

*Estudio de Caso N° 11*

---

# **CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFIOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA**

*Claudio Orrego Larraín*

*Este Estudio de Caso fue realizado por el profesor Claudio Orrego, quien forma parte del plantel académico del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de Estados Unidos.*

*Septiembre 1996*

---



**Universidad de Chile**

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo central de este trabajo es contribuir al estudio de los requerimientos institucionales y de las implicancias de políticas públicas de los sistemas de control y responsabilidad en el nivel de gobiernos locales. Con este objeto se ha escogido el caso de Bolivia. Su rápido proceso de descentralización y los actuales esfuerzos por crear una nueva institucionalidad de control en el nivel local hacen de este país una experiencia privilegiada para analizar las dimensiones políticas, económicas, sociales e institucionales del tema.

El estudio de caso se divide en dos partes: la primera establece el marco conceptual básico para analizar el proceso de descentralización boliviano, más conocido como Participación Popular (PP), y su relación con los temas de control y responsabilidad. La segunda parte describe la génesis y la magnitud del proceso de PP, describiendo los avances y las dificultades que ha experimentado en los temas de control y responsabilidad.

## I. MARCO CONCEPTUAL<sup>1</sup>

Este marco teórico define las categorías y los conceptos básicos que utilizaremos en el análisis del sistema de responsabilidad y control vigente en los gobiernos locales de Bolivia. Este ejercicio conceptual tiene por objeto facilitar la comprensión de los distintos elementos que interactúan en el diseño de sistemas de control y en los procesos de descentralización.

Aquí se define qué se entenderá por responsabilidad pública y control para los efectos de este estudio, estableciéndose para ambos distintas categorías y distintos niveles. En el caso de la responsabilidad pública, se distinguirá entre responsabilidad de desempeño, legal y programática, y se explicará la razón del énfasis en la responsabilidad legal en el caso de Bolivia. En el mismo sentido, explicaremos por qué el tema de la responsabilidad de desempeño ocupa un lugar secundario en el caso boliviano, cuál es su importancia relativa y cuáles son las tendencias mundiales al respecto.

En cuanto a los sistemas de control, el marco conceptual define y analiza diversas categorías de control según la ubicación burocrático-institucional de los organismos que lo ejercen en los gobiernos locales (externo social, externo administrativo e interno), y los objetivos del control (legal, financiero y de desempeño); en otras palabras, ante quiénes se debe hacer efectiva la responsabilidad (político, administrativo, judicial y de opinión pública).

### 1. RESPONSABILIDAD

Resulta muy decidor de la realidad latinoamericana que en el idioma castellano no exista ningún término que capture el significado de lo que los anglosajones denominan *accountability*<sup>2</sup>. Como veremos al definirlo y clasificarlo, este concepto es mucho más rico y amplio que la simple denotación de responsabilidad administrativa, civil o penal a que hacen referencia los ordenamientos jurídicos de la región. En este trabajo utilizaremos como sinónimo de *accountability* el término «responsabilidad».

---

<sup>1</sup> Este marco conceptual se basa en dos trabajos previos del autor: "Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments" (tesis para grado de master, 1995) y "Responsabilidad y control en gobiernos locales: las experiencias de Chile, Bolivia e Inglaterra" (BID, 1996).

<sup>2</sup> Para obviar el riesgo de esta confusión conceptual, algunos autores han optado por crear un nuevo concepto para capturar el significado de *accountability* en castellano: el de "Responsabilidad". Ver trabajos de Jim Wesberry (Banco Mundial) y de USAID.

**Definición.** Para efectos de este trabajo, se usará el término responsabilidad en su más amplia acepción: «Hacer que individuos y organizaciones den cuenta y respondan por su desempeño medido lo más objetivamente posible»<sup>3</sup>, o, como señalan otros autores, «la obligación de dar cuenta o responder por la ejecución de ciertas responsabilidades ante quienes las confiaron»<sup>4</sup>. En este sentido, fortalecer la responsabilidad en el sector público significa bastante más que combatir la corrupción o el abuso. La responsabilidad así entendida constituye el fundamento por el cual la ciudadanía acepta confiar al gobierno el uso de su dinero, recolectado a través de los impuestos.

Los siguientes objetivos sintetizan los fines de la responsabilidad pública<sup>5</sup>:

- Asegurar el respeto por la ley y promover la probidad entre los funcionarios públicos
- Asegurar la congruencia entre el diseño de las políticas públicas y las acciones y los servicios encargados de aplicarlas
- Promover el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos
- Fortalecer la capacidad de escucha y respuesta del gobierno a las demandas ciudadanas

Esta lista sugiere que el concepto de responsabilidad es en sí mismo un marco teórico para el ejercicio del poder, dentro del cual funcionarios y organismos públicos están forzados a buscar el interés general y a diseñar sus acciones en dichos términos. Así, en un contexto donde la sociedad busca aumentar la responsabilidad de su gobierno, la efectividad de los mecanismos diseñados para promoverla y asegurarla dependerá del debido proceso político, de la participación pública y, finalmente, de la voluntad política del gobierno de turno para permitir y responder a dicho involucramiento del público.

Por todo ello es importante tener presente a lo largo de este trabajo la naturaleza política y controversial de la responsabilidad pública. No se trata de un asunto neutral o clasificable como meramente técnico. La discusión sobre responsabilidad pública inevitablemente involucra un cuestionamiento en el nivel más básico del poder, en los temas de transparencia, participación y democracia.

<sup>3</sup> *Fulton Committee, UK (1966), in Paul (1990).*

<sup>4</sup> *Gray & Jenkins (1993), p. 55.*

<sup>5</sup> *Barzelay (1994), p. 5*

La responsabilidad puede clasificarse de varias formas, pero la que nos interesa para este estudio es la clasificación según los fines, es decir, responsabilidad para qué.

### ***Responsabilidad, ¿para qué?***<sup>6</sup>

Hay tres tipos de responsabilidad en relación con los fines de los sistemas de control:

- Jurídica: consiste en asegurar la correspondencia entre las normas obligatorias (prohibiciones o requisitos) que rigen a los agentes públicos y su conducta efectiva.
- De desempeño: asegura la correspondencia entre los objetivos de las distintas políticas de gobierno y el resultado efectivo de las mismas.
- Programática: asegura una adecuada correspondencia entre las políticas y los programas establecidos por los distintos niveles con capacidad de decisión en el gobierno y las decisiones de los funcionarios llamados a ejecutarlos.

Estas clasificaciones están lejos de ser un mero ejercicio académico. Su utilidad e importancia quedarán de manifiesto en el momento de analizar y evaluar los mecanismos de control que actualmente se aplican en Bolivia.

Uno de los principales argumentos a favor de la descentralización, por ejemplo, es el acercamiento del gobierno a la gente. Pues bien, para que esta cercanía se traduzca en un verdadero fortalecimiento del papel cívico de la ciudadanía, resulta fundamental que las autoridades tengan un sentido claro de la responsabilidad pública, y que existan mecanismos que la garanticen y hagan efectiva. De igual forma, la fragilidad (social e institucional) de muchas de las nuevas instancias descentralizadas demanda un fortalecimiento de aquellos elementos que, como la responsabilidad, favorecen su legitimidad. En efecto, mientras por un lado se requiere de un fortalecimiento de la responsabilidad jurídica -como manera de evitar o disminuir los casos de corrupción que tanto erosionan la confianza pública en los gobiernos locales-, por el otro, en un

---

<sup>6</sup> Barzelay (1994), p. 4.

contexto de mayor conciencia ciudadana de sus derechos como consumidores, se requiere de un esfuerzo decidido por fortalecer y expandir la responsabilidad de desempeño.

Lamentablemente, el fortalecimiento simultáneo de ambos tipos de responsabilidad genera tensiones y costos que hacen difícil determinar cuál es la mezcla adecuada de políticas que se deben seguir. Con todo, es un hecho que sin un fortalecimiento efectivo de los mecanismos de control jurídico y de desempeño (vinculándolos a ascensos e incentivos) es imposible realizar reformas efectivas para modernizar el Estado en sus distintos niveles.

Otro ejemplo de la relevancia de estas clasificaciones lo dan los distintos modelos gubernamentales de responsabilidad. Mientras el mundo latino e hispano otorga gran preeminencia a la responsabilidad jurídica, fundado en el tradicional énfasis de las burocracias en la legalidad de los procedimientos y la regularidad de los insumos, el mundo anglosajón y europeo en general ha tendido hacia un modelo muy distinto. En efecto, gran parte de las reformas burocráticas europeas de las dos últimas décadas hacen hincapié en la responsabilidad de desempeño, la que se funda en una preeminencia de los resultados y productos finales de la gestión pública como elemento gravitante en su evaluación.

## 2. SISTEMAS DE CONTROL

Establecido el papel central que le cabe a la responsabilidad en el desempeño eficiente y eficaz de los órganos públicos en general, y para la legitimidad de los gobiernos locales en particular, se requiere ahora diseñar mecanismos que permitan asegurar la vigencia de tan esencial principio. Los sistemas de control cumplen esa función. En términos genéricos, el control -o fiscalización- tiene por objeto aumentar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, promoviendo la probidad funcionaria y asegurando el imperio de la legalidad administrativa y financiera.

**Definición.** Control o fiscalización es «la acción de criticar y traer a juicio los actos u omisiones de un tercero»<sup>7</sup>. Sin perjuicio de las diversas formas que la fiscalización

---

<sup>7</sup> Baeza (1993), p. 124.

puede adquirir, la mayoría de los sistemas de control del sector público comprende el examen de legalidad de los actos de los funcionarios y los órganos públicos, la medición y evaluación del desempeño de los mismos, la asignación a individuos de las responsabilidades que correspondan y, eventualmente, la sanción de los mismos.

Los sistemas de control admiten, por lo menos, las siguientes clasificaciones <sup>8</sup>:

**A. Según la relación entre fiscalizador y fiscalizado:**

- *Control interno*: el que se realiza por personas y órganos específicos dentro de una organización, como también por los superiores jerárquicos respecto de quienes trabajan bajo su dependencia. Según los expertos, éste es el nivel donde efectivamente tiene lugar la lucha contra la corrupción. Por su cercanía a la acción cotidiana, es el nivel donde se puede controlar la labor municipal en la forma más eficaz. Sin embargo, para ser efectivo, este tipo de control requiere de supervigilancia externa, de funcionarios capaces y de carrera (no politizados), de facultades suficientes y de una activa participación y control por parte de la comunidad. Sin estas garantías, entre las cuales la independencia y el profesionalismo son las más difíciles de encontrar, difícilmente el control interno puede cumplir con su función de prevención de actos de corrupción. Por el contrario, se transforma en una asesoría legal para el alcalde, quien puede utilizarla para sus fines personales, legítimos o no.
- *Control externo*: aquel que ejercen personas o entidades ajenas al ente fiscalizado. Generalmente se trata de organismos como contralorías. Lamentablemente, dichos mecanismos rara vez experimentan una redefinición y una modernización de sus estructuras para cumplir con nuevas y crecientes funciones en el nivel local.

---

<sup>8</sup> Baeza (1993), p. 124 - 126. Algunas de las clasificaciones que a continuación se enumeran han sido tomadas de este trabajo.

**B. Según el tipo de responsabilidad que se pretenda controlar:**

- *Administrativo*: estamos ante un control administrativo cuando la entidad o persona que ejerce el control es parte de la estructura ejecutiva o autónoma del Estado. Por lo general este control no es de carácter partidista, dedicándose enteramente a velar por el cumplimiento de las normas del derecho administrativo.
- *Social*: el que realiza la comunidad, sea a través de ciudadanos en forma individual o por medio de organizaciones de base o asociaciones de las mismas. Esta forma de control puede o no acompañarse de una obligación del funcionario u organismo público de informar, explicar y/o considerar las contribuciones de los ciudadanos en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas.
- *Político*: aquel que realizan órganos o personas cuya generación es directa (elecciones) o indirectamente democrática (designación por oficiales electos). Lo tradicional es que este control lo ejerzan órganos colegiados como el Congreso (generalmente, las Cámaras de Diputados) y los consejos municipales. Es importante destacar que el hecho de que quienes realicen el control ostenten un carácter político no significa que el control en sí mismo sea políticamente motivado. Es decir, al igual que el control administrativo, el control de un órgano político puede ser jurídico, de desempeño o programático, variando los procedimientos y los resultados del mismo.
- *Jurisdiccional*: el que realizan los tribunales de justicia a través de los distintos procedimientos de reclamación en contra de acciones u omisiones arbitrarias en que incurran quienes detentan el poder. Los organismos o individuos que no respeten la Constitución y las leyes en su desempeño del poder deberán responder ante los tribunales, según la naturaleza de la infracción (civil o penal).

**C. Según la naturaleza y el fin del control:**

- *Jurídico o de legalidad*: conlleva el examen y juicio crítico de las acciones del fiscalizado, considerando que se enmarquen en el principio de legalidad,

esto es, «la sujeción estricta de los órganos del Estado al Derecho»<sup>9</sup>. Como se verá, este tipo de control comprende un conjunto muy diverso de funciones, entre ellas el análisis de legalidad de las acciones alcaldicias y el control de personal, financiero, contable, disciplinario, etc. En el ámbito local, este tipo de control sigue siendo el más efectivo para evitar actos de corrupción. Una mejor fiscalización de normas sobre adquisiciones, un acucioso monitoreo del manejo contable y la verificación sistemática del respeto a las normas de contratación de personal parecen ser las acciones y los ámbitos claves en el control de legalidad (y de la corrupción) en el nivel local. Este tipo de control puede realizarse en forma externa (contralorías) o interna (departamentos de control interno). La eficacia de estos últimos depende de factores como el profesionalismo y la independencia de sus funcionarios, facultades suficientes, supervigilancia de un órgano superior y control social.

- *De desempeño o resultados*: también conlleva el examen y juicio crítico de las acciones del fiscalizado y sus resultados, esta vez velando por que constituyan el camino más eficiente para alcanzar los objetivos y las metas de las políticas públicas. Algunos autores denominan este tipo de control «de conveniencia, mérito u oportunidad», lo que parece una aproximación limitada cuando se trata de evaluar todos los efectos de una política<sup>10</sup>. Este tipo de control representa un avance en términos de lo que significa un buen gobierno. Ya no se trata sólo de no robar, sino de utilizar eficientemente los recursos del fisco. Hoy existen numerosas experiencias y una extensa literatura en torno a formas concretas de medición de desempeño. Lamentablemente, no hay un indicador de aplicación general; deben diseñarse para cada servicio específico. Con todo, es posible determinar formas de medir el desempeño: a) La medición del trabajo en relación con los compromisos o metas concretas de gestión; estas metas pueden ser individuales, colectivas o una mezcla de ambas. b) Evaluaciones de eficiencia, esto es, de la relación entre costo y producción. Es la más fácil de medir, ya que consiste en monitorear la cantidad de servicios producidos por una unidad de costo. c) La medición de la eficacia, esto es, del impacto del

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Para un análisis en profundidad sobre las diferencias entre evaluación de programas y evaluación de desempeño y auditoría tradicional, ver Moukheibir & Barzelay (1995).*

trabajo que se realiza en función de los objetivos preestablecidos. Es la más difícil de medir, pues hay que recurrir a una gran variedad de instrumentos (desde el *feed-back* de los usuarios hasta estudios de impacto). Un requisito importante para el éxito de todo sistema de control de desempeño es que sea de aplicación general. La principal implicación práctica de este elemento es que el control debe practicarse en todos los niveles del Estado, incluidos los controladores.

- *Programático*: persigue examinar las acciones del fiscalizado según su fidelidad con las políticas y los programas establecidos por las autoridades pertinentes. La consecuencia práctica de este tipo de control es el establecimiento de responsabilidades políticas hacia quienes pasan por encima de políticas o directrices establecidas por autoridades competentes.

En el ámbito del control, que no es otra cosa que la institucionalidad creada para hacer efectivos los distintos tipos de responsabilidad, se han registrado importantes cambios en los últimos años. De sistemas caracterizados por el control casi únicamente jurídico, realizado *a priori* y generalmente por organismos administrativos externos, se ha avanzado hacia sistemas más amplios y ricos en sus funciones y su institucionalidad.

En este contexto, las reformas de los aparatos públicos de los últimos años han ido generando un nuevo paradigma de control. Este nuevo paradigma posee las siguientes características: un creciente énfasis en los mecanismos de control de desempeño o resultados (ejemplo: auditorías «de valor por dinero»); un fortalecimiento de los sistemas de control interno (con supervigilancia de algún órgano externo) en contraposición a simples fiscalizaciones aisladas; un alejamiento desde mecanismos de control *a priori* hacia otros concomitantes o *a posteriori*; y, finalmente, una mayor presencia institucional del control social.

Un elemento destacable de este nuevo paradigma de control, especialmente de cara a la nueva realidad e institucionalidad local bolivianas, es el hecho de que la mayoría de estas reformas se han llevado a cabo en lugares donde ya existía un sistema de control jurídico o de legalidad suficientemente legitimado y eficaz. Obviamente, ello no significa que países que no poseen una experiencia similar no puedan aplicar eficazmente esta

tipo de reformas. Simplemente representa una alerta para quienes pudieran creer que este nuevo paradigma puede surgir de la nada o de la pura voluntad del legislador.

### **3. RESPONSABILIDAD, CONTROL Y GOBIERNOS LOCALES**

Para pensar en forma sistemática acerca de la relación entre responsabilidad y mecanismos de control en un contexto de descentralización acelerada, es útil revisar los factores que determinan la solidez del principio de responsabilidad en el nivel local. En general, existen dos tipos de factores determinantes de la responsabilidad: los macromecanismos de responsabilidad, que son los que influyen principalmente en la labor del gobierno en cuanto oferente de servicios públicos, y los micromecanismos de responsabilidad, que son los que influyen en la demanda de servicios públicos, es decir, el público o la comunidad. En este análisis de ambos mecanismos de responsabilidad es importante tener presente que, aunque su eficacia es distinta según el nivel de gobierno en que se aplican, ambos se refuerzan. En efecto, aunque los macromecanismos promueven la responsabilidad en el nivel del gobierno central y los micro en el nivel local, lo cierto es que los primeros no funcionan en el largo plazo sin la presencia de los segundos, y viceversa<sup>11</sup>.

#### ***A. Macromecanismos de responsabilidad***

El supuesto que subyace a este tipo de mecanismos es que la responsabilidad política y administrativa sólo se puede fortalecer, y el desempeño del gobierno y sus servicios mejorar, si las autoridades públicas son capaces de actuar sobre los dos principales factores de la oferta de servicios públicos: el diseño de sistemas de control efectivos y la institucionalización de incentivos adecuados. En síntesis, se trata de fortalecer el control de los proveedores de bienes y servicios públicos vinculando las sanciones y los estímulos a indicadores de eficacia y eficiencia que se reporten desde el nivel local. En términos de incentivos, lo más importante es el establecimiento de una carrera

---

<sup>11</sup> *Sobre macro y micromecanismos de responsabilidad, ver Samuel, Paul (1990).*

profesional en que las promociones y bonificaciones estén ligadas a los distintos niveles de responsabilidad, medida lo más objetivamente posible.

Estos macromecanismos comprenden instrumentos como elecciones, investigaciones parlamentarias, control político, controles externos de desempeño, auditorías periódicas de gastos públicos y el derecho administrativo en general. Estos dos últimos constituyen el cuerpo central de lo que se ha denominado el sistema de control administrativo de gobierno.

### ***B. Micromecanismos de responsabilidad.***

Desde la perspectiva de los actores que demandan servicios públicos (consumidores o usuarios), existen dos respuestas o mecanismos que pueden influenciar el producto final de un servicio público. El primero es de naturaleza política, y lo denominaremos voz; el otro es de naturaleza económica, y lo llamamos *salida*<sup>12</sup>. La *voz* es el grado en que los ciudadanos pueden influir en el resultado de los servicios públicos a través de mecanismos participativos o de la articulación de algún tipo de acción de protesta o retroalimentación no institucional (por ejemplo, audiencias públicas o sistema de denuncias telefónicas). La *salida*, por su parte, es la accesibilidad del público a una vasta gama de ofertas alternativas cuando estén insatisfechos de los servicios públicos o de ciertos servicios públicos (un ejemplo, en el ámbito de la educación, es la elección de los padres del colegio al que desean enviar sus hijos, sean las alternativas privadas o públicas). Estos dos mecanismos afectan directa y significativamente la responsabilidad pública y de desempeño.

---

<sup>12</sup> Hirschman (1970).

## II. RESPONSABILIDAD Y CONTROL LOCAL: EL CASO DE BOLIVIA

El proceso de descentralización boliviano se considera uno de los más nuevos, rápidos y radicales de todo el continente. En efecto, en menos de dos años Bolivia ha transitado de una situación caracterizada por la existencia de sólo 26 municipios efectivamente instalados y funcionando a otra que exhibe 308 municipios funcionando con recursos en todo el territorio. A éstos se les distribuye un 20% del presupuesto nacional bajo una fórmula de coparticipación tributaria en función del número de habitantes. Simultáneamente, se ha iniciado un proceso de reconocimiento de 20 mil organizaciones territoriales de base (OTB) y la formación de 308 comités de vigilancia (CDV), los que cuentan con significativos poderes de control y fiscalización <sup>13</sup>.

En cuanto a la capacidad institucional de dichos gobiernos locales, todavía dejan mucho que desear. Ello se hace evidente al considerar que un 60% de los municipios bolivianos funciona con seis funcionarios o menos, mientras un porcentaje aún mayor carece de la infraestructura más básica <sup>14</sup>. Otros datos ilustrativos son la falta de un estatuto del funcionario público municipal, y el hecho de que más del 50% de los actuales alcaldes tenga una educación secundaria incompleta (un 16% ni siquiera la empezó) <sup>15</sup>. Estos datos, sumados a la realidad multi-étnica y multi-cultural boliviana, demuestran los enormes desafíos de la reforma en marcha.

### 1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA

Para entender los desafíos que el proceso de descentralización boliviano enfrenta en materia de control y responsabilidad, hay que llegar hasta la génesis reciente del mismo. Este proceso, conocido en Bolivia como Participación Popular (PP), surge directamente del programa político del Presidente Sánchez de Lozada. La plataforma política y programática del Presidente está marcada por su experiencia personal como parte del equipo económico que impulsó el programa de ajuste en Bolivia en los años 80.

---

<sup>13</sup> *Para el 12 de agosto habían 85 comités de vigilancia constituidos en Bolivia (entrevista Rubén Ardaya).*

<sup>14</sup> *Un ejemplo de esta precariedad son las sedes municipales, muchas de las cuales no pasan de ser una habitación habilitada en un colegio o centro médico.*

<sup>15</sup> *Perfil de los alcaldes y alcaldesas de Bolivia, Secretaría Nacional de PP, julio 1995, p. 16.*

Existen fundamentos políticos, económicos y sociales que condicionan y explican el proceso de PP y algunas de sus características más novedosas. La más importante dice relación con la composición social y étnica de Bolivia.

Conversaciones con diversas autoridades y personalidades del país nos han permitido identificar tres antecedentes especialmente relevantes para explicar el proceso de descentralización en Bolivia. El primero, señalado por el director de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales del Gobierno, Federico Martínez, es el gran centralismo del Estado boliviano<sup>16</sup>. Este queda de manifiesto al considerar que cerca del 90% de la inversión pública se realizaba en las tres ciudades más grandes del país, y cerca del 50% sólo en La Paz. Es una de las causas de la profunda desconfianza social hacia el Estado y sus gobernantes. Expresión de este recelo son los enormes niveles de evasión tributaria y la poca participación política fuera de las grandes ciudades.

Para Miguel Urioste, diputado y presidente del Movimiento Bolivia Libre, el segundo antecedente que justificaría un proceso como el de PP en Bolivia es la discriminación campesina e indígena<sup>17</sup>, que en la práctica es una sola puesto que el 95% de la población campesina es población indígena.

Un tercer antecedente viene a explicar la necesidad de un proceso fuerte de descentralización en Bolivia: la enorme dispersión geográfica del país. El subsecretario de Apoyo a Gobiernos Municipales, Roberto Barbery, explica que, por razones históricas y étnicas, gran parte de la población boliviana sigue viviendo en el altiplano y otros sectores rurales<sup>18</sup>. Su organización, por lo mismo, sigue obedeciendo a la tradicional estructura indígena de pequeñas comunidades. Independientemente de su denominación formal (juntas de vecinos, sindicatos o pueblos indígenas), las 20 mil comunidades existentes en el país son la unidad de base natural sobre la cual integrar y establecer el sistema de administración del Estado boliviano.

---

<sup>16</sup> Entrevista el 11 de agosto de 1995.

<sup>17</sup> Entrevista el 11 de agosto de 1995.

<sup>18</sup> Entrevista el 14 de agosto de 1995.

## 2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO

En razón de éstos y otros antecedentes, en Bolivia había surgido un consenso en torno a la necesidad de descentralizar las decisiones, el gasto y el poder político, como una forma de profundizar la frágil democracia boliviana y de aumentar la eficacia del Estado. Con todo, los antecedentes no son suficientes para explicar las características más particulares del programa de participación popular, en especial las que dicen relación con el control y la responsabilidad de los gobiernos municipales. A continuación se describen los dos elementos más característicos de la descentralización boliviana, junto a una breve explicación histórica y política de los mismos.

### *A. Coparticipación tributaria.*

Es la principal característica de la Ley de Participación Popular (Ley N° 1551). En virtud de esta ley, un 20% del presupuesto nacional fue traspasado a los municipios. Como muchos de éstos en realidad no existían, la primera fase de la ejecución de esta radical reforma ha sido la creación de tales municipios.

Hasta 1993, los municipios legalmente constituidos eran 122, de los cuales sólo 26 tenían existencia real. Hoy, 308 municipios agrupan a 1.454 cantones y 20 mil comunidades u organizaciones territoriales de base (OTB). Estas cifras son muy ilustrativas de la magnitud y las dificultades del proceso descentralizador en Bolivia.

El hito político que inmediatamente precede esta medida fue la decisión -en 1986- de reducir el número de impuestos (de 56 a 7), como parte del paquete de ajuste económico de los 80. De los siete tipos de impuestos restantes, cuatro pasaron a ser administrados (aunque no establecidos) en el nivel municipal. Se trata de los impuestos a la propiedad rural, a inmuebles urbanos, a vehículos (terrestres, marítimos y aéreos), y a patentes y ordenanzas. Con posterioridad se pensó en cambiar la estructura tributaria para hacerla socialmente más equitativa. Sin embargo, fundado en razones macro y microeconómicas, el Ejecutivo desechó esta idea y optó por modificar la distribución de los impuestos y no su estructura. De ahí surge la coparticipación tributaria.

La coparticipación tributaria produce tres efectos críticos para la descentralización en Bolivia:

- *Hace la descentralización efectiva y creíble.* Uno de los principales problemas de los procesos de descentralización es que no suelen ir acompañados por un traspaso efectivo de fondos y atribuciones a los municipios o gobiernos locales. Esto erosiona la credibilidad y legitimidad de quienes impulsan los procesos y de quienes ejercen la autoridad en el nivel local, hipotecando las posibilidades de éxito en el mediano y en el largo plazo. En el caso de Bolivia, el principal factor de credibilidad del proceso ha sido la transferencia efectiva de recursos a localidades que jamás habían visto un centavo de dinero fiscal. Ejemplos de la incredulidad social ante este proceso hay muchos. El director de Municipalidades de la Subsecretaría de Presupuesto señala que muchas de las irregularidades detectadas el primer año de vigencia de la ley consistían en el retiro de los fondos municipales remanentes al final del año calendario: las autoridades municipales actuaban así por desconfianza de que el gobierno central fuera a respetar dichos fondos para al año siguiente <sup>19</sup>.
- *Vuelve irreversible el proceso.* Este fue, precisamente, uno de los objetivos políticos del gobierno al establecer la coparticipación tributaria paralelamente a la génesis y el desarrollo de la institucionalidad municipal. En efecto, diversas autoridades del gobierno de Sánchez de Lozada coinciden en señalar que cualquier otro procedimiento menos radical y rápido hubiera dejado la puerta abierta a una involución de todo el proceso, sobre todo de cara a las inevitables imperfecciones y a los problemas iniciales. En ese sentido, esta fórmula aseguraba la creación de derechos adquiridos por parte de comunidades históricamente marginadas y olvidadas. El análisis político fue -y sigue siendo- que este tipo de reformas movilizan rápidamente la oposición de quienes se ven perjudicados en el corto plazo, mientras que los beneficiados no se pronuncian a favor porque no perciben sus beneficios sino en el mediano plazo. En este contexto, una vez recibido los primeros fondos, las comunidades percibirían de inmediato los beneficios de la reforma y estarían dispuestas a resistir cualquier intento que amenazara con la reversión del proceso.

---

<sup>19</sup> Entrevista el 15 de agosto de 1995.

- *Requiere urgentemente de un control.* Una última consecuencia directa de esta política de coparticipación tributaria es la necesidad apremiante de crear mecanismos eficientes de control. Es un desafío particularmente importante en una sociedad tradicionalmente centralista, geográficamente dispersa, diversa en términos culturales y étnicos, dotada con una institucionalidad local muy débil y con nuevas autoridades municipales de bajísima calificación (sólo un 2% del total de alcaldes posee algún estudio superior técnico o profesional).

En este contexto, la necesidad de control es doble. Por un lado, se requiere de un control jurídico, para velar que los fondos fiscales se gasten en conformidad a la ley y en forma transparente. Por el otro, se requiere de algún tipo de control de resultados o técnico que asegure la viabilidad y la conveniencia de las decisiones de inversión.

### ***B. Comités de Vigilancia.***

La institución más novedosa de toda la Ley de Participación Popular son los Comités de Vigilancia (CDV). Su objetivo también es doble. Primero, proporcionar un canal de participación concreto a la comunidad socialmente organizada. Segundo, ejercer el control social de los fondos de la coparticipación tributaria administrados por los municipios.

En materia de control estatal, el antecedente directo de esta ley es la Ley del Sistema de Administración Financiera y de Control (SAFCO). Esta norma fue promulgada en 1992, y su principal objetivo era modernizar los sistemas de control en Bolivia para poner freno a la corrupción en el sector público. Establece la creación de un sistema nacional de administración y control, de planificación e inversión, y de contabilidad integrada. Sin embargo, su vigencia plena enfrenta graves problemas. Falta legislación complementaria, faltan recursos y, lo más grave para el proceso de descentralización, no contempla la nueva realidad municipal. Esto último ha reforzado aún más la importancia de los CDV.

Como se verá, los CDV están fundamentalmente compuestos por organizaciones comunitarias. Su principal facultad es la congelación de las cuentas municipales en caso

de que se detecten irregularidades en el manejo de los fondos municipales. De forma unánime se ha señalado a estos CDV como uno de los mecanismos de control municipal más efectivos. La amenaza de congelar las cuentas municipales ha resultado ser un arma suficientemente poderosa y creíble como para que los alcaldes y concejales los traten con respeto. Contribuyó a su credibilidad la decisión de la Secretaría Nacional de Hacienda -a través de la Dirección de Municipalidades de la Subsecretaría de Presupuesto- que, en su primer año de aplicación, congeló las cuentas de los 39 municipios que no cumplieron con la obligación de entregar los presupuestos para el año siguiente y la rendición de cuentas aprobadas.

Otra característica de estos CDV es el derecho de exigir cualquier tipo de información financiera y de gestión al municipio (Art.18 del DS 23.858). Si éste no accede a la solicitud de información, los CDV pueden denunciar el hecho a la Secretaría Nacional de Hacienda, la que puede admitir la tramitación de la denuncia, en cuyo caso también se congelan las cuentas del municipio. Aunque hoy existen sólo 87 CDV, su ritmo de formación es realmente vertiginoso, y su constitución ha pasado a ser todo un evento comunitario<sup>20</sup>.

### 3. ESTRUCTURACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

El sistema de control municipal boliviano se puede dividir en tres componentes claramente distinguibles: uno interno, otro externo administrativo y otro externo social.

#### ***A. Control interno***

El sistema de control interno boliviano comprende dos tipos: uno previo y otro *a posteriori*<sup>21</sup>. El control interno previo consiste en la verificación del cumplimiento de las normas, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la unidad. Lo ejercen los responsables directos de llevar a cabo los programas. Ninguna otra unidad especial, ni siquiera Contraloría, pueden ejercer otro tipo de control previo<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Los CDV se forman en la misma ceremonia en que se entregan colectivamente las personalidades jurídicas a las OTBs de un respectivo municipio.

<sup>21</sup> Art. 13 de la Ley 1178 (SAFCO).

<sup>22</sup> Esto constituye una innovación en el contexto de los sistemas de control tradicionales latinoamericanos.

El control interno posterior, por su parte, lo practican los responsables superiores (por actividades realizadas bajo su directa competencia), el alcalde, el Consejo Municipal, la Unidad de Auditoría Interna y, de una forma muy indirecta, también la Contraloría General de la República. En el caso de los superiores, como no existe una normativa especial que lo regule, se les aplica la legislación general sobre la responsabilidad de los superiores de un servicio de velar por la legalidad, oportunidad y eficiencia de los actos de sus subordinados.

El Consejo Municipal ejerce su control en dos modalidades, una directa y otra indirecta. El control indirecto se expresa en la función de aprobar el presupuesto y aceptar a los oficiales mayores del alcalde. El control directo se manifiesta a través de la facultad del Consejo de solicitar auditorías para casos específicos, lo que puede ocurrir de oficio o a petición de individuos u organizaciones territoriales de base. Estas auditorías deben ser obligatoriamente realizadas por las unidades de auditoría interna, pidiendo una moción de censura para el alcalde o votando su destitución <sup>23</sup>.

La Unidad de Auditoría Interna, cuya regulación fue establecida en forma genérica para toda la administración pública por la Ley de Administración y Control Gubernamentales, ejerce las siguientes funciones de control:

- evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos
- determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros
- analizar los resultados y la eficiencia de las operaciones <sup>24</sup>.

Todos los informes evacuados por esta unidad municipal son enviados a las siguientes autoridades: la máxima autoridad (alcalde), la máxima autoridad que ejerce tuición sobre la entidad auditada (Consejo) y la Contraloría General de la República. La ley SAFCO también señala que esta unidad requiere de independencia para diseñar y ejecutar su programa de acciones.

---

<sup>23</sup> Según el Art. 201 de la Constitución, la moción de censura solo puede prosperar por 3/5 de los miembros del Consejo (no especifica si en ejercicio o presentes) y sólo en relación al Alcalde elegido por el Consejo una vez transcurrido un año de su ejercicio (hoy no existe ningún Alcalde elegido en primera vuelta).

<sup>24</sup> Art. 15 Ley SAFCO.

Con todo, la realidad de estas unidades está lejos de cumplir con las expectativas y funciones que de ellas esperaba el legislador. Primero, porque en la práctica sólo existen en los grandes municipios, no en los rurales y más pequeños. Segundo, porque las que existen tienen una independencia muy limitada. Ello se debe, al menos en una parte importante, a que el sector municipal boliviano carece de un estatuto del funcionario público municipal que garantice y proteja dicha independencia de los vaivenes políticos.

**Problemas:** De todas las instancias de control, la más débil en la realidad local boliviana son las unidades de auditoría internas. Lamentablemente, sin unidades de auditoría interna fuertes, dotadas de personal calificado (aunque sea medianamente), subordinadas técnicamente a un ente como la Contraloría y con una mínima independencia respecto del poder político (estatuto del funcionario municipal), es difícil pensar en cualquier sistema de control eficiente y efectivo. Esto es particularmente cierto si se toman en cuenta dos factores: la escasa preparación de los miembros de las otras dos instancias de control en el nivel local (Consejo y CDV), lo que limita muchísimo su capacidad de control financiero y legal; y las enormes limitaciones de que adolece la Contraloría para realizar su trabajo fiscalizador en el nivel municipal <sup>25</sup>.

Se entiende que, durante el primer período de la reforma, cuando recién se está estableciendo la institucionalidad municipal, los sistemas de control interno no sean de primera prioridad. Sin embargo, si se persigue la viabilidad de la misma en el mediano plazo, el tema del control interno debe ser uno de los puntos centrales de la agenda, tanto para preservar la legitimidad de todo el proceso como para mejorar la eficacia de la gestión municipal.

La Contraloría General de la República, por su parte, posee funciones que afectan directamente el control interno de las municipalidades. Es la principal responsable de la dictación de las normas básicas que regulan dicho ámbito de control, de promover su establecimiento e institucionalización, de evaluar su eficacia y, finalmente, de conducir los programas de capacitación para aquellos funcionarios que sean responsables de manejarlos <sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Actualmente las auditorías financieras de la CGR duran en promedio entre 6 meses y un año, mientras que las operacionales entre 3 y 6 meses. Por otra parte, la Subcontraloría General, que es la responsable de realizar auditorías especiales y responder a las denuncias de corrupción cuenta con un staff de 10 de personas para todo el país y realiza auditorías que se demoran entre 5 y 7 meses.

<sup>26</sup> Art. 23 Ley SAFCO.

Actualmente, sin embargo, resulta claro que la Contraloría no puede cumplir con gran parte de estas funciones, tanto por la magnitud de las necesidades como por su limitada capacidad operativa. Quizás la función que mejor está cumpliendo es la de capacitación.

## **B. Control Externo**

El control externo en Bolivia lo ejercen dos tipos de organismos: los representantes de la comunidad organizada (control social) y los que forman parte del aparato administrativo del Estado.

### *a) Control social*

El control social externo lo realizan organismos de la comunidad desde fuera de la institución objeto del control. Puede o no adquirir forma institucionalizada. Lo importante, sin embargo, es que este tipo de control sea ejercido con independencia de la autoridad controlada. La institución creada en Bolivia para ejercer este control social se llama Comités de Vigilancia<sup>27</sup>.

El objetivo de estos CDV es articular a las organizaciones territoriales de base (OTB) con los gobiernos municipales, dando a las primeras voz (poder político) para controlar la gestión de los segundos. Los CDV están compuestos por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción municipal, elegido por la o las OTB que formen parte de dicha jurisdicción. Sus funciones legales son fundamentalmente tres:

- vigilar que los recursos de la coparticipación tributaria se inviertan en forma «equitativa»<sup>28</sup>
- controlar que sólo un 10% de éstos vayan a gastos corrientes
- pronunciarse sobre el presupuesto de recursos provenientes de la coparticipación y sobre la rendición de cuentas del alcalde.

---

<sup>27</sup> Art. 10 y 11 de la Ley 1551 (Ley de Participación Popular).

<sup>28</sup> La Contraloría y la Secretaría Nacional de Hacienda han interpretado el concepto "equitativa" única y exclusivamente en su ámbito territorial. Entrevistas a Waldo Gutiérrez (15/08/95) y a Ana María Micheli (16/08/95).

Sin perjuicio de que las facultades de los CDV sean muy limitadas por ley, el solo hecho de que sus denuncias puedan desembocar en un congelamiento de las cuentas municipales por parte del Senado de la República le otorga a estas novedosas instancias de control social un enorme poder.

El procedimiento específico que siguen las acciones de control social en Bolivia es el siguiente: el CDV puede hacer cualquier denuncia por escrito al alcalde, quien debe remitirla al Consejo Municipal<sup>29</sup>. Este último debe evacuar una contestación en quince días. Si el Consejo no responde a dicha denuncia, o si la respuesta es insatisfactoria, el CDV remitirá los antecedentes a la Secretaría Nacional de Hacienda (SNH), específicamente a la Contaduría General del Estado, la que procederá a evaluar su fundamentación<sup>30</sup>.

Si el reclamo se considera fundado, la municipalidad deberá subsanar la situación denunciada. En caso de no hacerlo o hacerlo en disconformidad con las instrucciones de la SNH, ésta procederá a efectuar una denuncia al Senado, el que suspenderá los recursos de la municipalidad cuestionada mientras dure la tramitación. Esta facultad de congelar las cuentas no es sólo el elemento más poderoso del mecanismo de control social boliviano, sino también del sistema de control en general. A juicio de muchos, el impacto del congelamiento de las cuentas de 39 municipios durante el primer año de vigencia de la ley de Participación Popular incidió profundamente en la gran credibilidad y el poder que adquirió el sistema de control en general -y los CDV en particular- frente a los alcaldes, los partidos y toda la comunidad<sup>31</sup>.

Los CDV tienen también el derecho y el deber de «pronunciarse sobre el presupuesto y la rendición de cuentas» municipal, lo que, sin embargo, no tiene ningún carácter vinculante. El procedimiento se entiende cumplido por el solo hecho de hacerse público por algún medio de comunicación y remitirse copia al Ejecutivo.

**Problemas.** Sin perjuicio de las potencialidades de estos organismos, en Bolivia no se tiene conciencia sobre las limitaciones inherentes a este tipo de instancias. Por

<sup>29</sup> Dichas renunciaciones sólo pueden versar sobre mal uso de los fondos de la co-participación tributaria.

<sup>30</sup> La institución responsable de canalizar este tipo de requerimientos al Ejecutivo es la Prefectura (Art. 5, letra K, Ley 1654).

<sup>31</sup> Los primeros casos de congelamiento de cuentas municipales se debieron a la no presentación de la rendición de cuentas del período anterior aprobado por el respectivo consejo y a la no presentación del respectivo Plan Anual de Operaciones (PAO) para el año siguientes.

ejemplo, el riesgo de que estos grupos sean cooptados política y económicamente para manipular sus facultades de control es real. De igual forma, se cree que se pueden producir múltiples conflictos delicados si los Consejos Municipales quedan completamente a merced de los dictámenes favorables de los CDV para obtener el desembolso de los recursos de la coparticipación. En otras palabras, no todo lo que brilla en términos de control social es oro en materia de control efectivo.

Ciertas experiencias históricas de dominación de comunidades locales, por otra parte, sugieren tomar en serio este tipo de inquietudes. Aún así, y con la extrema debilidad actual de los otros órganos de control analizados en estas páginas, todo parece indicar que los CDV, a pesar de sus problemas, constituirán la base más sólida de fiscalización del sistema municipal boliviano, al menos por un buen tiempo.

#### *b) Control administrativo*

##### *Contraloría General de la República (CGR)*

La CGR es el órgano rector del sistema de control gubernamental (el que debiera ser aplicado bajo su dirección y supervisión), así como la autoridad superior de todas las auditorías del Estado.<sup>32</sup> La CGR cumplirá las siguientes funciones en relación con los municipios bolivianos:

- emitirá las normas básicas de control interno y externo
- evaluará la eficacia de los sistemas de control interno y externo
- realizará y supervisará el control externo
- ejercerá la supervigilancia normativa de los sistemas contables del sector público (incluidos los municipios) a cargo de la Contaduría General de Finanzas
- promoverá el establecimiento de sistemas de contabilidad y control interno
- conducirá programas de capacitación y especialización de funcionarios públicos

Para llevar a cabo estas funciones, la CGR posee las siguientes facultades:

- podrá contratar u ordenar contratar servicios de auditoría privados

---

<sup>32</sup> Art. 23, Ley SAFCO.

- recibirá todo informe de auditorías internas o externas
- podrá examinar en cualquier momento los registros y las operaciones realizadas por las entidades sujetas al control gubernamental
- podrá imponer sanciones a quienes no cumplan con sus recomendaciones para poner en marcha sistemas de control en el plazo y las condiciones establecidos (congelamiento de cuentas corrientes bancarias o suspensión de entrega de fondos del Tesoro u otro organismo)

En caso de incumplimiento de esta ley, la CGR -de oficio o a petición de órganos rectores o autoridades que ejerzan tuición (Consejos)- podrá recomendar sanciones, incluyendo la suspensión o destitución del funcionario involucrado. En este caso, el Contralor debe declarar la responsabilidad ejecutiva.

Sin perjuicio de los instrumentos específicos que otorga la ley, en el caso de que los gobiernos locales no se sometan a sus recomendaciones sobre sistemas contables la CGR informará al Presidente de la República, a la comisión de economía y finanzas del Senado y a la de planeamiento de política económica y financiera de la Cámara de Diputados, para que tomen las medidas del caso (suspensión de fondos).

Los dictámenes de auditoría sobre los estados financieros y los informes de auditoría operacional (evaluaciones de contratos e inversiones o de economía y eficiencia en las operaciones) emitidos por la CGR estarán dirigidos a los Consejos Municipales. Estas recomendaciones deberán ser contestadas por el alcalde a la unidad de auditoría interna del municipio con copia a la CGR, o bien a la CGR directamente. Si las recomendaciones son aceptadas, la entidad deberá enviar un cronograma de ejecución, el que será monitoreado. Las recomendaciones rechazadas serán reiteradas, con la correspondiente notificación a la autoridad que ejerza la tuición (Consejo). Finalmente, en caso de hallazgos que puedan derivar en una declaración de responsabilidad, la CGR notificará a la autoridad cuestionada para que se defienda de los cargos.

**Problemas.** Como es de suponer, el principal problema de la CGR es que no posee la capacidad operativa para cumplir con las funciones y ejercer las facultades que le confiere la ley. En el texto, la nueva ley SAFCO y la de Contraloría son extremadamente

modernas. Sin embargo, cuando se observa en terreno las dificultades por las que atraviesa para realizar las funciones más básicas en las zonas urbanas, es legítimo cuestionar su impacto efectivo en la fiscalización del nuevo sistema municipal boliviano.<sup>33</sup>

De todas las instituciones descritas, ninguna va tan atrasada en su proceso de adaptación a la nueva realidad municipal como la CGR. Merecedora de una gran legitimidad social, regulada por una de las leyes más modernas de CGR del continente y dotada de un personal de primera calidad, la CGR ha reaccionado con extrema lentitud y escepticismo frente a los nuevos y radicales cambios en el nivel local. Sin una significativa reestructuración (al menos, sin la creación de un departamento municipal), una reasignación de personal y una actitud más positiva para coordinarse con las otras instituciones legalmente involucradas en la actividad de control municipal, la CGR no estará a la altura de lo que el país requiere de ella, y puede causar un serio daño a todo el proceso.

Otras dos situaciones que afectan las estructuras tradicionales de control en Bolivia son la heterogeneidad étnica y geográfica del país y la dispersión de la población en todo el territorio.

#### *Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico- Secretaría (SNH)*

Una de las características más llamativas del sistema de control boliviano es el importantísimo papel que le cabe a la SNH. En lo que a control de gobiernos locales se refiere, la SNH tiene dos funciones fundamentales:

- Evaluar la fundamentación de las denuncias de los CDV, decidiendo el curso de acción que se seguirá. Si las denuncias se consideran fundadas, la SNH procederá a demandar la correspondiente rectificación por parte de la municipalidad afectada. Si ésta no se aviene o lo hace en forma insatisfactoria, la SNH podrá remitir los antecedentes de la denuncia al Senado, produciéndose de inmediato la congelación de las cuentas municipales.

---

<sup>33</sup> *La Subcontraloría de auditoría externa, encargada de llevar a cabo el plan anual de auditorías selectivas, cuenta con sólo 300 auditores en el nivel nacional, la mayoría de los cuales se encuentra en La Paz. Si se toma en cuenta que estos auditores deben fiscalizar todo el Estado boliviano (incluyendo los 308 municipios), que cada auditoría requiere entre dos y cuatro auditores y dura cerca de seis meses, se pueden dimensionar las limitaciones de la CGR. Entrevistas a Ana María Micheli y Gonzalo Méndez.*

- Requerir de oficio al Gobierno Municipal.<sup>34</sup> Puede hacerlo ante cualquier acto municipal que considere contrario a la Constitución y las leyes. El procedimiento para tramitar este requerimiento -así como las sanciones involucradas en caso de incumplimiento- serán iguales que en el punto anterior.

Del tenor de estas atribuciones se colige, una vez más, el importante papel que juegan los CDV en el sistema de control municipal boliviano. La verdadera iniciativa o facultad fiscalizadora recae en ellos. En efecto, si la SNH no tiene ni el personal ni la voluntad de ejercer su facultad de requerir de oficio a los municipios, en la práctica su actividad dependerá de la labor más o menos activa de los CDV.<sup>35</sup>

**Problemas:** Es altamente probable que se produzca una situación de duplicidad de funciones y tensión institucional entre la Contraloría y la Secretaría Nacional de Hacienda. De hecho, existe y es causa de la absoluta falta de coordinación entre ambas instituciones (con la excepción del tema de la capacitación), a pesar de que tienen similares atribuciones de fiscalización de municipios e investigación de denuncias. También existe gran recelo, desconfianza y cuestionamiento por parte de la CGR hacia la SNH, aún cuando ésta ha mostrado una excelente disposición a colaborar y coordinarse con la Contraloría (incluso existe conciencia de que ellos están realizando una labor fiscalizadora para la cual no se hallan bien equipados ni poseen la experiencia).

<sup>34</sup> Art. 11, inc. 2, Ley 1551.

<sup>35</sup> Entrevista a Waldo Gutiérrez (15/08/95).

### III. OBSERVACIONES FINALES

Del presente estudio de caso surgen serias interrogantes sobre el futuro y éxito de esta joven política pública. La rapidez de todo el proceso, comprensible desde el punto de vista político, conlleva sin embargo enormes riesgos desde el punto de vista de su aplicación administrativa. La casi inexistencia de mecanismos de control interno, la debilidad y falta de adecuación institucional de aquellos externos, la falta de personal municipal mínimamente capacitado y una institucionalidad local todavía incipiente son las debilidades estructurales que el proceso descentralizador deberá superar para no fracasar en Bolivia.

**Problemas.** Algunos de los problemas específicos que el proceso puede enfrentar a raíz de sus debilidades institucionales son los siguientes:

- Inestabilidad fiscal debido a la capacidad de endeudamiento de los municipios (sin perjuicio de los resguardos legales y el control político del Senado)
- Mayor corrupción por el considerable aumento de la disponibilidad de recursos, la carencia absoluta de personal técnicamente capacitado, la falta de un servicio civil profesional y autónomo, las insuficiencias de los sistemas de control externos tradicionales como la CGR, la inexistencia de sistemas de control interno y la posible cooptación política de las instancias de control social (CDV)
- Ineficiente inversión social. Este último problema tiene varias facetas. Primero, que la comunidad determine sus propias prioridades, que es probable que entren en conflicto con los criterios de eficiencia y eficacia de los analistas del gobierno central; segundo, que las comunidades no tengan pleno conocimiento de los diagnósticos sociales existentes, de las consecuencias de sus acciones o de la existencia de otras medidas probadamente eficaces; tercero, que no exista una coordinación en el nivel regional, y que debido a ello importantes economías de escala y de información sean ignoradas.

**Nuevas áreas de acción.** En este contexto, y sin perjuicio del fortalecimiento y perfeccionamiento institucional que debe enfrentar el Estado boliviano como un todo, hay dos áreas que resulta prioritario abordar. La primera alude al establecimiento y la consolidación de un sistema nacional de contabilidad integrado. Ello resulta clave para el mundo municipal, tanto desde el punto de vista de gestión como del de control. Los

actuales esfuerzos de capacitación en esta línea van en la dirección correcta. Con todo, debieran dedicarse mayores energías al perfeccionamiento y a la simplificación de los instrumentos que debe utilizar el personal municipal. En la práctica, este sistema de contabilidad permite saber en qué y cómo se están gastando los recursos de la coparticipación tributaria, lo que constituye una fuente de información valiosa para la evaluación y el perfeccionamiento de todo el proceso.

La segunda área de trabajo, que es consecuencia de la anterior, es la creación de una base de datos o un sistema de información sobre la PP. Actualmente, el gobierno boliviano no posee un sistema de generación, sistematización y distribución de información sobre el programa de PP u otras políticas sociales, ni menos un mecanismo de coordinación de las distintas instituciones públicas responsables de una misma política.

***Una palabra de esperanza.*** Considerando la magnitud de la empresa en que se ha embarcado el gobierno boliviano, puede afirmarse que el proceso de PP va medianamente bien encaminado. Es cierto que existen serios problemas de capacidad administrativa, de información y de coordinación institucional, algunos de los cuales ya están siendo abordados.

Con todo, hoy existen los municipios, están invirtiendo sus dineros basándose en las prioridades locales, los CDV están siendo creados en todas las secciones, el sistema integrado de control (CDV, SNH y CGR) está empezando a funcionar y la gente está participando como pocas veces antes en la historia de Bolivia. Esto es, por cierto, insuficiente para cantar victoria. Sin embargo, constituye por lo menos una palabra de esperanza para el proceso descentralizador boliviano. El paso que ahora corresponde es la realización de un estudio serio sobre las debilidades aquí enunciadas, que pueda servir de base para desarrollar un plan de acción para fortalecer los gobiernos municipales en el mediano y el largo plazo.

#### IV. BIBLIOGRAFIA

- BAEZA, RODRIGO (1993). *La Contraloría General de la República frente a las Municipalidades*. Serie Estudios Municipales de CPU, Programa de Políticas Sociales.
- BARZELAY, MICHAEL (Ed.), (1994). *Comparative Oversight Systems*, Mimeo (draft).
- HIRSCHMAN, O. ALBERT (1970). *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press.
- MOUKLEIBIR, CATHERINE & BARZELAY, MICHEL (1995). *Performance Auditing: Concept and Controversies*. Symposium on Performance Auditing and Performance Improvement in Government held at the OECD, París.
- PAUL, SAMUEL (1990). *Strengthening Public Service Accountability*, World Bank Discussion Papers # 136, Washington.
- WORLD BANK (1994). *Governance: The World Bank's Experience*, a World Bank publication.

## Entrevistas

FEDERICO MARTÍNEZ, Director Ejecutivo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales, UDAPSO. (11/8/95)

MAURICIO CASANOVAS, Director de Políticas Sociales de la Secretaría Nacional de Política Social. (11/8/95)

MIGUEL URIOSTE, Diputado y Presidente del partido de la coalición de gobierno Movimiento Bolivia Libre. Líder anti-corrupción y coautor de la ley de Participación Popular. (11/8/95)

MANFRED SILVA, Alcalde de Cochabamba. (11/8/95)

ROBERTO BARBERY, Subsecretario de Participación Popular. (14/8/95)

RUBÉN ARDAYA, Director de Fortalecimiento Municipal, Secretaría de Participación Popular. (14/8/95)

LUIS RETAMOZO, Subsecretario de Presupuesto, SNH. (15/8/95)

WALDO GUTIÉRREZ, Director de Municipalidades de la Subsecretaría de Presupuesto. (15/8/95)

MARIO COSTAS, de la Dirección de Procedimientos de la Contaduría. (15/8/95)

ANA MARÍA MICHELI, Subcontralora Subrogante. (16/8/95)

GONZALO MÉNDEZ GUTIÉRREZ, Director del Centro de Capacitación de la Contraloría General de la República. (16/8/95)

GEORGE GRAY MOLINA, Analista de UDAPSO y del Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard. (17/8/95)

RAMIRO MOLINA, Secretario de Asuntos Indígenas, Ministerio de Desarrollo Humano. (17/8/95)

CONCEJAL, Municipio de Puerto Pérez (17/8/95).

OFICIAL MAYOR, Municipio de Puerto Pérez (17/8/95).

MIEMBRO COMITÉ, Comité de Vigilancia del Municipio de Pucarani (17/8/95).

CONCEJAL, Municipio de Batallas (17/8/95).