

Control social Vs. control político, pugna continua

Roger Cortéz Hurtado *

La constitucionalización de la participación y el control social es una particularidad de procesos constituyentes en que la presencia indígena ha sido central, como en Bolivia y Ecuador, y refleja peculiares expectativas sociales de democratización, transparentación y rendición de cuentas por parte del poder político estatal. Este trabajo se refiere a las bases y condiciones para la elaboración de una “ley marco” sobre participación y control social, mencionada en el artículo 241 de la CPE.

La constitucionalización de la participación y el control social presenta además, en nuestro caso, tintes excepcionales vinculados a la prolongada, compleja y extremadamente rica experiencia política de amplios sectores populares. Las masas bolivianas han vivido, respecto al poder estatal, ciclos de confrontación abierta, cerco prolongado, proximidad, cohabitación, incursión y aún copamiento momentáneo.

Lo que hoy se denomina participación y control social en la CPE representa, al menos parcialmente, el sedimento inconsciente y aprendizaje que han ido dejando esas vivencias colectivas y la manera en cómo se proyectan hacia el futuro, según cierta lectura ideológica.

Una diferencia llamativa entre las Constituciones vigentes de Ecuador y Bolivia, en materia de participación y control, es que en la primera se establecen las formas y procedimientos de ejercicio de la participación y el control social, mientras que en la nuestra la definición se aplaza hasta la aprobación de una ley especial. Esto se debe a las características de cada proceso constituyente y, muy en especial, a la tensión de fuerzas opuestas que se vivió en Bolivia y a la dialéctica entre el gobierno con la fuerza gobernante y la de esta con las fuerzas y organizaciones sociales representadas en la Asamblea.

Esta última cuestión definirá si se aprueba o no una “ley marco de participación y control”, las características que ostente y, en definitiva, marcará una nueva etapa de la edificación del nuevo estado.

Hoy, al cabo de cinco años de vigencia del gobierno nacido como consecuencia del avance y la pujanza del proceso constituyente, resulta inculcable la tendencia de autonomización de los aparatos estatales, ante las masas indígenas, campesinas y populares, tanto como la de institucionalización burocrática del Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP-MAS).

En esta fase en que la geopolítica y la razón de Estado se vigorizan como los puntales ideológicos sobre los que el poder estatal apoya su dominación, crecen las probabilidades de que desde el Estado se desarrolle una intensa campaña para controlar los dispositivos de participación y control social.

Por lo anterior, la deliberación, elaboración, aprobación y aplicación de esta ley marcarán en buena medida si el capitalismo burocrático que empieza a adueñarse del nuevo Estado termina por instalarse, o si el movimiento popular abre una nueva fase, creativa e incierta, de su avance hacia formas de autogobierno.

Antecedentes: control estatal vs. soberanía social

La curiosa acepción (1) que ha llegado a tener el término control social en la realidad boliviana, se ha construido durante toda la historia previa, pero será recién a partir del segundo ciclo constitutivo, el de la revolución nacional, que definirá con fuerza y claridad los rasgos que hoy le conocemos.

El Estado nacional revolucionario, al inaugurar la vida democrática moderna del país, mediante la liberación e incorporación de las mayorías indígena y femenina a las prácticas políticas institucionalmente reconocidas, abre espacio a su ascendente participación y a crecientes expectativas de vigilar y moderar el funcionamiento de los aparatos estatales.

El "control obrero con derecho a veto", aprobado por decreto en 1953, grafica las principales características del fenómeno. En aquel momento, cuando el nuevo bloque en el poder atravesaba el primer tramo de su conformación, incluyendo a representantes de la clase obrera, existían posibilidades objetivas de que se hicieran auténticas concesiones sobre el funcionamiento del estado.

En pocos años, este control obrero (2) había pasado a reforzar la exclusión del proletariado de la conducción estatal del proceso y a ingresar en una fase decadente, al haber quedado reducido a un mecanismo de transacción entre burócratas sindicales y estatales, no pocas veces enredado en un juego de prebendas e intercambio ilícito de favores.

Es necesario prestar atención a la ausencia de una experiencia similar, relacionada a la clase social campesina, no obstante que, como los trabajadores mineros, tenía sus propias milicias armadas. (3)

El segundo hito trascendental, en cuanto experiencia de participación y control, es la Asamblea Popular de 1970 que resume la acumulación de varios sectores populares (4), que intentaron desplegar una presencia propia y diferenciada sin colisionar frontalmente con el poder estatal vigente, representado en ese momento por el gobierno militar de Juan José Torres.

En la última década del siglo pasado, cuando el Estado del 52 terminó su trayecto de modernización/declinación, la liberalización democrática abrió la oportunidad para que consignas

estatales, como fueron en su momento la formación de comités de vigilancia, amparasen una nueva época para la participación y el control.

Como he tratado de expresarlo en trabajos previos (5), la participación es aquí entendida como una vinculación institucionalizada y sectorializada entre segmentos de la sociedad y el Estado para la consulta y aplicación de políticas públicas, mientras que denomino control social a la expresión movilizadora, frecuentemente beligerante, de movimientos y organizaciones sociales que, rebasando el espacio de sus demandas particulares, intervienen en la lucha por la captura del Estado y en el enunciado y definición de modelos estatales.

Lo anterior destaca que la frase “participación y control social” tiende a unificar momentos y formas básicamente contradictorios de relación entre sociedad y estado, ya que la participación rige en fases de equilibrio o abierta colaboración entre ellos, mientras que el control corresponde a fases de rebeldía e insubordinación social.

Las prácticas participativas, tal cual están descritas en el párrafo anterior, se difundieron ampliamente durante los últimos años del siglo XX, al amparo de la cobertura institucional creada por la ley de Participación Popular, casi exclusivamente en municipios rurales y no en los grandes centros urbanos; con muy pocas y ocasionales excepciones.

Las razones para que ocurriera lo anterior están relacionadas con la mayor facilidad para ejercitar prácticas deliberativas en comunidades de menor población. La vigencia de tradiciones comunitarias en ese nivel, junto con un mayor compromiso personal y familiar con el tratamiento de asuntos colectivos de alto e inmediato impacto, como son los servicios básicos, la elaboración y ejecución del presupuesto de obras y otras materias afines.

En nuestra experiencia concreta de los últimos treinta años, para que la población de las ciudades se involucre en estas cuestiones es casi siempre necesario que los problemas relacionados con estos asuntos lleguen a niveles críticos de insatisfacción.

El ejercicio de participación tuvo un alto impacto entre las poblaciones indígena y campesina que encontraron muy atractivo utilizar los espacios de consulta creados por la ley (principalmente la planificación operativa anual) para encarar sus problemas más próximos. Desde allí se crearon puentes que condujeron a la consideración de problemas y desafíos políticos a escala nacional.

La politización que marcó esa experiencia tuvo buenas oportunidades de ensancharse, gracias a que la experiencia propia de diferentes sectores que empezaban a conocer y familiarizarse con algunas prácticas sugerentes o relacionadas con cierto empoderamiento se asoció al establecimiento de relaciones con asesores y apoyos provenientes de ONG.

Ese contacto es relevante en el sentido que algunas de estas ONG albergaban a cuadros políticos de izquierda, más o menos replegados de la actividad militante, pero altamente motivados para desarrollar un trabajo ideológico y de apuntalamiento de organizaciones sociales.

La constitucionalización

El escenario en el que las ideas de participación y control social se fusionaron con un aparente solo y único significado fue durante la insurgencia social entre 1998 a 2005, con la cobertura brindada por la convocatoria estatal a concertar programas de gobierno y políticas públicas en el gobierno de la “mega coalición” (1997 a 2002).

La deliberación de los Diálogos Nacionales, especialmente el II (año 2000) y el III (2003 a 2004) alcanzó una expansión inusitada, en la cual se forjó y afianzó la noción de que la sociedad (“sociedad civil” en el lenguaje de esos años, “los movimientos y organizaciones sociales” en la semántica de hoy) tiene el derecho de vigilar al funcionamiento del estado, “concertando” la preparación de políticas y haciendo seguimiento de su aplicación. La ley del control social aprobada en 2001 mostraba claramente el avance de las tendencias que extendían la participación y la vigilancia social a niveles cada vez más ambiciosos.

En el primer trabajo en que examiné el tema del control social (6) destacaba la penetración de esta noción transclasista y transculturalmente, como se verificaba en propuestas de diversos sectores, incluyendo los empresariales referidas al tema (según recopilación de la REPAC) y encuestas que consultaban las opiniones sobre la inclusión del control social en la Constitución (como la realizada por el PNUD en 2007 sobre legalidad y CPE).

El control social como “cuarto poder” del Estado llegó a ser la consigna que expresaba las expectativas de grandes grupos, principalmente indígenas y campesinos, inclusive durante varios meses de funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Cuando se aprobó el proyecto de CPE en Oruro, la redacción no dejaba dudas sobre el espacio de ejercicio del control, ya que ese documento (7) postulaba en el inciso III de su artículo 241:

La sociedad civil organizada establecerá sus propias normas y entidades que harán efectiva la participación y el control social, y regulará el alcance, funcionamiento y procedimientos para cumplir con el ejercicio de la participación en la toma de decisiones y de control social.

La negociación parlamentaria que reformuló el proyecto inicial introdujo la redacción por la que se entrega al Órgano Legislativo la potestad de elaborar un estatuto (ley marco) que reglamente las potestades que se reconoce en la CPE a la participación y al control.

La CPE vigente determina que la participación se circunscribe a diseñar y participar en el diseño y formulación de políticas públicas y “de Estado” y el control a todas las instancias gubernamentales e incluso a empresas privadas que administren fondos fiscales. La redacción se inclina claramente por mantener al CS dentro del ámbito anti corrupción, de la transparencia de la información estatal y el inicio de trámites para la remoción o revocatoria de mandato de funcionarios públicos, pero no más allá. (8)

Esta breve relación de acontecimientos permite entrever que la demanda de formalización del control social, desde su consideración en la AC hasta la aprobación de la CPE, es objeto de la intervención de la mano del estado, manifestada primero por las instrucciones gubernamentales a la bancada masista y luego por las fuerzas opositoras y el conjunto de la negociación que permitió arribar al acuerdo político que permite contar con una nueva Constitución.

Control y gobernanza

En un proceso constituyente en plena evolución, inclusive las instituciones que lo apoyan e impulsan son presa de una inercia que no es otra cosa que la influencia ideológica dominante (o los efectos del colonialismo interno, si se prefiere). En ese sentido, la experiencia concreta nos muestra que son funcionales al rechazo estatal a cualquier control, o lo que es igual a renunciar parte de su poder en beneficio de “alguien”.

La participación es compatible con la preservación del estado; el control sólo parcial o circunstancialmente. La consulta a los pueblos originarios, que en cierto modo es el caso estereotípico de un auténtico control sobre el estado, ya ha chocado frontalmente con la cúpula gobernante que ha expresado categóricamente su rechazo a que exista autorización para que personas, grupos o, ni siquiera comunidades “indígena-originario-campesinas” (el sujeto fundamental del nuevo orden constitucional) puedan contradecir, mucho menos, impedir o vetar decisiones asumidos por las instancias ejecutivas estatales.

El control social no supone automáticamente capacidad de veto o revocatoria de decisiones gubernamentales para todos los sujetos sociales colectivos. Es más bien bastante probable que diversos grupos de la clase media urbana –incluyendo algunos que provienen de migraciones indígenas y campesinas- resistan abiertamente esa noción, cuya vigencia podría tornar, para ellos, aterradoramente incierta la previsibilidad del curso del gobierno y, en general, de varios aspectos clave de la vida cotidiana.

En estos sectores y en otros, el control social se asocia principalmente con medidas y seguros contra la corrupción y el abuso funcionario y como tal cabe como una categoría de la participación, en tanto que se ejerce en colaboración y acuerdo con el Estado y no por encima o independientemente de él.

No son malas las reglas que amparan una participación en la preparación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, menos si se acompañan de medidas que conduzcan a la apertura creciente de la información pública, la responsabilidad funcionaria y la rendición de cuentas; son más bien ineludibles e imperativas y terminarán aplicándose casi por cualquier tipo de régimen, incluyendo variantes neoconservadoras.

La excepción es más bien, por lo pronto, un tipo de régimen como el que está consolidándose ahora.

En esos márgenes la participación y el CS se fusionan y este último pierde el profundo carácter transgresor que le dio el proceso constituyente que, a su vez, hizo que el CS, lo retroalimentara, lo proyectara y le permitiese salvar alguno de los tramos más pantanosos por los que tuvo que pasar.

Control social y autonomía

A medida que transcurre el tiempo, se presentan situaciones que permiten establecer una asociación entre las demandas autonómicas y de control social que motorizaron y otorgaron gran parte de su contenido al proceso constituyente. La primera relación radica en que las dos tienen como principal fuente de origen al sujeto social indígena y a la clase campesina que compusieron el sujeto social constituyente. (9)

Ocuparon el primer lugar en demandar participación y control social, porque la experiencia de ambos durante la vigencia de la Participación Popular, les enseñó el valor de dichos canales para construir una presencia política pública cada vez más relevante. Las asambleas participativas, los comités de vigilancia y la deliberación de los Diálogos nacionales fueron la base de ese aprendizaje para masas y cuadros.

Algunos opinarán que si lo anterior es fácil de entender y aceptar, resulta mucho menos evidente la relación entre indígenas y autonomías. Lo cierto es que esa manera de apreciar las cosas depende de un registro y una interpretación radicalmente unilaterales de la manera en cómo ha transcurrido el proceso constituyente, que consiste en identificar la autonomía exclusivamente con el embanderamiento de determinadas dirigencias y movilizaciones sociales –en algún caso de algún movimiento social- por la autonomía departamental.

Dicha comprensión de los hechos deja de lado que la autonomía, en su sentido más concreto y genuino que es el de autogobierno, se ancla históricamente en la experiencia indígena durante la Colonia y la vigencia de las leyes de Indias. Por otro lado, en cuanto a la población urbana y a diferentes grupos de trabajadores, la autonomía se relaciona con una prolongada exposición a los discursos, reivindicaciones y luchas por la independencia de sus organizaciones ante el Estado y los gobiernos. (10)

La creciente demanda descentralizadora de las últimas décadas del siglo XX –esta si protagonizada por organizaciones y movilizaciones cívicas- ha sido parte del proceso constituyente y mantiene nexos más o menos vigorosos o tenues, según experiencias concretas.

Se ha intentado, por parte de algunas representaciones políticas y redes mediáticas, copar el sentido de la palabra autonomía por el de una administración territorialmente descentralizada (11), pero los hechos muestran que la autonomía abarca esa acepción, tanto como el de la independencia social ante el Estado y la acumulación de experiencia y conciencia para el autogobierno.

Ley y prácticas políticas

El marco legal para la participación y el control social debe incluir provisiones que garanticen la preservación de la independencia de las organizaciones sociales de todo tipo que intervengan en todos los procesos de consulta y negociación necesarios para la preparación de políticas públicas. Del mismo modo que resultaría inaceptable que los empresarios designen a los representantes de los trabajadores, una dirigencia social hipotecada por compromisos y expectativas de ocupar puestos gubernamentales queda inhabilitada para cumplir con sus funciones de representante sectorial.

Pero, más necesaria e importante que la legislación es recuperar y fortalecer el impulso interno de las organizaciones mismas para democratizarse, abrir y ventilar su funcionamiento al escrutinio público y generar mecanismos de definición de responsabilidades de sus dirigentes y obligatoriedad de rendición de cuentas. Una participación social auténtica precisa de una constante formación, superación y rotación de representantes. El inmovilismo y la opacidad son sus peores enemigos.

La auto representación es una forma de delegación ejercida por organizaciones propias e indispensable para el ejercicio de derechos colectivos. Pero, como toda delegación ha de estar continuamente abierta al conocimiento e intervención de los representados.

Bajo esta perspectiva, entendido el control social como un mecanismo de intervención directa de ciudadanas y ciudadanos, frente a los aparatos estatales y al abuso de poder en que puedan incurrir, el acceso a la información y la rendición de cuentas para todas las instancias nacionales y subnacionales constituyen el meollo del ejercicio del CS.

Sobre la base de un funcionamiento constante y eficiente de instancias y mecanismos para recabar información de cualquier nivel de la administración pública, con la creación de bancos y bases de datos, el CS ejercido a través de jurados designados igual que los jurados electorales o jueces ciudadanos supervigilará regularmente el funcionamiento de las instituciones fiscalizadoras (Contraloría, Ministerio Público, Procuraduría, Autoridades sectoriales, etc.) nacionales y subnacionales, recibiendo informe de sus titulares y contando con el poder de destituir a funcionarios designados, no a los elegidos, ante comprobada ineficiencia o incumplimiento de sus funciones.

Las Asambleas de cualquier nivel también rendirán informes periódicos (anuales) de sus actividades de fiscalización y obtendrán informes de conformidad o de observación por parte de la instancia de CS.

Los jurados han de tener inmunidad en lo relacionado al cumplimiento de sus funciones y tendrán derecho a recibir un emolumento idéntico al que reciben en su fuente de trabajo. Para cumplir sus funciones se observarán incompatibilidades como las que se aplica a la elección de legisladores.

Aquí se considera que este es el espacio de funcionamiento reglamentado que puede crearse para el control social, porque el más importante de todos que es el de empoderamiento de la sociedad y acumulación de experiencia y fortaleza para su autogobierno consciente, no es legislable ni puede ser tutelado por nadie, lo que ciertamente incluye al estado.

El estado, con mayor o menor tenacidad, se mueve en una dinámica por la que intenta expropiar cualquier posibilidad de control social, bien para anularla o para convertirla en una nueva forma de control político e ideológico sobre la sociedad.

Notas:

1. Aludo a la paradoja consistente en que la expresión fue ensamblada, hace más de un siglo, para significar un “conjunto de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden establecido en las sociedades” (Jary, Jary: 1991), lo que remite a un referente estatal que se impone, mientras hoy se relaciona principalmente con mecanismos sociales que atenúan la imposición proveniente del Estado y, hablando en boliviano, a prácticas que buscan inclusive la doma o la llana subordinación del Estado a la sociedad. La exclusividad semántica es relativa, sin embargo, cuanto que la expresión control social se hoy emplea más o menos universalmente para designar prácticas de rendición de cuentas.

2. Que incluía facultades expresas para que delegados proletarios al igual que trabajadores de base supervigilaran el proceso productivo de las minas nacionalizadas e intervinieran directamente en caso de detectar irregularidades o abusos.

3. Una diferencia clave entre ambas es que la clase social campesina fue creada por la revolución nacional, mientras que la clase obrera se conformó con bastante anterioridad y tenía un perfil y organización nítidamente definidos.

4. Sin olvidar que dicha experiencia fue prácticamente monopolizada por partidos políticos y dirigencias sindicales, con márgenes limitados de expresión para las bases.

5. Desde 2004 hasta este año, totalizando unas trescientas páginas de artículos y ensayos.

6. “Control Social”, Instituto Prisma, La Paz, 2007.

7. El texto se ha tomado de http://constituyentesoberana.org/3/noticias/ac/112008/051108_1.pdf, portal administrado y de propiedad de las ONG CEDID, CEJIS y CENDA.

8. Sin embargo, esa delimitación se sobrepasa en los más de nueve otros artículos constitucionales en los que se menciona al CS reconociéndole atribuciones en diversas otras materias, incluyendo la posibilidad de vetar decisiones estatales.

9. Hoy existen múltiples indicios que llevan a pensar que los indígenas han perdido presencia en el bloque de poder que se está estructurando. Los sectores que crecen son los sectores campesinos más vinculados al desarrollo capitalista, ciertas fracciones de la burguesía comercial y de servicios, una nueva burguesía burocrática como núcleo central, fuertemente asociada a las cúpulas militar y policial.

10. Me refiero deliberadamente al discurso como cabeza de la lista, porque tengo muy en cuenta la frecuencia con que esa prédica se ha quebrado; presumo, sin embargo, que la reiteración del mensaje y la experiencia han arraigado la demanda en la mayor parte de los sectores que proclaman dicha independencia.

11. De hecho es muy importante y, como algunos hechos lo vienen probando, el requerimiento de descentralización y autonomía puede derivar en una corriente federalista de arraigo popular, tanto más probablemente cuanto el gobierno retaceé más la aplicación de las competencias autonómicas que reconoce la CPE y cuanto más pretenda subyugar a las instancias gubernativas subnacionales

Bibliografía de referencia

Ackerman, John M. "Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras" Auditoría Superior de la Federación. México, 2006

Cortéz H. Roger, "Control social durante 2005 a 2009" (inédito), investigación de año sabático, Carrera de Ciencias Políticas, UMSA, La Paz, febrero de 2010

Cortéz H. Roger, "Representaciones y prácticas sobre control social en Bolivia", Instituto Prisma, La Paz, abril de 2007

Cunill Grau, N. "Responsabilización por el control social", en "La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana", Consejo Científico del CLAD, coord., Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000

Cunill Grau, N., "La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?", en Transparencia en la gestión pública, Mezones, Francisco, ED., Guatemala, BID, 2006

Cunill Grau N., "La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual", trabajo preparado para el I Seminario Internacional "Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales", Bogotá, Colombia, 2007 Página 9

España Raúl, et al, "El control social en Bolivia", GTZ, CEP, CEPAS-Caritas, Plural Editores. La Paz, 2003

Gray M. George, "El futuro de la participación ciudadana" en "Bolivia, Visiones de futuro". FES-Ildis. La Paz, 2002.

Medina Javier, "Democracia participativa municipal", Ministerio de Desarrollo Sostenible, La Paz, 2000.

*** Politólogo y docente universitario. Fuente:**
http://institutoprisma.org/joomla/images/constituciones/fichas_constitucionales/ficha%20constitucional%2029.pdf