciudadanos respecto a sus gobernantes; frente a la “legitimidad electoral” se levanta críticamente la “legitimidad de la desconfianza”, el contrapunto del poder.

De acuerdo con Olin Wright y Archon Fung (2007), dos académicos norteamericanos que han estudiado experiencias de participación en distintos países del mundo, el control social “con poder de decisión” involucra tres principios. Primero, éste se concentra o gira en torno a problemas específicos y tangibles. Dos, se define por la participación activa de la gente común, sobre todo de los afectados por problemas, pero también por la interacción positiva de los funcionarios u oficinas estatales concernidas en esos problemas. Tres, la participación es efectiva (y no instrumental) solamente cuando se desarrollan las capacidades de deliberación de los ciudadanos para dar efectivas soluciones a esos problemas.

Ahora bien, en cuanto a la forma comparto el punto de vista que sostiene que existen múltiples mecanismos y prácticas de control social: no es concebible un modelo único. Asimismo, estos mecanismos son ejercidos por una miríada de actores y no por un sujeto privilegiado. En cuanto al problema de fondo, entiendo que el control social constituye un mecanismo de la democracia participativa cuyo ejercicio, a

menudo conflictivo y polémico, reequilibra las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, complementa y enriquece la democracia representativa y renueva la legitimidad del poder. En otros términos, el control social se ejerce desde un ámbito externo al Estado, la sociedad civil, y demanda en consecuencia la autonomía de los actores, entendida esta como la libertad de ciudadanos e instituciones para deliberar, formar opiniones sobre asuntos públicos y para tomar decisiones sin presiones o coacciones de los gobernantes²¹. Para ejercer esta autonomía social, los actores de la sociedad civil, individuales o colectivos, deben contar con algún “poder de decisión”, es decir con recursos formales e informales que permiten hacer efectiva la participación y el control social.

3. Las dimensiones del control social en la nueva Constitución

Hemos visto que no es fácil definir en qué consiste el control social. Esta dificultad deriva ciertamente de la gran variedad de experiencias e instituciones que podrían ser catalogadas como tales, que oscilan desde la participación de los ciudadanos en asuntos locales –que se materializa bajo la forma de asambleas o de consejos– hasta la aplicación de mecanismos de consulta para la ejecución de proyectos puntuales (urbanísticos, medioambientales, etc.), la deliberación sobre políticas públicas de alto vuelo y la vigilancia ciudadana de procesos electorales. La pertinencia de pensar el control social como un “dispositivo” proviene justamente de esa heterogeneidad que recusa en sí misma la pretensión de una institución rígida y

21 En cambio la fiscalización es una actividad que se realiza desde las instancias legislativas hacia el poder ejecutivo.

uniforme, en tal perspectiva el dispositivo es un elemento (o un conjunto de elementos) flexible que cumple una “función estratégica” (discursiva e institucional, y que puede ser reajustado en permanencia según los contextos y las escalas²². En el caso del control social, el dispositivo diseña el tipo de interacción entre el Estado y la sociedad civil, no sólo facilita ese proceso sino que en cierta manera lo modela.

Ahora bien, a pesar de esa dispersión empírica, las experiencias de control social comparten algunos elementos comunes: ponen en cuestión las fronteras clásicas de la democracia representativa (la frontera entre el mandante y el mandatario) y aparecen como instrumentos o medios tendientes a garantizar la participación

de los ciudadanos o de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión y en la toma de decisiones en los asuntos públicos, pero en la mayoría de los casos esa participación tiene un poder limitado o indirecto, que no aspira a sustituir los poderes constituidos.

Los elementos del dispositivo, la variedad de actores que intervienen en el proceso, la escala de aplicación, las fuentes de legitimidad, los objetivos y métodos empleados conforman una complejidad que demanda una aproximación analítica cuidadosa. Para ello, en la tabla 1 se proponen algunas de las dimensiones que pueden ser incluidas en el análisis de un mecanismo de control social, dimensiones que se estudian a continuación.

Tabla 1
Control social: Dimensiones de análisis

Quiénes	– Los actores individuales o colectivos que participan en el proceso.
Cómo	– Características del dispositivo institucional. – Políticas públicas y resultados.
Con qué	– Recursos efectivos (directos o indirectos) para forzar la observancia de las normas y controles. – (Veto, sanciones, revocatoria, recursos constitucionales, etc.). – Recursos administrativos, financieros y técnicos susceptibles de ser activados por las instancias de control.
Donde	– Ámbitos del Estado que son objeto de control. – Tipos de estructuras organizativas.

Fuente: Adaptado de Cunill, 2003.

3.1 Los actores del control social

Una de las preguntas que brota espontáneamente cuando se habla de control social es la siguiente: ¿Quiénes son los sujetos o los actores que tienen bajo su cargo el proceso? Resulta evidente de que no existe

una sola respuesta para esta interrogante clave. De hecho, la posición que se adopte al respecto condiciona *a priori* una cierta concepción de este mecanismo, y de ahí la importancia de considerar este problema. Veamos pues, en primer lugar, como enfoca esta cuestión la nueva Constitución.

22 Como es conocido, el concepto de dispositivo como “función estratégica” es una de las herramientas teóricas más importantes en la obra de Michael Foucault; no obstante, en nuestro texto la idea de dispositivo tiene un alcance más limitado y de ninguna manera resume la riqueza de connotaciones y usos que posee este concepto en la obra de Foucault.



En el párrafo I del Art. 241 se establece que “El pueblo soberano, por medio de la *sociedad civil organizada*, participará en el diseño de las políticas públicas”²³. Un poco más abajo, en el párrafo V se determina asimismo que “La *sociedad civil se organizará* para definir la estructura y composición de la participación y control social”. En estas disposiciones se advierte una contradicción lógica nada banal; en la primera de ellas se presume que la sociedad civil ya está organizada mientras que en la segunda se estipula que la sociedad civil debe imperativamente organizarse (en el futuro) para iniciar el proceso de control social, lo que implica en este caso la creación de novísimas instituciones de control, que pueden confrontarse o juxtaponerse con el tejido social ya existente.

Pero las ambigüedades conceptuales son aún más significativas que los contrastes lógicos. Un primer problema es que el texto no define con claridad el concepto de “sociedad civil”; se sabe que ésta no es una entidad uniforme, dotada de voluntad propia, sino un archipiélago de organizaciones y actores que tienen representaciones e intereses diversos e incluso contradictorios. Luego, ¿cómo representar esta diversidad en una plataforma común de intereses? Pero la noción de “pueblo soberano” también se desplaza constantemente en un amplio abanico de juegos de lenguaje. En la nueva Constitución es posible identificar al menos tres niveles de significación relativas al “pueblo”. Primero, en algunos párrafos el pueblo se presenta como la fuente del poder y la soberanía; aunque incluye a todos los individuos asentados en un territorio, es algo más que la suma de individualidades, es una voluntad general que encarna el bien

común. No obstante, en otros párrafos el pueblo no es una potencia sino un sujeto conformado por los sectores excluidos y empobrecidos (campesinos, indígenas, obreros...) que se expresan inequívocamente por medio de las “organizaciones sociales”. Finalmente, la noción de pueblo se diluye en un conjunto de “pueblos indígenas” cada uno de los cuales está autorizado para ejercer el autogobierno en una determinada jurisdicción territorial. En suma, la Constitución elude este problema –la identificación precisa de los actores– y deja esta tarea en manos de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

De acuerdo a Cunill (2005) es posible visualizar tres tipos de actores de éste mecanismo. Por una parte, se presentan los sujetos sociales directamente interesados en los impactos de una política o acción estatal (los llamados en inglés *stakeholders*) pueden reclamar ese rol. En Bolivia estos actores son generalmente denominados “organizaciones sectoriales”, porque involucran a los grupos directamente concernidos en un problema, un sector; así, un problema de transporte involucraría solamente al gremio de transportistas y a los poderes públicos, los directos interesados, mientras que los usuarios de esos servicios son simplemente actores indirectos *a fortiori* prescindibles. Resulta casi innecesario añadir que esta visión del control social está caracterizada por la exclusión de la idea del bien común.

Por otra parte, el control social puede ser ejercido por organizaciones sociales permanentes y estables, que cuentan con recursos de poder para interactuar e incluso enfrentarse con las entidades y órganos del Estado. Pero, esta opción es también cuestionable porque estas

23 Cursivas mías.

organizaciones no son portadoras de intereses generales, sino de demandas corporativas, pero además si se privilegia solamente a los interlocutores corporativos fuertes se corre el grave riesgo de excluir a las organizaciones y de los grupos más débiles y con reducida o nula capacidad de movilización, sin capital político, para acceder a recursos del Estado²⁴. Los ciudadanos ordinarios que no están afiliados a organizaciones sociales, en esta lógica, no podrían convertirse en actores relevantes del control social.

Para Cunill (2004) si la opción es crear órganos específicos para el ejercicio del control social (como es el caso boliviano) no es suficiente que estén conformados por organizaciones sociales fuertes y con un cierto grado de independencia del Estado, es también preciso introducir mecanismos flexibles en estas organizaciones para que todos los ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos directos del control social.

Sin embargo, es posible concebir este mecanismo como un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas, y de todas las organizaciones que conforman la sociedad civil. La idea del control social y la

participación como un derecho de todos los ciudadanos (individuales o colectivos) es, desde mi punto de vista, la premisa para legislar en esta materia.

3.1 ¿Control social con poder de decisión?

La Constitución formaliza algunas de las competencias del control social, pero deja la definición de otras (complementarias y en ningún caso contradictorias con la Constitución) a la Ley específica de control social y en menor medida a los Estatutos Autonómicos y cartas orgánicas municipales, en el caso de las entidades territoriales autonómicas. Como veremos, esta formalización tiene ventajas pero también desventajas. Sin embargo, antes es preciso mostrar la dualidad de funciones que establece la constitución, que es sin duda la dificultad mayor que se presenta.

Las competencias establecidas en el Art. 242 de la nueva Constitución pueden ser discriminadas en dos grupos: funciones de control social y funciones de participación, y de hecho, el título respectivo se llama *Participación y control social*. Comparemos pues estas competencias en la siguiente tabla:

Tabla 2
Competencias de Participación y Control Social

Participación	Control Social
Participar en la formulación de las políticas de Estado.	Desarrollar el CS en todos los niveles de gobierno... (No se define el atributo del CS).
Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes	Generar un manejo transparente de la información y del uso de recursos en todos los espacios de gestión pública.
Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del estado	Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.
Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.	Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
	Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.

Fuente: elaboración propia en base a la CPE.

24 Estas premisas parecen formar parte del proyecto de ley de control social presentado por CONAMAQ, que privilegia a las organizaciones campesinas e indígenas.



En suma existen atributos tanto de participación como de control social, lo que conduce a formular una pregunta importante: ¿se trata de dos caras de la misma moneda?, ¿son funciones compatibles y complementarias?, ¿se trata más bien de funciones diferentes e incluso contradictorias? La palabra *participar* remite sobre todo a una función de articulación de las demandas sociales y su visibilización en instancias de planificación estatales, particularmente en cuanto se refiere a las políticas públicas en diferentes niveles. Esta modalidad de participación es estrictamente consultiva, no hay ninguna disposición que fuerce u obligue al Estado a materializar las propuestas o visiones de la sociedad civil. Apoyar, coordinar, colaborar son acciones que implican una complementación y no remiten de manera directa a la decisión. En cambio, otro parece ser el sentido de la palabra *control* que remite a la comprobación, la inspección y la fiscalización, pero también se vincula al dominio o mando necesarios para ejecutar esas acciones. En todo caso, la noción de control remite a una opinión externa sobre algo que ya ha sucedido.

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

Como lo hace notar Cunill, un mismo órgano no puede ejercitar tanto el control *ex post* como el *ex ante* sin comprometer su eficacia o su autonomía, es decir, no es posible ser juez y parte al mismo tiempo, en esta confusión de roles radica gran parte de los problemas observables en las experiencias de control social. Aquí es bueno resaltar que la participación (que involucra en cierta manera una co-gestión con el Estado) pone en cuestión el principio de autonomía o independencia necesarias para ejercer desde afuera este derecho, desde la externalidad del Estado, en el entendido por supuesto de que un sistema administrativo no puede controlarse efectivamente desde adentro. Las experiencias que se han aplicado en diversas partes del mundo muestran que estos recursos que son puestos a disposición de la ciudadanía son diversos y complementarios, entre ellos cabe citar a la revocatoria de mandato (reconocida ampliamente en la nueva Constitución boliviana) y la remoción de autoridades subalternas, los recursos administrativos y los recursos judiciales.

Segundo, aquí se hacen evidentes los problemas que implica compartir el mando y el poder estratégico, es decir: ¿quién decide?, ¿deben los poderes constituidos aceptar las opiniones de los ciudadanos, considerando que estas cambian a menudo?, ¿no implica el compartir las responsabilidades liberar de cierto modo de sus responsabilidades a las autoridades que han sido expresamente elegidas para tal cargo?, ¿la observación o la denuncia del control social debe tener un efecto vinculante e inmediato sobre los funcionarios públicos? Esta última posibilidad no está dada, en algún grado efectivo y no solamente como poder moral de condenar, no es posible hablar en sentido estricto de un poder de control puesto que se carece de

él. ¿Cuáles son pues específicamente estos recursos de poder en el caso de la CPE?

3.2 Recursos de poder del control social

De acuerdo con nuestro esquema analítico aquí se discriminarán entre recursos de poder directos y recursos de poder indirectos. En el primer caso, de acuerdo al punto 4 del Art. 242 de la nueva Constitución “la información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz adecuada y oportuna”. Éste –la información pública– constituye un recurso estratégico para él, éste no podría existir si los actores no cuentan con la suficiente información como para emitir un juicio independiente y fundamentado. No obstante, el acceso a información socialmente valiosa no es la finalidad del control social, es apenas un insumo que permite emitir un juicio de valor, que será fundamental para establecer las responsabilidades de las autoridades responsables.

Segundo, la Constitución establece –aparentemente– un poderoso recurso de poder: la revocatoria del mandato, de la siguiente manera: “las instancias de control social podrán poner en marcha el mecanismo de la revocatoria del mandato a través de un informe, de acuerdo al complejo procedimiento establecido por la Constitución”. Sin embargo, el recurso de revocatoria, cuidadosamente codificado por el texto constitucional, no es una atribución específica de las instancias de control social (cualquier ciudadano u organización social puede plantearlo si sigue los procedimientos establecidos para tal efecto), pero tampoco tiene una vinculación inmediata, sino que está obligado a observar una serie de pasos que culminan con un referéndum en el ámbito o

jurisdicción en el cual ha sido planteado. En otros términos: la apelación al revocatorio puede estar justificado por razones que exceden el informe fundamentado y deliberado de un organismo de control social. En el mejor de los casos, este organismo pone en acción un complejo dispositivo en el cual intervienen decisivamente los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y electoral. En suma, más que de un recurso directo se trata de un recurso indirecto y ciertamente muy difícil de ser aplicado.

Otro de los recursos de poder, en este caso indirecto, que tienen los organismos de control social consiste en formular una denuncia ante las autoridades e instituciones correspondientes “para la investigación y procesamiento en los casos que se considere convenientes”, particularmente son importantes que se podrían plantear ante el poder judicial y ante las instancias de defensa de la sociedad (Defensor del Pueblo) y de defensa del Estado (Contraloría y Procuraduría), en el caso de comprobarse responsabilidades de funcionarios públicos.

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



3.3 Ámbitos de ejercicio del control social

A pesar de sus silencios y ambigüedades, la nueva Constitución boliviana es clara y contundente al momento de identificar los ámbitos estatales en los cuales debe funcionar el control social, estos abarcan prácticamente a toda la constelación de instituciones estatales, no sólo se incluye al Poder Ejecutivo y a todas sus reparticiones, sino también a las cuatro entidades territoriales autónomas reconocidas por la Constitución, es decir, los departamentos, los municipios, las regiones y las autonomías indígenas originarias. Pero, el control social deberá ejercerse también en las entidades autárquicas (el caso más importante es Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), descentralizadas y desconcentradas. Aun más: no sólo están abarcadas las instituciones estatales sino también “las empresas e instituciones públicas, mixtas o privadas que administren recursos fiscales”.

Finalmente, de acuerdo al inciso 6 del Art. 242, una de las atribuciones del control social es “conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado” y la Constitución define que los órganos del Estado son el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Electoral; mientras que las “funciones del Estado” abarcan las funciones de control, a cargo de la Contraloría General del Estado, la función de defensa de la sociedad, a cargo de la defensoría del pueblo nacional y las contralorías departamentales, la función de defensa del Estado a cargo de la Procuraduría General del Estado. Es decir, control de la sociedad de las instancias

encargadas de la *accountability* horizontal que el Estado ejerce sobre su propio funcionamiento a través de organismos especializados²⁵.

Se trata entonces en suma de un dispositivo transversal de gran amplitud y envergadura, que probablemente no tiene parangón en otras Constituciones y leyes en la región latinoamericana. De hecho, la idea de la democracia participativa siempre fue pensada a partir de experiencias locales (sobre todo municipales, el ejemplo paradigmático es el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil), pero no ha sido proyectada todavía a una escala tan grande y tampoco goza de una legitimidad plena, otorgada por la propia Constitución. Sin embargo, cada una de estas instituciones presenta una estructura diferenciada y en algunos casos se trata de instituciones muy complejas que son muy difíciles de ser escrutadas por los ciudadanos. Así, en el caso boliviano, el Gobierno nacional debe ser objeto de control social (lo que implica una enorme dificultad técnica en términos de legitimidad y representatividad de los sujetos que ejercerán esta tarea, pero también deberán ser controladas las gobernaciones, los municipios e incluso las autonomías indígenas originarios (estas últimas a partir de sus propios usos y costumbres).

Estas escalas rebasan las experiencias de control social en Bolivia, particularmente la labor de los Comités de Vigilancia establecidos en la Ley de Participación Popular, que se han acantonado en el ámbito municipal y cuyos resultados han sido bastante modestos (Ayo, 2004, Thevoz y Rojas, 2000). Pero también parece haber sido sobrepasada la experiencia del

25 Las nociones de *accountability* vertical y horizontal, su diferencia y complementariedad, han sido explicitadas por Guillermo O'Donnell (2004).

mecanismo del control social aplicado en el proceso denominado de “Diálogo Nacional” que intentó propiciar la participación de la sociedad civil en la deliberación sobre el destino y el uso de recursos de la cooperación internacional.

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

4. Los horizontes de la democracia participativa

Los dispositivos de control social constituyen pues objetos privilegiados para estudiar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en el contexto del actual proceso político. La aspiración a la democracia participativa es una de las mayores ambiciones de la nueva Constitución, que prevé y ampara importantes dispositivos institucionales para facilitar y asegurar la participación de las organizaciones sociales y de los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones estatales (Coelho et al, 2010).

Ahora bien, la distinción entre el Estado y la sociedad civil es muy ambigua en la tradición filosófica y sociológica occidental. El ámbito estatal ha sido asumido

como la esfera donde se visualiza el interés general mientras que la sociedad civil expresaría los intereses privados. Planteada de esa manera, esta distinción no resulta útil porque el Estado no siempre representa el interés de la sociedad civil, sino el interés de los grupos económicos y políticos dominantes, es decir intereses particulares o corporativos. La autonomía de ambas esferas, por lo tanto, sólo puede ser aceptada en la medida en que el Estado se ha distanciado de la sociedad civil, que sería el ámbito de representación de ese interés general. Por lo tanto, la democracia participativa demanda que el Estado garantice y promueva la autonomía social, valga la expresión, de las organizaciones que forman parte del complejo entramado de la sociedad civil.

El problema de fondo que subyace a las reformas constitucionales bolivianas es la renovación de los términos en los cuales se plantea la cuestión de la legitimidad democrática. Para apreciar este problema en su justa talla es preciso realizar un rápido contrapunto entre la democracia representativa y la democracia participativa. Es conocido que la fórmula representativa ha privilegiado un control de los gobernantes mediante el voto, que suele premiar o castigar –se dice– a una gestión política administrativa por los resultados logrados; se presume que dado la regularidad de las elecciones, el pueblo tiene un medio eficaz de ejercer cierta influencia sobre los gobernantes. No obstante, esa interpretación es limitada por dos razones: porque oculta o minimiza el carácter “plebiscitario” implícito en las elecciones, que impide que los ciudadanos puedan discriminar objetivamente entre lo “acertado” y lo “errado” del desempeño de un gobierno, y por la ambigüedad que implica la yuxtaposición de un juicio crítico sobre las acciones



gubernamentales pasadas con la elección (entre varias ofertas) de una perspectiva de futuro (Bernard Manin: 1998). Se sabe, asimismo, que las elecciones son un mecanismo extremadamente imperfecto de “responsabilización” de los políticos puesto que en ella intervienen elementos subjetivos que limitan la formación de un juicio colectivo objetivo (Przeworski, 1998).

En cambio, y más allá de los juegos de lenguaje que suscita su definición, la democracia participativa pretende garantizar que los ciudadanos ordinarios (los “profanos” o no-especialistas de la política) participen de diversas maneras en la discusión pero también en la definición de los asuntos colectivos de un país. Por lo tanto, los dispositivos empleados para ello aspiran a ampliar y profundizar la representación, transgrediendo así los límites clásicos de la democracia representativa, basados en la radical distinción entre el pueblo y sus representantes. En este caso, el mandato del gobernante debe ser periódicamente renovado a través de acciones ejercidas por los propios ciudadanos sobre la gestión pública. Indudablemente, este hecho relativiza y debilita la distinción absoluta entre el representante y el representado, y multiplica las fuentes indirectas de poder en la sociedad civil.

Lo sustantivo es que estos dispositivos reformulan el tema de la legitimidad pero es importante destacar que estas instancias de control o de participación no anulan la legitimidad previa o legitimidad del mandato, ésta sigue actuando e incluso puede decirse que se conserva como la forma principal de legitimación; sin embargo, ella es complementada y enriquecida con otros dispositivos a través de los cuales se producen las interacciones entre el Estado y la sociedad civil y

por ello el dispositivo de control social constituyen un formidable analizador para indagar sobre el tipo de relaciones que se entretienen entre los ciudadanos y los poderes públicos.

En otros términos, los dispositivos participativos no disuelven a las instituciones representativas, la nueva Constitución expresa un régimen híbrido o mixto en el cual se yuxtaponen y se complementan tradiciones políticas representativas, democráticas, republicanas y comunitaria. Esta constatación es importante porque a menudo la participación y la representación aparecen como sistemas políticos paradigmáticos y mutuamente excluyentes. En los hechos, desde la experiencia boliviana, se puede demostrar que los dispositivos de la democracia participativa (el revocatorio, las asambleas y los cabildos, la iniciativa legislativa, etc.), se han articulado con las instituciones liberales y representativas clásicas: las elecciones a través del voto, la separación e independencia de poderes, los derechos individuales, etc.

Conclusiones

El dispositivo de control social previsto por la nueva Constitución constituye una gran oportunidad para renovar sustantivamente la legitimidad democrática del Estado boliviano. Aún más: en el contexto del actual proceso político boliviano, desde el cual se han criticado de manera acerba las limitaciones de la democracia representativa y del sistema político tradicional, basados ambos en la autonomía del representante con relación a sus mandantes, la ampliación y la profundización de los mecanismos de la democracia participativa, directa y comunitaria es uno de los desafíos centrales, si no el más importante, de todos los retos de la actual reforma política.

Asimismo, uno de los efectos esperados de la aplicación del dispositivo del control social es la ampliación de los “lugares” de la política, es decir, la transgresión de los límites tradicionales dentro los cuales se despliega la práctica política (el sistema político, el parlamento, la elección de representantes, etc.) y su prolongación hacia la propia sociedad, hecho que implica la politización de territorios sociales pero también la presencia de lo “social” en el terreno específico de la política. Se trata entonces de un proceso que tiene el potencial suficiente para reformular significativamente las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

Es útil advertir nuevamente que los llamados “poderes de control” no forman parte de un horizonte político anti-democrático o autoritario, como señala la crítica conservadora, ellos son parte de una tradición democrática y ciudadana, cuya legitimidad proviene de los poderes indirectos diseminados en la sociedad civil. Su finalidad no es el ejercicio directo del poder, sino el control permanente de los funcionarios y autoridades elegidas a través del voto.

El dispositivo tiene un alto potencial democratizador, ciertamente, pero su realización depende de un conjunto complejo de factores que intervienen en su funcionamiento, pero éste está inserto en un contexto político complejo, caracterizado por el despliegue de una nueva hegemonía política, hecho que constituye al mismo tiempo una oportunidad y una amenaza. Si es verdad que la Constitución Política del Estado ha reconocido y consagrado con gran fuerza la idea de la democracia participativa, rodeando al dispositivo de control social de enorme legitimidad, no es menos evidente que la alianza estratégica entre los movimientos sociales y el Estado ha redundado en una

paulatina pérdida de autonomía y sentido crítico de los principales actores sociales, hecho que puede obliterar los procesos de control.

Sin embargo, a pesar del fervor que suscita la idea - fuerza de la participación política, entre sus partidarios y teóricos, a veces se percibe cierta frustración, tal vez porque los imaginarios de una democracia alternativa aún no pueden concretarse en instituciones radicalmente otras. Pues bien, para la aplicación plena y efectiva del dispositivo de control y para evitar su instrumentalización política son necesarias al menos cinco condiciones. Primero, el ejercicio del control social requiere que los actores sociales involucrados tengan autonomía respecto a los poderes constituidos puesto que, como se ha recalcado a lo largo del texto: el control sólo es efectivo y real cuando se ejerce desde un ámbito externo al poder. Aquí se presenta pues una amenaza que proviene del contexto político -lo reitero- porque los movimientos sociales más importantes del país (particularmente aquellos de base indígena y campesina), desde 2005, han perdido paulatinamente su independencia con relación al Gobierno y su capacidad de criticar las políticas públicas, carecen de una agenda propia y de una visión estratégica y de largo plazo del proceso político.

Segundo, el control social no puede ser monopolizado por organizaciones sindicales de base indígena campesina sin correr el riesgo de desnaturalizarse, por el contrario debe aspirar a representar -en la medida de lo posible- la diversidad de la sociedad civil. Es decir, debe aspirar a expresar lo público, el interés común. Si se privilegia solamente el interés de esos grupos -cuyas organizaciones tienen una indudable capacidad para defender sus intereses corporativos- se terminará excluyendo en los hechos a otros sectores



sociales, que hoy en día carecen de esa capacidad de negociar sus intereses y demandas con el Estado. Por lo tanto, una política democrática radical debe partir del principio que todos los individuos u organizaciones sociales tienen derechos similares para participar en acciones de control social.

Tercero, las funciones que deben cumplir las instancias de control deben estar directamente relacionadas con la transparencia del Estado boliviano, una de cuyas condiciones es la publicación de información relevante y útil para evaluar la calidad de la gestión pública y las responsabilidades de los gobernantes. El acceso a la información es la condición *sine qua non* del control social. Asimismo, la lucha contra la corrupción requiere no sólo de disposiciones punitivas, sino de respuestas estructurales, en ese sentido, puede convertirse en una instancia decisiva para limitar los daños que produce la corrupción, es más puede decirse que la función de control interna, estatal o pública (la llamada *accountability* vertical) nunca será tan efectiva como el control desde un ámbito externo.

Cuarto: los organismos o encargados de ejercer este control deben a su turno rendir informes y transparentar su propio accionar. Se trata pues de proyectar mecanismos que permitan *controlar a los controladores*, para obligar a los representantes de las instancias de control social a rendir cuentas de manera permanente frente a sus bases o mandantes de las acciones emprendidas. De hecho, la ausencia de transparencia y de rutinas de rendición de cuentas no involucra solamente al Estado, sino también a las organizaciones de la sociedad civil.

Quinto: las formas que adopte el dispositivo no deben ser encerradas por las leyes y reglamentos en un corsé rígido, en un formato único que inhiba la diver-

sidad y pluralidad de actores, prácticas y mecanismos de participación y control social.

Bibliografía

- ALEM, Alfonso (Coordinador)
2007 *Control Social en la Gestión Departamental*. Informe de consultoría para el Banco Mundial. Banco Mundial: La Paz.
- AYO, Diego
2004 *El control social en Bolivia Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social*. El País: Santa Cruz.
- BLACK, Donald
1997 *The Social Structure of Right and Wrong*. Academic Press: New York.
- BEDREGAL, Jorge (Coordinador).
2005 *Estudio de Caso: Mecanismo de Control Social del Departamento de La Paz*. CIPCA-CRS: La Paz.
- BOUDON, Raymond y BOURRICAUD, François
1994 *Dictionnaire Critique de la sociologie*. PUF: París.
- BOUTIER GUZMÁN, Marco
1997 "Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social". En: G. Rojas y Laurent Thevoz (coord.), *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz.
- BLONDIAUX, Loïc
2005 "L'idée de démocratie participative : Enjeux, impenses et questions recurrentes". En : Marie Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dirs.) *Démocratie participative et gestion de proximité*. París : La découverte.
- COELHO, André Luiz; MENDONÇA CUNHA FILHO, C. y PÉREZ FLORES, F.
2010 "Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela" En: OSAL, Año XI, N° 27, abril. CLACSO: Buenos Aires.

- CUNILL GRAU, Nuria
2003 *Responsabilización por el Control Social*. San José: Flacso.
- DELEUZE, Gilles
1999 *Conversaciones* Valencia: Pretextos.
- ESCOBAR, Filemón
1987 "La experiencia histórica de la participación obrera a partir de la revolución de 1952". En: René A. Mayorga (Comp.) *Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia*. Pp- 107-117. Clacso-Ceres: La Paz.
- ESPAÑA, Raúl (Coordinador).
2005 *El Control Social en Bolivia: un aporte a la reflexión y discusión*. FACS-GTZ; La Paz.
- FOUCAULT, Michel
1975 *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- FUNG, Archon y OLIN WRIGHT, Erik (coordinadores)
2003 *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ISUNZA VERA, Ernesto
2009 *Arquitectura del control social sobre el Estado en perspectiva comparada: México y Brasil*. Preparado para presentar en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009.
- LAZARTE, Jorge
1987 "Cogestión y participación: Ideología y política del movimiento obrero" En: René A. Mayorga (Comp.) *Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia*. Pp- 107-117. Clacso-Ceres: La Paz.
- LORA, Guillermo
1963 *La Revolución Boliviana*, La Paz.
- MANIN, Bertrand
1995 *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann Lévy.
- MAYORGA, René A. (Comp.)
1987 *Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia*. Pp- 205-243. Clacso-Ceres: La Paz.
- MEAD, G. H.
1968 *Espíritu, persona y sociedad*. Paidós: Buenos Aires.
- MELOSSI, Darío
1992 *El Estado del Control Social*. México D.F.- Madrid: Siglo XXI Editores.
- PASSERON, Jean Claude
1991 *Le Raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*. Nathan: Paris.
- ROSANVALLON, Pierre
2007 *La política en la era de la contrademocracia*. Manantial: Buenos Aires.
Tesis-de-Pulacayo.
<http://www.scribd.com/doc/19054737/Tesis-de-Pulacayo>