



10 preguntas frecuentes



# Control Social en municipios



# CONTROL SOCIAL en municipios

*Los derechos ciudadanos de participación y de ejercicio del control social tienen tanta importancia para el avance de la democracia en el país que incluso están reconocidos en la Constitución Política del Estado, vigente desde el año 2009.*

*En julio de 2010 se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (artículos 138 a 143), que establece los lineamientos de la participación y control social para los municipios.*

*Esta ley instruyó que los Comités de Vigilancia estén vigentes mientras se debata y apruebe una ley específica sobre el control social, y ese plazo ya se ha cumplido.*

*En febrero de 2013 se aprobó la Ley N° 341 de Participación y Control Social, ratificando los derechos de la sociedad civil organizada de intervenir en asuntos importantes de la gestión pública.*

*Después de más de 18 años de aprendizajes para las organizaciones sociales desde la experiencia de los comités de vigilancia, surgen nuevas interrogantes sobre este proceso.*

*Este material presenta una guía de preguntas más frecuentes sobre la relación entre la gestión pública municipal y las organizaciones sociales.*

Septiembre de 2013

# 1

## ¿Siguen vigentes los Comités de Vigilancia?

**NO**, los Comités de Vigilancia han pasado a la historia.

La Ley N° 341 de Participación y Control Social anuló el Decreto Supremo N° 24447 sobre los Comités de Vigilancia. Esta ley menciona que "los Gobiernos Autónomos Municipales establecerán por ley municipal, en un lapso no mayor a noventa (90) días, el funcionamiento e implementación de la Participación y Control Social", plazo que se cumplió en julio de 2013. Muchos municipios todavía no han logrado crear e implementar el control social.

Con la Ley N° 341, los representantes del Comité de Vigilancia ya no pueden asumir roles de representación de la sociedad civil ni pronunciarse sobre la gestión y los procesos de planificación y presupuesto del gobierno autónomo municipal, pues es una instancia que ha dejado de existir jurídicamente.





# 2

## **¿Quién representa a la sociedad civil ante el Gobierno Municipal y cómo se elige al nuevo control social?**

Al existir ese vacío, el primer paso es que cada municipio elabore su propia ley de participación y control social. Mientras no se apruebe esta ley, la sociedad civil organizada no estará representada ante el Gobierno Autónomo Municipal.

Las personas elegidas para el nuevo control social podrán ser participantes de cualquier tipo de organización de la sociedad civil. Anteriormente, sólo podían ser electas personas vinculadas a organizaciones territoriales de base, como juntas vecinales o comunidades campesinas. Ahora pueden ser representantes quienes, por ejemplo, provengan de organizaciones de productores, sindicatos, gremiales, mujeres, profesionales y otros actores sociales organizados.

La nueva estructura, composición, funciones y competencias del control social deben ser definidas en la Ley Municipal de Participación y Control Social que cada municipio debe elaborar con participación de las organizaciones sociales (Ver Art. 241 de la Constitución y Art. 25 de la Ley N° 341 de Participación y Control Social).

Por las tareas que debe cumplir el control social, se pueden crear instancias como una Asamblea Municipal, y rescatar partes de la estructura que tenía el Comité de Vigilancia, pero ampliando la participación a otras organizaciones sociales del municipio. Lo importante es que la ley responda a la dinámica y características de cada municipio.

# 3

## ¿Qué sucede si no se elabora la Ley Municipal de Participación y Control Social?

Si un municipio no elabora su propia Ley Municipal de Participación y Control Social se incumple un mandato legal. Este incumplimiento recae tanto sobre el Ejecutivo Municipal (alcalde) como del Concejo Municipal.

Al no existir una norma vigente para el ejercicio de la participación y control social se genera un vacío jurídico en la relación entre la gestión municipal y las organizaciones sociales. Este “vacío jurídico” puede afectar la legitimidad y transparencia de la gestión municipal, pues los servidores públicos municipales y sus autoridades no se verían obligados a promover la participación y control social de la sociedad civil y sus organizaciones.

Por otro lado, los representantes elegidos por la sociedad civil para ejercer control social no serían atendidos y no tendrían respaldo legal para ejercer su derecho a la participación y control social.

Como consecuencias pueden presentarse dificultades en la planificación municipal y en la ejecución presupuestaria.

La propuesta de ley puede ser impulsada por el Concejo Municipal o por el Ejecutivo municipal, pero también por la sociedad civil, en el marco de la iniciativa legislativa ciudadana.



# 4

## ¿El nuevo control social debe pronunciarse sobre el POA (Plan Operativo Anual) y el Presupuesto del Municipio?

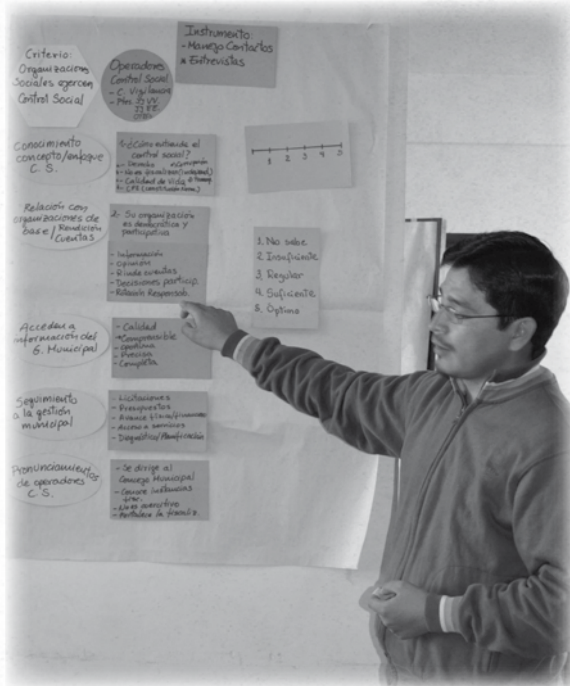
**SÍ.** La Constitución Política del Estado, en el artículo 321, señala que “la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal”.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en el artículo 114, también explica que “los gobiernos autónomos municipales deberán presentar sus presupuestos institucionales aprobados por el concejo municipal y con el pronunciamiento de la instancia de participación y control social correspondiente”.

En las Directrices de Formulación Presupuestaria 2014, el artículo 17 sobre la presentación del presupuesto institucional aclara que “las entidades públicas deberán presentar al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el presupuesto institucional (...), adjuntando la siguiente documentación: a) Disposición legal que apruebe el POA y el presupuesto institucional, emitida por la MAE y/o por la instancia deliberativa o resolutive según corresponda. En el caso de los Gobiernos Autónomos Municipales, adicionalmente, deberán remitir el pronunciamiento de la instancia de Control Social (...)”.

Los gobiernos autónomos municipales están en la necesidad de contar con su nuevo control social, puesto que el Comité de Vigilancia, instancia que se pronunciaba sobre el presupuesto, ya no existe; entonces el hecho

Así también, un aspecto importante referente a las acciones y pronunciamientos que pudiera tener la instancia de participación y control social es que no deben tener injerencia de ningún tipo. El Art. 4 de la Ley N° 341 establece como principios esenciales la independencia y autonomía para el ejercicio de la participación y control social. La ley los define como la “capacidad de decidir y actuar con libertad y sin depender de un mando o autoridad. Las acciones de la Participación y Control Social no se subordinan a ningún Órgano y/o autoridad del Estado, ni recibirá instrucciones o presiones de ningún poder fáctico, que vele por intereses particulares contrarios al interés general”.





# 5

## ¿Es necesario hacer la Carta Orgánica Municipal para luego realizar la Ley Municipal de Participación y Control Social?

**NO.** Los gobiernos autónomos municipales tienen al Concejo Municipal que elabora sus propias normas, en el marco de sus competencias, atribuciones y responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes.

Los gobiernos autónomos municipales pueden elaborar leyes municipales que tienen la misma jerarquía legal que una ley departamental o nacional, siempre que estas leyes municipales se refieran a las atribuciones, competencias y/o responsabilidades del municipio.

Para organizar su estructura jurídica, varios municipios aprobaron su Ley Municipal de Ordenamiento Jurídico y Administrativo, en el cual definen el tipo de normas y el procedimiento para su aprobación, dando un orden jerárquico a las normas establecidas en su legislación municipal, donde el nivel más alto es una Ley Municipal (la Carta Orgánica es la Ley Fundamental del municipio), luego vienen las ordenanzas, decretos municipales, reglamentos, etc.

Por último, al momento de la aprobación de la Ley N° 341 (Ley de Participación y Control Social), ningún municipio tenía aprobada su Carta Orgánica, y aun así, la Ley N° 341, en su disposición transitoria, plantea un plazo de 90 días para la elaboración e implementación de la ley municipal de participación y control social en cada municipio de Bolivia.



# 6

## ¿Las decisiones de la Participación y Control Social son vinculantes?, ¿las autoridades y servidores públicos del municipio están obligadas a su cumplimiento?

**NO.** La Ley N° 031 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización), en el artículo 143, señala que “el control social no podrá retrasar, impedir o suspender la ejecución o continuidad de proyectos, programas, planes y actos administrativos; salvo que se demuestre un evidente y potencial daño a los intereses y al patrimonio del Estado, y a los intereses y derechos colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado. El potencial daño deberá ser determinado por autoridad competente”

Las decisiones y pronunciamientos de la Participación y Control Social, a través de sus representantes, tienen un carácter de aprobación o sanción social a la gestión de las autoridades electas y de los servidores públicos.

El ejercicio del derecho a la participación y control social implica acceder a la información municipal y emitir criterios sobre la transparencia y la buena gestión pública; así como es fundamental la participación de las organizaciones sociales en las acciones del gobierno autónomo municipal, tanto en la planificación, seguimiento, ejecución y evaluación de la gestión.

La participación y control social, según el artículo 242 de la Constitución Política de Estado, tiene el alcance de “denunciar ante las instituciones

correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente”.

Así también, en el artículo 9 de la Ley N° 341 se menciona que es atribución de los actores de la participación y control social “denunciar actos irregulares, promover el procesamiento y exigir el cumplimiento de resoluciones en contra de autoridades, servidoras o servidores públicos y, de empleados y empleadas de entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales, o presten servicios básicos, ante las autoridades o instancias competentes”.

El único aspecto en el que las acciones y decisiones de la participación y control social tienen carácter vinculante se menciona en el artículo 24 de la Ley N° 341: “El Control Social coadyuvará y complementará a la fiscalización y/o control gubernamental y recomendará, con carácter vinculante a las autoridades competentes, el inicio de peritajes técnicos, auditorías y/o, en su caso, los procesos correspondientes”.

Por autoridad competente se entiende, en primer término, al Concejo Municipal que es la principal instancia de fiscalización del gobierno autónomo municipal, le siguen otras instancias como la Contraloría General del Estado y el Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.



# 7

## ¿Qué sucede con los recursos del Fondo de Control Social que se entregaba a los Comités de Vigilancia?

Según la Ley N° 341 (Ley de Participación y Control Social), en el artículo 41, inciso VI se señala: “Los recursos destinados a los Comités de Vigilancia en los gobiernos autónomos pasan al fortalecimiento de la participación y control social representado por los tipos de actores establecidos en el artículo 7 de la presente Ley. El uso y destino de estos recursos estará sujeto a fiscalización por parte de la Contraloría General del Estado, de acuerdo a reglamentación”.

Estos recursos provenientes de la coparticipación de impuestos eran asignados a los Comités de Vigilancia (según la Ley de Municipalidades N° 2028) en un porcentaje de acuerdo a la cantidad de habitantes.

• Hasta 10.000 habitantes	1%
• De 10.000 a 25.000 habitantes	0,75%
• De 25.000 a 100.000 habitantes	0,5%
• Más de 100.000 habitantes	0,25%

Estos recursos se mantienen en el presupuesto del gobierno autónomo municipal, pero ya no son transferidos al Comité de Vigilancia porque dejaron de existir legalmente; en su lugar, deben ser asignados a las acciones que promuevan y fortalezcan la participación y control social en el municipio.

En las Directrices de Formulación Presupuestaria 2014 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el artículo 6 de Participación y Control





Social dice: “En el marco de los artículos 241 y 242 de la CPE y el artículo 41 de la Ley N° 341 de Participación y Control Social, todas las entidades del Sector Público deben asignar recursos destinados a efectivizar el derecho de la participación y control social, para lo cual deberán aperturar una estructura programática específica en sus presupuestos institucionales”.

Así también, en el Anexo IV de las Directrices, referido a la Estructura Programática, en el capítulo III, punto 2, inciso vii sobre Recursos para la Participación y Control Social dice: “En el marco de la Ley N° 341, de 5 de febrero de 2013, de Participación y Control Social (PyCS), los gobiernos autónomos municipales deben programar los recursos destinados a la PyCS, asignando los mismos en el Programa 34 Fortalecimiento Institucional, Actividad 99, Participación y Control Social.

En la elaboración de la Ley Municipal de Participación y Control Social se pueden incluir artículos referidos a los recursos económicos con los que debe operar el control social, velando porque esos fondos también tengan un buen uso y sujetos a rendición de cuentas.

# 8

## ¿El municipio debe entregar recursos a la participación y control social como lo hacía con el Comité de Vigilancia?

Sobre el manejo o administración de los recursos del control social, la nueva instancia de representación de la sociedad no tendrá que abrir una cuenta separada como lo hacía el Comité de Vigilancia; en su lugar, el gobierno autónomo municipal puede abrir una libreta en la cuenta única municipal donde se administren los recursos asignados a la participación y control social.

Varios aspectos del manejo de los recursos para la participación y control social serán reglamentados progresivamente.

Una propuesta es que esos gastos y procedimientos administrativos puedan ser operados desde la instancia de administración del gobierno autónomo municipal, según las necesidades y gastos programados por la instancia de participación y control social.

Este proceso debe tener dos condicionantes: en primer lugar, que la instancia de participación y control social cuente con una planificación de actividades y presupuesto; y, en segundo lugar, que se normen las obligaciones para la parte administrativa del gobierno autónomo municipal que garantice el flujo de recursos y atención oportuna a las solicitudes de gastos que requiera la participación y control social.

Otro aspecto importante sobre los recursos asignados a la participación y control social es que, más allá de los fondos para el Fortalecimiento de



la Participación y Control Social, se puede contar con mayores recursos; ya que, según su estructura, acciones y finalidades, la participación y control social pueden requerir más recursos para su implementación. En ese sentido, la Ley N° 341 establece, en el artículo 41, que “las máximas autoridades de los Órganos del Estado, en todos los niveles y ámbitos territoriales (...), garantizarán que en todos sus planes, programas y proyectos se contemple dentro su presupuesto anual los recursos necesarios y suficientes destinados a efectivizar el derecho de la participación y control social”.

Una prohibición en los gastos de estos recursos para la participación y control social es que, “en ningún caso, los recursos destinados al ejercicio de la participación y control social serán asignados al pago de remuneraciones” (Ley N° 341, artículo 41, inciso V). Es decir, los operadores del control social no reciben sueldo.

Así también, todos los recursos destinados a la participación y control social estarán sujetos a fiscalización, según reglamentación especial.





# 9

## ¿Qué derechos y atribuciones tiene la participación y control social?

Para identificar mejor los derechos y atribuciones de la participación y control social primero es necesario conocer el ámbito de aplicación de este derecho de la sociedad civil organizada.

Hasta hace poco, el Comité de Vigilancia concentraba su acción de vigilancia ciudadana exclusivamente a la gestión del gobierno autónomo municipal y al cumplimiento de sus competencias y responsabilidades de acuerdo a la ley.

La Constitución Política del Estado, artículo 241, ha ampliado sus funciones: “La sociedad civil organizada ejercerá el control social a toda la gestión pública en todos los niveles de Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”.

La Ley N° 341, en el artículo 2, especifica como ámbito de aplicación a “las empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas, empresas mixtas y empresas privadas que presten servicios básicos o que administren recursos fiscales y/o recursos naturales”.

Es decir que la participación y control social en el municipio no solo puede ejercer su rol sobre la gestión pública del gobierno autónomo municipal, también tiene derecho a un ejercicio más amplio y cualitativo de la participación y control social.

Sobre los derechos y atribuciones, la Ley N° 341 establece entre los más importantes, aplicados a la realidad municipal, los siguientes:

**Derechos de los actores de la participación y control social (Artículo 8):**

- Participar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y en la toma de decisiones en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los niveles del Estado.
- Realizar control social a la ejecución de planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado y/o de las entidades privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales.
- Realizar control social y acceder a información documentada sobre la calidad de los servicios básicos que prestan las empresas públicas, privadas, incluyendo las cooperativas u otro tipo de entidades.
- Ser informados sobre los convenios que se suscriban con las instituciones y agencias de cooperación externa que desarrollen actividades en el territorio del Estado Plurinacional.
- Acceder a información documentada y estadística de todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales.
- Participar en los procesos de rendición pública de cuentas de las entidades del Estado Plurinacional.
- Participar en la toma de decisiones y en la gestión de todo el sistema público de salud.
- Participar en el sistema educativo, mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado.
- Participar en la gestión ambiental, y ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas.

**Atribuciones de los actores de la participación y control social (Artículo 9):**

- Denunciar actos irregulares, promover el procesamiento y exigir el cumplimiento de resoluciones en contra de autoridades, servidoras o





servidores públicos y, de empleados y empleadas de entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales, o presten servicios básicos, ante las autoridades o instancias competentes.

- Promover políticas públicas nacionales, departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas, orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción.
- Articular a la sociedad civil con las entidades del Estado Plurinacional.
- Gestionar demandas de la sociedad civil ante los diferentes niveles del Estado y las entidades territoriales autónomas, y las entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales.
- Coadyuvar a las autoridades competentes en los procesos administrativos y judiciales por hechos y delitos de corrupción.
- Identificar y denunciar hechos de corrupción, falta de transparencia y negación de acceso a la información ante las autoridades competentes, conforme a la Constitución Política del Estado y a las leyes vigentes.



# 10

## ¿Qué desafíos tiene la participación y control social en el ámbito municipal?

La nueva normativa legal plantea propuestas interesantes, algunas ya se implementan, pero requieren ser mejoradas y otras están en proceso.

Se identifican al menos tres desafíos esenciales para las autoridades y para el control social:

1. La rendición pública de cuentas
2. Planificación participativa que incluye el presupuesto
3. Control social a la calidad de los servicios públicos y servicios básicos

1. La **rendición pública de cuentas** (artículo 37 de la Ley N° 341) establece que los gobiernos autónomos municipales informarán sobre sus acciones y recursos, en especial ante los actores del control social. Este informe deberá ser por escrito, entregado 15 días antes del evento o acto público. Esta rendición de cuentas se realizará al menos dos veces al año, bajo la responsabilidad del Alcalde municipal. Esta rendición pública debe contar luego con el pronunciamiento de la sociedad civil y del control social.

Así también, existe la Rendición Pública de Cuentas Específica que se aplica a solicitud de los actores de la participación y control social a un proyecto específico que ejecute el gobierno municipal, una empresa pública u otros del ámbito de aplicación de la participación y control social.

2. Sobre la **planificación participativa**, la Ley N° 031 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización), en el artículo 114, señala que

“las entidades territoriales autónomas elaborarán el presupuesto institucional, considerando la integralidad y articulación de los procesos de planificación, programación, inversión y presupuesto, incorporando los mecanismos de participación y control social, en el marco de la transparencia fiscal y equidad de género”

La Ley N° 341, en el artículo 36, dice que “las autoridades del Estado, en sus diferentes niveles y ámbitos territoriales, elaborarán políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos con participación activa de los actores de la participación y control social”. Es decir, se plantea una experiencia nueva en el país que es conocida también como el **presupuesto participativo**.

**3. Control social a la calidad de los servicios públicos y servicios básicos,** según la Ley N° 341, se entiende por servicios públicos “aquellos servicios que pueden ser prestados tanto por instancias públicas como por instancias privadas, incluyendo las cooperativas, que buscan el bien común y son de interés colectivo”; y, por servicios básicos, “aquellos que se refieren a agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones”.

Los actores de la participación y control social, así como los usuarios de los servicios públicos y servicios básicos pueden ejercer control social a la calidad de los servicios prestados por empresas públicas y privadas sujetas a autorización y fiscalización del Estado.

La experiencia boliviana en participación y control social tiene un nuevo ciclo, dejando atrás la Ley de Participación Popular, resultado también del proceso histórico marcado por el protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales, donde el derecho de la participación, así como el ejercicio de control social, son procesos logrados desde la presión, pero también desde la propuesta social. Lo fundamental es asumir a la participación y control social como un instrumento para lograr un objetivo mayor que es el desarrollo humano integral.



## **Bibliografía**

- Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero de 2009.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 31, de 19 de julio de 2010.
- Ley de Participación y Control Social, N° 341, de 5 de febrero de 2013.
- Directrices de Formulación Presupuestaria 2014, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, Resolución Ministerial N° 555, de 11 de julio de 2013.

## **FUNDACIÓN JUBILEO**

Director Ejecutivo: Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General: Waldo Gómez R.

Elaboración: Herbert Irahola

Edición: Jorge Jiménez Jemio

Telf. (2) 2125177 – 2311074

Av. Mcal. Santa Cruz 2150 · Edif. Esperanza, piso 2

D. L. 4-2-2144-13

2013

