CRS
CATHOLIC RELIEF SERVICES

Fundación Jubileo

Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones de la sociedad civil

FUNDACIÓN JUBILEO

Director Ejecutivo: Juan Carlos Núñez Vidaurre

Unidad de Democracia y Participación

Elaboración del estudio: Cecilia Guerrero

Helen Mostajo

Oscar Calasich

Edición: Jorge Jiménez Jemio

Revisión y discusión de borradores: Miriam Orellana, Gerente de Sociedad Civil, CRS Bolivia

Equipo Unidad de Democracia y Participación - Fundación Jubileo

Dirección: Ed. Esperanza, Av. Mariscal Santa Cruz Nº 2150, piso 2

Telefax: (591-2) 2125177 - 2311074

E-mail: jubileobolivia@yahoo.com - fundajub@entelnet.bo

Página electrónica: www.jubileobolivia.org

Casilla: 5870 La Paz - Bolivia

Publicación con apoyo de Catholic Relief Services USCC, CRS Bolivia

2007

ÍNDICE

Presentación 2

Agradecimiento 4

1. Introducción 5

2. Metodología de la investigación 8

3. Marco conceptual 9

3.1. Concepto de Sociedad Civil 9

3.2. Clasificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil 9

3.3. Concepto de transparencia y rendición de cuentas 10

3.4. Aportes al concepto desde el estudio 13

4. Marco legal 14

5. Hallazgos y análisis 17

5.1. Principales hallazgos sobre la percepción de Transparencia y rendición de cuentas 17

5.2. Imagen de las Organizaciones de la Sociedad Civil 19

5.2.1. Análisis de la imagen de las OSC transmitidas por los medios de comunicación 20

5.3. ¿A quiénes está dirigida la rendición? 21

5.4. ¿Cómo rinden cuentas las OSC? 21

5.4.1. Democracia interna de las OSC: Participación vs. obligatoriedad 22

5.4.2. Democracia interna de las OSC: Representatividad 22

5.4.3. Mecanismos de rendición de cuentas 23

5.5. ¿Que obstáculos existen para la rendición de cuentas? 23

5.6. Buenas prácticas 25

6. Estudio de casos 26

6.1. Justificación de casos 26

6.2. Caso Gremiales 27

6.3. Caso Ayllus de Oruro 29

6.4. Caso FEDEPAF (Federación de Padres de Familia de la ciudad de El Alto) 31

6.5. Comparación de casos 32

7. Conclusiones y recomendaciones 34

8. Bibliografía y siglas 38

Presentación

La exclusión social y la pobreza continúan siendo los grandes desafíos en nuestro país y deben ser encarados desde una mirada integral y de respeto a la diversidad de la cual somos parte.

Estamos en procesos de cambio, donde se requiere una mayor claridad y visión política sobre las transformaciones que se realicen. Si bien muchas organizaciones sociales tienen representantes en la administración del Estado, es importante no perder de vista la responsabilidad que tienen las organizaciones sociales para encaminar sus reivindicaciones, muchas de ellas históricas, que trascienden mas allá de una gestión gubernamental. Reflexionar y clarificar los roles y competencias entre sociedad civil y Estado es una tarea prioritaria.

En el país, todavía vivimos los efectos de una crisis profunda de la institucionalidad del Estado y de la pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos, razones por las que amplios sectores de la sociedad han optado por un cambio de situación que, finalmente, se realiza a través de mecanismos que brinda la democracia y no caminos de enfrentamiento y violencia que han caracterizado a la vida política boliviana.

Los efectos de esta crisis también están presentes en las organizaciones sociales, la influencia de los partidos políticos, que en muchos casos han generado actitudes prebendalistas y de manipulación, se reproducen en el comportamiento de varios dirigentes sociales.

Este fenómeno, más allá de una discusión normativa, tiene que ver con cambios de mentalidad y actitudes que valoren la ética y los principios como base de un nuevo liderazgo y comportamiento social.

Pese a estos factores obstaculizadores, hemos avanzado en procesos de participación ciudadana y de vigilancia a la gestión pública, tanto en el ámbito municipal como departamental, pero estos procesos son insuficientes todavía y habrá que seguir profundizándolos. El presente estudio que ponemos a su consideración pretende contribuir en esta línea del fortalecimiento a la sociedad civil, incorporando en el debate una dimensión importante: la transparencia y la rendición de cuentas en nuestras propias instituciones y organizaciones sociales.

Si hoy hablamos de un mayor control social a la gestión pública, con más razón debemos empezar en nuestras propias estructuras organizativas a ejercer esta responsabilidad ciudadana, tanto desde las bases como en el comportamiento de nuestros dirigentes. Tenemos que rescatar los principios éticos y una fortaleza ideológica y política que debe caracterizar a cada líder social.

El presente estudio sobre transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil parte de aspectos teóricos que, contrastados con la realidad y la práctica de nuestras organizaciones, ha permitido identificar algunos hallazgos interesantes que enriquecen la reflexión y el debate.

Ha sido un trabajo amplio y arduo en contacto con dirigentes, compañeros de base, representantes del Estado, así como de la cooperación internacional, los que han aportado con su palabra y experiencia.

El estudio permite confirmar, una vez más, que pese a las dificultades, conflictos, tensiones y divergencias, que son parte de la vida y la historia de nuestra sociedad, seremos capaces de seguir construyendo un país con esperanza para todos.

Un esfuerzo común en Latinoamérica

Para contribuir a la solución de los problemas planteados y asumir los retos identificados, Bolivia se une con esta propuesta a un grupo de organizaciones latinoamericanas de ocho países de todas las regiones de América Latina, respondiendo a una invitación del Instituto de Comunicación y Desarrollo, ICD (Uruguay). Se trata de un grupo de organizaciones reconocidas en sus respectivos países, comprometidas con la promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las tareas del desarrollo.

a) Argentina: AGODI, Asociación de Graduados en Organización y Administración Institucional.

b) Brasil: RITS, Red de Informaciones para el Tercer Sector. El proyecto será realizado en colaboración con el Núcleo

de Investigación, Solidaridades y Políticas (NAPS) de la Escuela de Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

c) Chile: Fundación Soles

d) Costa Rica: Fundación Acceso

e) Honduras: Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC).

f) Paraguay: Sumando, organización no gubernamental.

g) República Dominicana: Alianza ONG (www.impulsar.org; www.alianzaong.org.do)

h) Uruguay: Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)

Las organizaciones participantes de este proyecto entienden que esta es una idea altamente oportuna e importante. Las organizaciones consideran que el tema de rendición de cuentas de las OSC tiene enorme vigencia en momentos de reformulación de roles y cambios políticos trascendentales en la región.

El tema tiene además importancia para el futuro de las organizaciones sin fines de lucro, en cada país y en toda la región, y no se le está dando una respuesta coordinada y articulada por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Esta propuesta que reune varios esfuerzos en Latinoamérica se distingue por dos importantes elementos: su carácter innovador y la posibilidad de replicabilidad y de impacto a nivel de toda la región. Se trata de un ejercicio que parte desde la propia sociedad civil, que se dispone a una mirada autocrítica integral y de allí la gran innovación que significa este proyecto.

Por otro lado, mientras que los desafíos y temas relacionados con la rendición de cuentas son de dominio global y deben encararse con un enfoque integrado y una aproximación global, no existe hasta el momento ninguna iniciativa de carácter regional que se ocupe de este tema, sino que los esfuerzos se dan de forma fragmentada y muy incipiente, y en muy pocos países. Al mismo tiempo, buscamos la posibilidad de generar propuestas capaces de ser utilizadas en todos los países de la región, lo que se constituye en un valor agregado de esta iniciativa.

La metodología implementada en este trabajo toma como base los lineamientos propuestos por el ICD, a fin de que, al término de la investigación, se pueda tener un marco de comparación entre todos los estudios y concluir con un análisis regional.

Agradecimiento

Fundación Jubileo y Catholic Relief Services USCC, CRS Bolivia han puesto sus esfuerzos en común para hacer posible la realización del estudio sobre *Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones de la Sociedad Civil en Bolivia*.

Nuestras instituciones comparten similares objetivos en la dimensión de fortalecer la sociedad civil y la institucionalidad democrática en Bolivia, y son las que motivaron el estudio que ponemos a consideración de las organizaciones sociales y de la sociedad, a fin de contribuir a su fortalecimiento.

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a los Ayllus de Oruro, a la Confederación Sindical de Trabajadores Gremiales, Artesanos, Comerciantes Minoristas y Vivanderos de Bolivia, a la Federación de Padres de Familia de la ciudad de El Alto quienes nos permitieron ingresar a su organizaciones para contribuir en los estudios de caso.

Un agradecimiento especial a la Lic. Cecilia Salazar, destacada intelectual boliviana, por su representación en la ciudad de Montevideo – Uruguay, en el Taller Internacional de Socialización de Experiencias y al Lic. Freddy Michel, Director de la Carrera de Antropología de la Universidad Mayor de San Andrés – UMSA, por su amplia colaboración e información para la realización del estudio.

Asimismo, expresamos nuestra gratitud a la Fundación W.K.Kellogg, por el apoyo a la investigación sobre Transparencia y Rendición de Cuentas en más de 8 países en la región. trabajo en el que Bolivia puso sus esfuerzos para sumarse tomando en cuenta la importancia de la temática, tanto dentro del país como en toda la región, resultado de lo cual el siguiente estudio sobre *Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones de la Sociedad Civil en Bolivia*, es puesto a consideración de las organizaciones sociales, a fin de contribuir a su fortalecimiento.

Finalmente, a todos aquellos actores de la sociedad civil, Estado y cooperación internacional que contribuyeron con su opinión en el presente estudio.

FUNDACIÓN JUBILEO Y

CATHOLIC RELIEF SERVICES USCC, CRS BOLIVIA

1. Introducción

Cada país tiene su propio camino y su propia historia de desarrollo. En el caso boliviano, el hecho colonial, primero, y el colonialismo interno, luego, configuraron una estructura jerárquica de dominación y segregación indígena que impidió el desarrollo de una nación integrada. Este hecho estructural determinó la existencia de procesos inacabados sobre la base de pobreza extrema, discriminación y desigualdad social. Polarización y enfrentamiento fueron la constante; y así, rebeliones y pactos tuvieron por objetivo transformar a las poblaciones originarias en campesinos o mestizos, conformándose, en la práctica, dos realidades desiguales que nos llevaron a conformar un Estado Nación dividido.

"El Estado nación se levanta como discurso legal y estatal con un conjunto incompleto de instituciones republicanas, pero sin el sustento de reales procesos de integración, *ciudadanización* y modernización de las estructuras productivas y de relaciones sociales. Esto es lo que Zavaleta llamó Estados aparentes, Estados sin nación, sin nación producida en la construcción local del poder"[1], explica el sociólogo Luis Tapia .

En 181 años de historia política, Bolivia enfrentó golpes de Estado, sublevaciones y procesos democráticos, con profundos cuestionamientos y recurrentes crisis políticas. Los últimos cinco años, los más cercanos a todos nosotros, se caracterizaron precisamente por la inestabilidad política, el conflicto social y la visibilidad de profundos antagonismos. Una característica de Bolivia es la intensidad y el dinamismo de su sociedad civil.

Las condiciones que dan paso a esta crisis en la sociedad y en el sistema político boliviano son identificadas a continuación.

Estado monocultural y sociedad multicultural[2]

Este primer componente se refiere a una sociedad multicultural (32 pueblos y nacionalidades indígenas) enfrentada con un Estado monocultural que lo fue siempre. Este hecho marcó un desencuentro entre una vida estatal administrativa, burocrática y monocultural; centrada en una valoración y premiación de una lengua, de unos usos culturales y de una visibilidad étnica —tanto más blanca, mejor— frente a una sociedad que es lingüísticamente cultural y somáticamente diferencial.

Es decir, el Estado no se corresponde con la sociedad, porque la diversidad social no está sintetizada en el Estado. Teóricamente, el Estado es la síntesis connotada de la sociedad; pero, en Bolivia, el Estado nunca jugó ese papel, sino que fue unilateral frente a la diversidad social. Entonces, no es extraño que emerjan en el país movimientos indígenas o movimientos sociales, de carácter étnico nacional.

En este sentido, se pueden reconocer tres momentos en la historia boliviana en los que se evidenció este desencuentro: a) Antes de la fundación de la República (1781) se produjo una gran movilización de los pueblos indígenas. En el Perú, Tupac Amaru, y en Bolivia, Tupac Katari, impulsaron la reivindicación de un tipo de federalismo étnico frente al dominio español. b) 120 años después, con la República de Bolivia constituida (1899) surgió otro movimiento étnico nacional o indígena nacional de reivindicación, liderado por otro caudillo aymara denominado Zarate Villca, quien, también, demandó una forma de autogobierno indígena y de convivencia confederada con los sectores mestizos. c) Un tercer momento, es el que se está viviendo actualmente, donde se evidencia un estado de emergencia, de lucha de las identidades étnicas, de politización del discurso, de reivindicación del idioma y de la cultura, como herramientas de disputa del poder.

Es decir, los últimos cinco años representaron, simplemente, la punta del iceberg de un proceso que se gestó hace 30 años, período de reconstrucción de las identidades indígenas en tierras bajas y tierras altas que, poco a poco, construyeron un proyecto político levantando demandas locales; demandas que llevaron a Evo Morales Ayma a ser el primer Presidente indígena de Bolivia, con una votación del 54%, en las elecciones de diciembre de 2005.

---

[1] *Tapia, Luis: 2002: La Condición Multisocietal. Muela del Diablo*

[2] *Pagina web – Vicepresidencia: www.vicepresidencia@gov.bo Resumen de Ponencia del Vicepresidente Álvaro García Linera, presentada en la sede del Instituto Río Branco de Brasil. 24 de agosto del 2006.*

Estado centralista y demanda descentralizada

Este segundo componente tiene que ver con las características del Estado centralizado versus las demandas de descentralización regional. Primero fue Potosí, luego Sucre y finalmente La Paz las zonas donde la identidad territorial del Estado quedaba concentrada, así como sus recursos, decisiones y potenciamiento político. Esta situación representa un problema para muchos Estados, pero el caso boliviano es especial debido a su excesivo centralismo dentro de las sedes de gobierno, en detrimento del resto de las regiones del país. Esto dio lugar a una permanente tensión entre gobierno central y elites locales, regiones, liderazgos o movimientos locales, que data de hace 50 ó 100 años atrás.

Un ejemplo de esta situación es lo que sucede entre el gobierno central y las movilizaciones regionales de las zonas del oriente y del sur boliviano. En estas regiones, se encuentran la economía agroindustrial más pujante (Santa Cruz) y el 90% de la reserva gasífera (Tarija). Esta constituye una segunda brecha estructural de su historia, que forma parte de los debates y discursos movilizadores, y que dieron lugar a movilizaciones sociales, en los últimos siete años.

Economía dual

Este tercer componente tiene que ver con sus características económicas. Bolivia es una sociedad que, desde la colonia (1530-1540) hasta hoy, tuvo un tipo de desarrollo fundado en la explotación de materias primas y, fundamentalmente, de una sola[3], sin un proceso amplio de diversificación de su base material. La explotación de una sola materia prima generó el sostenimiento de su economía y de su Estado.

De esa manera, Bolivia es una sociedad económicamente dual. Desde hace 500 años, hasta hoy, convive una economía de alta modernidad, globalizada, moderna, tecnológica, con trabajo asalariado y vinculada a los mercados externos, con una economía tradicional y arcaica. Hoy, en Bolivia, sólo el 25% de su economía es moderna, en el sentido estricto del término. El resto de la economía se mueve entre la autosubsistencia del campo y la semimercantil en la ciudad. Un dato relevante es que el 80% del empleo en Bolivia lo genera la microempresa familiar, que usa tecnología de principios del siglo XX y produce para mercados locales.

En un mundo en que todos quieren ser modernos, este panorama genera procesos de frustración social relativa que, con un poco de ayuda, se convierten en fuerzas políticas de movilización social. Si todos aspiran a la modernidad, pero las condiciones de la modernidad económica son escasas, está claro que ahí se produce un espacio de disponibilidad a la revocatoria de creencias, al cambio de fidelidades y a la búsqueda de mecanismos de cambio para acceder a esa modernidad.

Esta cualidad dualista de la economía boliviana, monoproductora y monoexportadora, hace que ésta sea muy frágil y muy expuesta a las alteraciones, por las fluctuaciones de los mercados externos.

Estos componentes expuestos constituyen los tres ejes fundamentales que ayudan a entender buena parte de los conflictos, las demandas y las características de los movimientos sociales en Bolivia.

¿Organizaciones de la sociedad civil?

Frente al avasallamiento del modelo neoliberal, que desde la década del 80 empieza a transformar no sólo la estructura económica, sino social y política del país, hay que reconocer que pese al efecto devastador que tuvo en las organizaciones sociales se han ido gestando procesos de lucha que han buscando dar respuestas al momento que vivíamos; el surgimiento de nuevos actores sociales como los pueblos indígenas de las tierras bajas, que en la década de los años 90 han planteado su derecho al territorio y a la participación política, a ser parte de la vida de la nación, han sido un referente importante para un nuevo proceso que se vino gestando en las organizaciones sociales.

Es a partir de septiembre del 2000 que empieza a surgir un nuevo momento en las organizaciones sociales, caracterizado por los bloqueos de los aymaras, las movilizaciones de los cocaleros, las demandas de los alteños por el desabastecimiento del gas y los indígenas del oriente reclamando el respeto de su dignidad y territorialidad. Así, las organizaciones sociales como actores políticos, exigían participar en la definición del rumbo del Estado.

Lazarte[4] habla de dos formas de ingobernabilidad, la primera desde *arriba*, imputable a la elite gobernante,

[3] Entre los años 1550 y 1850 fue la plata; entre 1850 y 1900, en la zona norte del país: la goma y la castaña; entre 1910 y 1970: el estaño; y entre 1990 hasta la época actual: el gas.

[4] Lazarte Rojas, Jorge, Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro, La Paz-Bolivia, Plural Editores 2005

y la segunda desde *abajo*, que parte de la sociedad civil. En Bolivia, la primera pudo ser controlada mediante políticas de pactos, por las cuales, los partidos políticos se comprometen a hacer viable la gobernabilidad. La segunda fue debilitada en sus efectos desestabilizadores, por la crisis del sindicalismo boliviano; pero este debilitamiento no suponía la desaparición de los conflictos sociales.

Esto es precisamente lo que ocurrió el 2000, cuando emergieron nuevas formas de ingobernabilidad con toda su fuerza desde abajo. Movimientos de rebelión vinculados, en gran parte, a los cambios del país de los últimos 20 años. Probablemente nunca antes se habría producido tanta cantidad de conflictos sociales y de manera simultánea. Maestros, cocaleros, campesinos, gremialistas, vecinos, comités cívicos, universitarios, transportistas, colonizadores, médicos y policías solicitando, cada uno, sus propias demandas. Movimientos sociales con características singulares como en el caso de la Coordinadora del Agua, con reivindicaciones concretas y aglutinando a amplios sectores sociales, que han marcado una nueva forma de lucha.

En medio de todo este panorama de conflictividad social, las organizaciones campesinas tuvieron mucho que ver en el proceso de transformación de la sociedad, a través de los movimientos sociales, tornándose en principales actores de la política boliviana. Este ciclo de movilizaciones, que abarca desde el inicio del 2000 a octubre del 2003, desarrolló las orientaciones del movimiento campesino indígena, que osciló entre dos polos. Por un lado, una orientación de clase, con un modelo de desarrollo modernizador; y por otro lado, una orientación ciudadana, cuyo modelo de desarrollo enfatiza el aspecto participativo.

Cada una de estas orientaciones tuvo un epicentro geográfico y una localización temporal diferenciados, siendo el núcleo de la demanda modernizadora las comunidades y los sindicatos del altiplano (durante el período 2000-2002), y la ciudad de El Alto.

En este contexto, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se desarrollan con connotaciones propias, diferentes a otros países: Organizaciones que canalizan demandas, tanto sectoriales o corporativas, como también se involucran aspectos de política nacional, ejemplos de ello son la guerras del Agua, del Gas, la defensa de los recursos naturales, la salida de la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, entre otros. Su legitimidad y representatividad radicó en ello. Más que una forma de organización, las OSC sirven para canalizar ciertas demandas emergentes de la sociedad boliviana.

Actualmente, cuando cambia el momento político en el país y existe un importante desarrollo de las organizaciones sociales, los temas de transparencia, rendición de cuentas y democracia interna son variables que deben ser tomadas en cuenta, ya que la experiencia vivida durante los últimos años demuestra que malas prácticas en estos aspectos están íntimamente relacionadas con la pérdida de legitimidad y representatividad.

Como respuesta ante la pérdida de credibilidad de los partidos políticos, las organizaciones sociales pasaron a cumplir el rol de representación y retroalimentación entre el Estado y la sociedad, con la creación de sus instrumentos políticos, y que hoy algunos de ellos asumen el gobierno. Por estas razones, el tema de la transparencia y rendición de cuentas al interior de las organizaciones sociales cobra una mayor importancia.

Por esa razón, el presente estudio sirve para explicar cómo está percibiendo la sociedad civil este tema. En el desarrollo de la investigación se encontraron variables que muestran una radiografía de lo que está sucediendo al interior de las OSC. Entre estas variables se puede anotar que, si no se cambian ciertas viejas prácticas políticas que terminaron por destruir a los partidos políticos tradicionales bolivianos, las OSC corren el mismo destino de perder su representatividad y su legitimidad frente a la sociedad.

Si eso sucediera, las preguntas son: ¿Dónde acudiría la sociedad civil para canalizar sus demandas o para encontrar un nexo con el Estado? ¿Cómo se podría decir que vivimos en democracia, si ella no se la ejerce en forma adecuada incluso al interior de algunas organizaciones de la sociedad civil?

El valor de la investigación radica en que nos alerta sobre estos hechos y, además, puede aportar a mejorar la democracia interna de las organizaciones de la sociedad civil y generar recomendaciones en torno a la forma de relacionamiento entre Estado y sociedad.

Un resultado importante del presente estudio es proponer elementos para la formulación de un concepto compartido sobre transparencia y rendición de cuentas, entre los diferentes actores: Estado, sociedad civil y OSC.

En este sentido, se analizaron las percepciones de las OSC de ambos términos, transparencia y rendición de cuentas, para verificar sus mecanismos de funcionamiento y de relacionamiento y su estructura interna; así como las modalidades de rendición de cuentas con sus bases.

2. Metodología de la investigación

Para realizar esta investigación, se desarrolló una metodología que permita responder al objetivo planteado por el estudio. Recurrió a distintas técnicas investigativas, con el objeto de encontrar la mayor cantidad de información respecto a la temática en cuestión.

Estas herramientas fueron:

- Revisión documental
- Encuesta
- Entrevista
- Grupos focales
- Monitoreo de medios de comunicación

Revisión documental

Esta técnica se utilizó con el objeto de detectar, obtener y consultar la bibliografía existente para extractar la información pertinente sobre transparencia, rendición de cuentas y sociedad civil.

Encuesta

La encuesta, como instrumento cuantitativo, consistió en recopilar las opiniones y los juicios de la población sobre aspectos esenciales de la temática en cuestión a través de un cuestionario elaborado para ese fin.

Esta técnica fue diseñada por muestreo, donde se consideraron las tres ciudades más importantes que conforman el eje troncal del país: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. En esta muestra se incluyó a la ciudad de El Alto, por su cercanía con la sede de gobierno.

El estudio encuestó a 301 personas con el objeto de determinar, de forma descriptiva, las siguientes variables:

- Percepciones ciudadanas sobre las OSC
- Credibilidad de la OSC
- Pertenencia de las OSC
- La dirigencia de las OSC
- Rendición de cuentas de las OSC
- Corrupción en las OSC
- Relaciones entre bases y dirigentes
- Imagen de las ONG
- Imagen de las agencias de cooperación

Entrevistas

La entrevista consistió en un diálogo ameno con los líderes de opinión y con las personas que tenían un conocimiento profundo sobre la temática estudiada. Con ese criterio de selección se desarrollaron 25 entrevistas con diferentes actores involucrados en lo referente a transparencia y rendición de cuentas, pertenecientes a distintos organismos públicos y privados (gobierno, cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, ONG, instituciones económicas, sociales y filantrópicas).

Grupos focales

Esta técnica permitió conocer, más de cerca, a una parte representativa de la población, donde se centra la investigación. Con esta herramienta cualitativa se logró determinar las necesidades, los saberes, las demandas, las percepciones y las prácticas sobre transparencia y rendición de cuentas.

Se realizaron siete grupos focales dirigidos a gremiales, ayllus de Oruro, padres de familia de El Alto y a la población en general.

Si bien esta técnica no propone una muestra, el estudio estableció variables que ayudaron al criterio de selección de los participantes de los grupos focales:

- Rango de edad entre 25 y 60 años
- Características socioeconómicas
- Niveles de instrucción
- Participación directa o indirecta con las OSC

Monitoreo de medios

El monitoreo de medios sirvió para realizar un seguimiento a los medios de comunicación sobre los contenidos relacionados a la temática del estudio. Para ese fin, se analizaron:

- **Medios de prensa:** En dos periódicos de circulación nacional (La Razón y La Prensa) se realizó el análisis morfológico y de contenidos respectivos, para verificar el tratamiento de la información referida a cómo son

reflejadas las OSC en la cobertura informativa habitual y la relación de ésta con transparencia y rendición de cuentas de las OSC.

- **Medios radiales:** En dos redes radiofónicas de cobertura nacional (Red ERBOL y Radio FIDES) se realizó un análisis del discurso radiofónico para revisar los espacios informativos que poseen estos medios y verificar también el tratamiento de la información referida a cómo son reflejadas las OSC y la relación de esta cobertura con transparencia y rendición de cuentas de las OSC.

Este monitoreo, se realizó durante los meses de octubre y de noviembre de 2006.

A partir de la información recolectada por todas estas herramientas metodológicas se llegó a diferentes resultados jerarquizados por la importancia que aportan a conocer las percepciones acerca de la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las OSC.

3. Marco conceptual

3.1. Concepto de Sociedad Civil

Para hablar de OSC es necesario entender el concepto de sociedad civil en su conjunto, desde el punto de vista histórico y partiendo de la visión teórica de Norberto Bobbio, quien define como "la esfera de las relaciones, entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales"[5].

"La sociedad civil es la ciudadanía organizada". Esta afirmación nos remite, primero, a la discusión de si la sociedad civil está conformada por las organizaciones de ciudadanos (sujetos sociales) o por los ciudadanos particulares (sujetos individuales). Tomando en cuenta el concepto jurídico donde toda persona es formalmente un ciudadano o ciudadana, con derechos y deberes establecidos en el ordenamiento constitucional y jurídico adjetivo de todo país. Sin embargo, ser portadora de esta condición jurídica no hace a esta persona un ente activo en la defensa y realización de esos derechos; necesita para ello ejercer y desarrollar su ciudadanía, y la manera más eficaz de hacerlo es mediante la participación en organizaciones sociales que se forman en torno a distintos asuntos que interesan o afectan a los ciudadanos"[6].

"Estamos en presencia de la ciudadanía cuando el ciudadano asume plenamente sus derechos y los ejerce, fundamentalmente, a través de organizaciones sociales. Los ciudadanos, asumiendo plenamente la ciudadanía, se organizan en torno a determinados intereses, dando lugar al surgimiento de los sujetos sociales"[7].

Por su parte, Luís Tapia concibe a la sociedad civil como *"un espacio heterogéneo de instituciones, esferas de lo público y de relaciones de poder, que resulta de la dinámica de asociación, representación y participación no estatales ni privadas, a través de la cual se constituyen sujetos e identidades colectivas que encarnan la diferenciación social y la diversidad cultural que contiene la historia de un país y sus estructuras sociales"*[8].

En el caso de las ONG, ellas no son instituciones de la sociedad civil en sí mismas, como aclara Tapia, en la medida en que son asociaciones privadas. Su organización funciona como la empresa privada (directorio) y con relaciones empleado-empleador. Si bien no tienen fines de lucro y actúan en el ámbito de la gestión de servicios públicos colectivos y el desarrollo social, ello no les quita el carácter privado de su organización. Pero, es necesario aclarar que cuando su trabajo, propuestas o programas se ubican en espacios públicos ya constituidos, que son parte de la sociedad civil, ellas participan en la configuración o apoyo de espacios públicos, pero no son sociedad civil; lo mismo sucede con las instituciones financieras.

3.2. Clasificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Para hablar de las organizaciones de la sociedad civil se rescata la caracterización que se hizo en el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, realizado en Vancouver-Canadá, el 2002, y publicada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta caracterización distingue cuatro tipos de organizaciones:

[5] *Bobbio, Norberto, 2005: Diccionario de Política, 2º Tomo, Siglo XXI Editores*
[6] *Op. cit.*
[7] *Op. cit.*
[8] *Tapia, Luis, 2005: Sociedad Civil, Consideraciones Teóricas, La Paz*

Asociaciones de afinidad: Que hacen de los intereses de sus asociados la orientación de sus acciones, proviniendo sus recursos, principalmente, de la cuotas de sus miembros, comprendiendo entre ellas los sindicatos, las asociaciones patronales y el colegio de profesionales.

Organizaciones de base territorial y comunitaria: Que tienen como propósito fundamental enfrentar y resolver los problemas de los habitantes en un lugar geográfico determinado, como ejemplo están las juntas de vecinos, comprendiendo también los clubes culturales.

Fundaciones empresariales: Que son organizaciones creadas y sustentadas económicamente por el empresariado para otorgar donaciones dirigidas a distintas iniciativas, separadas de las empresas.

Organizaciones de apoyo: Que son creadas por un grupo de personas para ayudar a otras, pertenecen a este tipo de organizaciones los centros académicos, las que prestan servicios sociales, así como las de defensa de derechos o las Organizaciones No Gubernamentales, entre otras.

Aunque con algunas limitaciones, la clasificación señalada de las organizaciones de la sociedad civil aporta una idea más aproximada de los sujetos sociales que la componen, de las actividades que realizan y de dónde provienen sus recursos.

Aporte de categorías

Podríamos agregar una categoría específica, con características típicas de la realidad boliviana:

Organizaciones de afinidad y comunitarias: definidas como resultado de una combinación entre estos dos tipos de clasificación, con algunos componentes adicionales, que se caracterizan por:

- Hacer de los intereses de sus asociados la orientación de sus acciones que se convierten en demandas y tienen como propósito fundamental enfrentar y resolver los problemas de sus miembros, en un ámbito territorial determinado. Sin embargo, existe un componente adicional, el político, porque éstas se han convertido en espacios donde los dirigentes persiguen un lugar en el sistema político. Dentro de esta clasificación estarían las Fejuve, Fedepaf, Comités de Vigilancia y otras.

Esta nueva clasificación que vendría a ser una simbiosis de las dos primeras clasificaciones sugeridas por el PNUD-BID, responden a un tipo de organización social que busca el poder, dentro del espectro que conforman los llamados movimientos sociales.

Otras clasificaciones encontradas en el estudio son:

Organizaciones religiosas: Se considera a este tipo de organización porque en el estudio cuantitativo realizado se evidenció que una de cada cinco personas de las OSC pertenece a una agrupación religiosa (evangélica 13%, católica 8%). Esta categoría estaría tipificada dentro del grupo de asociaciones por afinidad; pero, además, con un componente ideológico.

Organizaciones socioculturales: En el caso boliviano, es muy frecuente encontrar organizaciones ciudadanas que tienen un fuerte énfasis en las interrelaciones socioculturales y que en los distintos estratos sociales presenta, además, un componente de prestigio social. Dentro de esta categoría se encontrarían las fraternidades folklóricas, residentes regionales (migrantes) y otros.

Organizaciones indígenas andinas: Esta vendría a ser un tipo de organización étnicocultural, con un fuerte componente de prácticas y creencias andinas, ancestrales, cuyo origen es anterior a la colonia.

3.3. Concepto de transparencia y rendición de cuentas

Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas están relacionados estrechamente al manejo de lo público y han sido referidos, preferentemente, a las acciones del Estado, pero son aplicables también a otras instituciones u organizaciones como las de la sociedad civil.

Transparencia

La noción de transparencia alude "al conocimiento público de datos, documentos, procesos de toma de decisiones e informaciones sobre la actividad de los organismos estatales y, a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos"[9]

[9] *Comisión Andina de Juristas, 2005: Probidad y Transparencia en los países andinos. Lima*

"Debe tener, entre otros atributos, los siguientes:

- Fácil acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación)
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera)
- Relevancia (evitar la información superflua)
- Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza)"[10]

"Aplicado a lo político, por transparencia se entiende todo ejercicio de gobierno —y de la clase política— de cara a los ciudadanos, lo que implica que las acciones, decisiones y recursos que se utilizan se encuentran documentados y accesibles o disponibles a cualquier persona, de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser requerida. La transparencia es, por consiguiente, un rasgo que caracteriza a los gobiernos democráticos, abiertos a la participación y al juicio de los ciudadanos"[11], pudiendo este concepto extenderse a todas las esferas dirigenciales.

"Pero, además, la transparencia en la gestión pública acarrea un doble proceso: garantiza la adecuada participación ciudadana y se convierte en un elemento indispensable para la adecuada modernización del Estado"[12].

La transparencia pública alude a un entorno de confianza sobre el Estado (y los estamentos dirigenciales) y de esta forma se explicitan las competencias de sus diferentes organismos. En este contexto de apertura, es de suponer que la percepción ciudadana sobre la acción del Estado y de las instituciones, incluidas las OSC, irán legitimándose y logrando mayor aceptación.

Por lo tanto, la transparencia se convierte en una condición para el ejercicio de buen gobierno. Este concepto fue desarrollado en Bolivia desde el impulso a la democracia liberal en el marco de las reformas de ajuste estructural. Fue promovido por organismos financieros internacionales y el Estado boliviano asumió el concepto antes de ser asimilado en el conjunto de la sociedad boliviana.

Se emprendieron iniciativas a fin de transparentar la gestión pública y de esta forma prevenir y sancionar la corrupción en el sector estatal. Se trata de un concepto joven desde el impulso de los organismos del Estado; sin embargo, dentro de la práctica de las organizaciones sociales originarias ésta es frecuente. Estas dos lógicas se han encontrado en tensión en la historia boliviana.

Rendición de cuentas

De acuerdo con la definición de Andreas Schedler[13] el concepto en el ámbito político tiene dos dimensiones básicas: por un lado, incluye la obligación de los políticos y funcionarios (también dirigentes de las OSC) de informar y justificar sus actos y decisiones y, por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios (también dirigentes de las OSC) en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Estas dos dimensiones hacen al concepto de rendición de cuentas o *accountability*. Implica tanto la obligación y el derecho a la exigencia de rendición de cuentas.

Los tres pilares básicos son información, justificación y sanción, que cuentan con una serie de términos afines y que comparten la pretensión de controlar el poder: vigilancia, auditoria, fiscalización o penalización.

En cuanto a la información y justificación, implica la obligación de los funcionarios de responder a preguntas de los ciudadanos a fin de que informen o expliquen sobre sus decisiones, usando tanto la dimensión informativa como de argumentación. Esto supone una relación de diálogo crítico entre los actores.

En cuanto a las sanciones, significa en política que la rendición de cuentas involucra no sólo el intercambio de argumentos, sino también contiene elementos de coacción y castigo; es decir, describe un conjunto de medidas orientadas hacia la observancia de la ley.

Para que la rendición de cuentas sea efectiva se requiere de instituciones que cuenten con reglas claras, mecanismos de monitoreo y sanción para que no quede sin castigo

---

[10] Kaufman, Daniel, 2002: Transparency, Incentives and Prevention for Corruption Control and Good Governance, en Ifai: Marco Metodológico 2003 www.ifai.org.mx/textos/culturatransparencia/mtm.pdf

[11] Farías, José Bautísta, 2004: Acciones ciudadanas por la transparencia en gobiernos municipales de Jalisco, en II FORO-CIMTRA, Las ciudadanías locales ante el acceso a la información y la transparencia gubernamental, México.

[12] Comisión Andina de Juristas: Op. Cit. p. 37-38

[13] IFAI, 2004, ¿Qué es rendición decuentas, Cuadernos de Transparencia 3.

la violación de la norma. Tanto la supervisión como la sanción efectiva son esenciales para contar con incentivos compatibles con el mantenimiento de la norma, y que tengan efectos disuasivos.

Así, el término *rendición de cuentas* implica la acción de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo. Esto supone que existe la obligación de reportar, explicar o justificar algo y, por consiguiente, de ser responsable ante alguien de lo realizado o ejercido"[14].

Existen diversos tipos de rendición de cuentas, así, Guillermo O'Donnell hace la siguiente clasificación:

a) La horizontal: que tiene que ver con el control intraestatal y se refiere a la idea del control o equilibrio entre los poderes del Estado, que incluye acciones de supervisión y auditoria, que pueden derivar en sanciones penales, desafuero y otros, en relación con actos u omisiones ilegales por parte de los agentes o agencias del Estado. Se establece entre instituciones del mismo nivel jerárquico: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial son un ejemplo de este tipo; pero también incluye los mecanismos con que cuentan las democracias contemporáneas, es decir, las agencias de supervisión, como es el caso de las auditorias, defensorías, contralorías, fiscalías y órganos afines.

b) La vertical: que se refiere al control de las acciones del Estado por parte de la sociedad civil en dos vertientes: i) la electoral, como mecanismo de estimular la responsabilidad de los gobiernos a través del voto de aprobación o de castigo de los ciudadanos y ii) la social, la que se conforma principalmente por la crítica moral y pública que realizan las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación, en donde la exhibición y descalificación de los gobernantes y políticos constituyen el cuerpo de la sanción" [15].

"A partir de las ideas generadas por O'Donnell, Peruzzotti y Smulovitz (2002), incorporan un nuevo tipo de rendición de cuentas, la transversal. Ella tiene la particularidad de ser dirigida desde las instituciones del Estado, en aras de transparentar la política en cuanto al financiamiento de la misma y a los partidos políticos, controlando desde dentro del Estado la actividad de los políticos y burócratas, pero se extiende hasta la sociedad; son diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan, pero sí ejemplifican las cualidades de un comportamiento ético ciudadano"[16].

Este es el elemento que la distingue de los otros conceptos de rendición de cuentas. Aquí se da la vinculación de los representantes y representados y su relación con las políticas públicas.

"Vista en conjunto la rendición de cuentas es una 'constelación de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas: los recursos financieros utilizados, los productos o resultados alcanzados y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por las políticas públicas'"[17]. Así, "…el término rendición de cuentas, no obstante su relación con transparencia, es más amplio en el sentido de que establece un vínculo entre gobernantes y gobernados, donde éstos están en capacidad de exigir información, enjuiciar y sancionar con bases reales, los desaciertos y desviaciones de los servidores públicos"[18].

Continuando con el desarrollo del concepto de rendición de cuentas, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti[19] han acuñado el concepto de *Accountability Social*, que resulta pertinente para el análisis de las organizaciones de la sociedad civil. Dicho concepto podría definirse como el mecanismo de control a las autoridades a través de las actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y medios de comunicación.

Este mecanismo de control, permite canalizar un conjunto heterogéneo de iniciativas por parte de los actores mencionados, quienes demandan legalidad a las instituciones gubernamentales y denuncian los actos ilegales. Se trata de nuevos mecanismos de responsabilidad social y rendición de cuentas, en los que los gobernados verifican y fiscalizan la acción de los gobernantes.

[14] *Citado por Farías, José Bautista, 2004*
[15] *Op. Cit.*
[16] *Op. Cit.*
[17] *Op. Cit.*
[18] *Op. cit.*
[19] *Silvina Rodríguez, ¿De qué hablamos cuando nos referimos a la Accountability social?: www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=189*

En América Latina, la estrategia de rendición de cuentas social alude a formas de control político y reclamo de los derechos de los ciudadanos, en la modalidad de movimientos sociales, protesta legal y la exposición mediática en los medios de comunicación.

El valor de encomendar una responsabilidad tiene por objeto democratizar el sistema político, actuando contra los antiguos patrones *clientelares* y patrimoniales que han marcado la historia política de la región, los cuales constituyen obstáculos, tanto para el incremento de la eficiencia estatal, como para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En Bolivia, encontramos que las diferentes instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil, perciben el concepto restringido sobre el acceso a la información, lo cual corresponde al manejo tradicional y reservado de la cosa pública, que ha generado una elite que ha copado y se ha beneficiado de la administración pública. Lo refieren, además, a la información en el aspecto económico, existiendo fuerte conciencia en la población de la corrupción existente, percibiendo que son las elites las que se han beneficiado de los recursos públicos que deberían ser para todos los bolivianos.

A pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años, existe coincidencia entre los diferentes actores que la práctica de rendición de cuentas y transparencia es aún limitada, tanto en organismos públicos como en organizaciones de la sociedad civil y de las ONG.

En el caso de las OSC, se encontró la afirmación de que la rendición de cuentas debe efectuarse sobre los actos realizados, así como el cumplimiento de metas establecidas, a fin de evaluar el logro de las demandas realizadas.

Sin embargo, a pesar de que en la práctica de las organizaciones sociales está presente tanto la información, como la justificación de acciones a realizarse y realizadas, y en menor medida la sanción, y reconocerse la importancia de mayor transparencia y frecuencia en la rendición de cuentas económicas, como elementos importantes, pareciera que los dirigentes no asocian dicha práctica como un requisito para alcanzar mayor legitimidad de su actuación ni el mejor funcionamiento de su organización, así como tampoco se encontró que los afiliados la exijan, no existiendo indicaciones acerca de cómo hacerlo posible, sobre qué, ni a cuáles sujetos se interpelarán; sin contar, en muchos casos con bases reales que sustenten sus críticas.

3.4. Aportes al concepto y la práctica desde el estudio

A partir de los resultados encontrados en el estudio es posible sugerir que el tratamiento de los temas de transparencia y rendición de cuentas deben estar unidos, tanto en el concepto como en la práctica del conjunto de los actores sociales, extendiéndolo a todo actor que realice una actividad pública. Las modalidades de su accionar deberían considerar las diferentes prácticas existentes en el país y ser consensuadas entre los actores. Para su desarrollo, debe considerarse como primer requisito el derecho y la obligatoriedad de información sobre toda acción pública.

Cuadro 1: Percepción sobre el concepto de transparencia y rendición de cuentas

ORGANIZACIONES EN GENERAL	TRANSPARENCIA	RENDICIÓN DE CUENTAS
Estado	Toda la información que debe proporcionar el Estado sobre el conjunto de su gestión, accesible a toda persona u organización que lo solicite, como parte del derecho a la información. Se regula por el D.S. 28168 que obliga al Poder Ejecutivo a brindar información hacia la sociedad.	Información económica sobre los recursos públicos referida a los resultados de la gestión. Se realiza a través de informes a la Contraloría General de la República, en la mayoría de los casos, ésta se otorga concluida la gestión, a fin de establecer si se han cumplido los resultados esperados. Se halla regulado por la ley.

continúa...

(continuación) **Cuadro 1: Percepción sobre el concepto de transparencia y rendición de cuentas**

ORGANIZACIONES EN GENERAL	TRANSPARENCIA	RENDICIÓN DE CUENTAS
Organizaciones de la sociedad civil	Información de los actos de todo lo realizado en la organización en función de los intereses de grupo o sector, a fin de resolver y satisfacer sus necesidades, y evitar que la organización sea utilizada en favor o provecho de un grupo o una persona, dando información a sus bases a través de sus propios mecanismos institucionales. Para que ello se cumpla, debe regir el principio de revocabilidad de los dirigentes, apoyados en la democracia directa.	Información sobre el manejo económico que los dirigentes realizan durante su gestión. Sólo lo hacen a sus bases y afiliados, porque de ellos provienen los fondos económicos. Circunstancialmente, se la proporciona a terceros, cuando corresponde. Supone también la rendición de cuentas de los actos realizados, el cumplimiento de metas establecidas, a fin de evaluar el logro de las demandas realizadas.
Organizaciones No Gubernamentales	Apertura de información sin ningún tipo de restricciones, principalmente de las entidades públicas, así como de las organizaciones sociales a todos los interesados cuando éstos lo requieran.	Apertura a la información económica del uso de los recursos públicos sin ningún tipo de restricciones. Si se reciben recursos, buscar que ellos sean elaborados y planificados de manera conjunta, produciendo, además, una auditoria ciudadana.
Organismos internacionales	Un concepto administrativo para que el manejo de fondos sea claro, comprensible y se ajuste a los parámetros previamente establecidos, dando información a su público meta y a la sociedad. Desde el punto de vista técnico-administrativo se refiere a entender cómo se han tomado las decisiones.	Relacionado al concepto de Accontability, es más información cualitativa que cuantitativa. Cómo y por qué se han gastado los recursos.

Fuente: Extraído de las entrevistas.

"Transparencia, desde la perspectiva del dirigente o funcionarios públicos, es la responsabilidad que asumen éstos, de informar y justificar sobre los actos y decisiones individuales, colectivas o institucionales, a quienes lo soliciten, tomando, a su vez, como parte consustancial de esta actividad, el proceso de la rendición de cuentas; no sólo del manejo económico, sino de todas las acciones efectuadas en el transcurso de su gestión. Este accionar debe estar basado en un componente ético que busque el bien común".

La percepción que se pudo obtener de los estudios cualitativos es la separación marcada de ambos conceptos: rendición de cuentas y transparencia, que, sin embargo, en la práctica están estrechamente ligados, ya que el primero está dentro del segundo que es más asociado como un valor íntimamente relacionado a la ética.

4. Marco legal

Las OSC en el país son consideradas como personas colectivas[20], reconocidas por la Constitución Política del Estado y las leyes. Por lo tanto, las OSC tienen la capacidad para ser titular de derechos y de obligaciones.

Esto representa, desde la perspectiva jurídica, que no son seres vivos ni tienen voluntad natural. En ellas las voluntades humanas reunidas y las fuerzas humanas unificadas operan en una cierta dirección determinada por el fin u objeto de la organización".

Las personas colectivas suelen dividirse en Personas Colectivas de Derecho Publico (o de existencia necesaria), como el Estado, las universidades, los municipios y las prefecturas; y en Personas Colectivas de Derecho Privado (o de existencia posible), como las sociedades y fundaciones.

[20] Persona, en latín, literalmente significa máscara de teatro, del que deriva personaje. En virtud de esta etimología se define a la persona como a la que se le reconoce capacidad para ser sujeto de derecho.

Las primeras tienen el carácter de personas colectivas, de *existencia necesaria*, porque son imprescindibles para la realización de los fines de la Nación jurídicamente organizada, fundada en su doble personalidad: poder público y persona jurídica o colectiva; y las segundas son entes creados por las personas naturales, para la consecución de ciertos fines comunes, pero que no son indispensables para la existencia de una nación.

Constitución Política del Estado (CPE)

El Artículo 7º, en su inciso c, de la Constitución Política del Estado, consagra el derecho de asociación, cuando dice: "Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio... A reunirse y asociarse para fines lícitos".

Este derecho fundamental "consiste en la facultad que tienen las personas de poner en común sus bienes, sus valores, su trabajo, sus actividades, sus fuerzas individuales o cualesquiera otros derechos para un fin desinteresado o no, intelectual, moral, económico, artístico, recreativo o de beneficencia"[21].

Se dice también que el derecho de asociarse emana del derecho de libertad, pues complementa la libertad de reunión, de expresión y de trabajo[22].

Tratados internacionales

En la sociedad moderna, distintos tratados internacionales sobre derechos humanos, que gozan de jerarquía constitucional, consagran expresamente, en diversas cláusulas, el derecho a la asociación. En este caso, los pactos internacionales vienen a reafirmar el derecho a la asociación ya establecida en nuestra Constitución, esta reafirmación y explicación se efectúa con concretas y expresas disposiciones sobre este derecho íntimamente vinculado a las OSC. Entre otras están:

Declaración Universal de los Derechos Humanos: El Artículo 20.I. señala: "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacificas".

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: El Artículo XXII, dice: "Toda persona tiene el derecho a asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden".

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos: El Artículo 22.1.2. establece: "Toda persona tiene derecho a asociarse con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses"... "El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás…"

Convención Americana sobre Derechos Humanos: Esta Convención, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, en el Artículo 16.1.2.3, dice: "Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole"... "El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad y del orden público, para proteger la salud, la moral pública o los derechos y las libertades de los demás…".

La consagración internacional de este derecho viene a evidenciar la marcada libertad que tiene la sociedad civil y sus organizaciones en el terreno estatal para organizarse con fines políticos, ideológicos, sociales, religiosos a través de instituciones de la sociedad civil, movimientos sociales y medios de comunicación.

El sistema constitucional boliviano acoge esta fuente internacional, consolidando y reafirmando su decidida tutela a la libertad de asociación de la sociedad civil, mediante organizaciones sean sindicales o corporativas.

---

[21] *Desmezaki*

[22] *Durante muchos siglos imperó la afiliación a un gremio o colegiación forzosa en nombre de la defensa de los intereses comunes de los agricultores, comerciantes o artesanos, quienes contribuían financieramente y se sometían a los estatutos de sus respectivas organizaciones, Sreni en la India, colegios en Roma, guildas en las ciudades escandinavas y germánica; gremios, corporaciones o cofradías en la edad media. Es precisamente en la edad media que las corporaciones intervienen en todos los aspectos de la vida social, hasta que Turgot, ministro de Luís XVI, las abolió por edicto en 1776. La revolución dio fin con ella cuando la Asamblea de Estados Generales declaró el 4 de agosto de 1789 que el trabajo era libre y en 1796 la Ley Chapelier abolió toda forma de asociación, no sólo la coactiva, por ser contraria a la libertad individual, sino también las voluntarias.*

Este derecho fundamental, sólo excepcionalmente puede ser restringido en casos de inseguridad nacional, de la seguridad y del orden público.

Código Civil Boliviano

Las organizaciones civiles se encuentran reguladas por disposiciones del Código Civil (sin perjuicio de las leyes y disposiciones especiales que la conciernen), en el Título II que se refiere a las personas colectivas, así como en los Capítulos I, II y III, que trata las disposiciones generales de Asociaciones y Fundaciones, respectivamente.

El Artículo 52, en sus puntos 2 y 3, define y enumera a las personas colectivas. Dentro de esta clasificación se hallan las asociaciones mutualistas, gremiales, corporativas, asistenciales, benéficas, culturales en general, educativas, religiosas, deportivas o cualesquiera otras con propósitos lícitos[23].

Asimismo, el Artículo 54 del Código Civil[24] establece que las personas colectivas tienen capacidad jurídica[25] y de obrar[26] dentro de los límites de su constitución. También, define que, para existir y ejercer esta capacidad, se requiere el reconocimiento del Poder Público y su capacidad se extiende sólo para lo expresamente autorizado. Es decir, "...tiene personaría propia aprobada por instancias del Estado y se atienen a sus propios estatutos y reglamentos".

Las personas colectivas se constituyen mediante acto específico llamado constitución, acto colectivo como manifestación de la voluntad y de la iniciativa de sus constituyentes y que es un presupuesto de su reconocimiento. El estatuto es parte integrante del mismo que debe fijar al menos su finalidad, patrimonio, fuentes de recursos y normas para su manejo y administración. También deben determinar las condiciones de admisión y exclusión de los asociados, los derechos y obligaciones y las normas relativas a la extinción de la entidad.

La existencia de la persona colectiva empieza desde el reconocimiento que de ella hace la autoridad competente, aprobando sus estatutos.

Normas legales para organizaciones especiales

El Código Civil también reconoce a las asociaciones de hecho[27], que son aquellas que no tienen personalidad jurídica y se rigen por los acuerdos de sus miembros. En general, la asociación no reconocida o de hecho, que puede tener distintos objetos, no es diversa de la asociación reconocida.

Otra especie de asociación son los comités, que son diferentes a las asociaciones de hecho, pero que se constituyen en una significativa forma de organización social. Agrupan en su seno, al menos teóricamente, a las organizaciones de tipo funcional y a las de base territorial: además de sectores profesionales, culturales, empresariales y otros, según su importancia local.

En suma, puede admitirse que las personas colectivas –OSC– se constituyen en instancias representativas de las diversas corrientes de organización y opinión ciudadana, por su amplia composición.

Ley de Participación Popular

En el marco de reformas del Estado boliviano que se dieron desde 1985, el hito más relevante, en lo que se refiere a la ampliación de la participación ciudadana, lo constituye el proceso de descentralización implícito propuesto por la Ley Nº 1551 de Participación Popular (1994). Esta Ley otorga personalidad jurídica a juntas vecinales, comunidades campesinas y organizaciones indígenas, reconocidas como Organizaciones Territoriales de Base (OTB).

Constituye un instrumento jurídico de gran trascendencia, porque dio inicio a un proceso de participación social, mediante instrumentos articuladores entre las comunidades indígenas, campesinas y urbanas con

---

[23] Artículo 52.- (Enumeración general). Son personas colectivas: 1) El Estado boliviano, la Iglesia Católica, los municipios, las universidades y demás entidades publicas con personalidad jurídica reconocida por la Constitución Política del Estado y las leyes. 2) Las asociaciones mutualistas, gremiales. corporativas, asistenciales, benéficas, culturales en general, educativas, religiosas, deportivas o cualesquiera otras con propósitos lícitos, así como las fundaciones. Ellas se regulan por las normas generales del Capítulo presente, sin perjuicio de las leyes y disposiciones especiales que les conciernen. Las órdenes, congregaciones y otros institutos dependientes de la Iglesia Católica se rigen internamente por las disposiciones que le son relativas. 3) Las sociedades civiles y mercantiles que se regulan por las disposiciones respectivas del Código presente y por las del Código de Comercio y leyes correspondientes.

[24] Articulo 54.- (Capacidad). I. Las personas colectivas tienen capacidad jurídica y de obrar dentro de los limites fijados por los fines que determinaron su constitución. Capacidad es la aptitud de una persona para ser titular de cualquier derecho.

[25] La capacidad es un atributo de la personalidad y, como tal, supone igualmente el estado político y los derechos políticos que le son inherentes.

[26] La capacidad de goce da a la persona la aptitud para participar en la vida jurídica, siempre por sí misma, como sujetos de derechos.

[27] Artículo 66.- (Asociación de hecho). I. Las asociaciones que no tienen personalidad conforme a lo previsto en el Art. 58 se rigen por el acuerdo de sus miembros.

los órganos de la administración del aparato central y municipal. Este mecanismo permitió el fortalecimiento de los instrumentos políticos y económicos hacia la perfección de la democracia representativa, estableciendo vasos comunicantes entre estas instituciones, facilitando la participación ciudadana en la vida jurídica, política y económica del país.

5. Hallazgos y análisis

5.1. Percepción pública sobre: Transparencia y rendición de cuentas

El Estado

La investigación cualitativa constató que las percepciones de los funcionarios públicos sobre transparencia se refieren a toda la información que debe proporcionar el Estado sobre el conjunto de su gestión a los ciudadanos. Dicha información debe ser accesible a toda persona u organización que lo solicite, como parte del derecho a la información. Esta conducta se encuentra regulada por el Decreto Supremo Nº 28168, que obliga al Poder Ejecutivo a brindar información hacia la sociedad.

Por otro lado, la rendición de cuentas es la información económica sobre los recursos públicos referida a los resultados de la gestión. Se realiza a través de informes a la Contraloría General de la República. En la mayoría de los casos, ésta se otorga cuando concluye la gestión, a fin de establecer si se cumplieron los resultados esperados.

El manejo indiscriminado de la cosa pública y los intereses político partidarios y de grupos de poder que han administrado el Estado contrastan con las percepciones antes expuestas.

Al respecto un funcionario de la actual administración estatal remarcó que "en la administración pública nunca se ejerció la rendición de cuentas, por lo que existe una especie de recelo de ambos lados, tanto de los niveles gubernamentales al no querer mostrar lo que se está haciendo o gastando, así como en la sociedad civil, la que, en algunos casos, maneja la información más para satanizar y criticar que para construir. En este camino no sólo falta hacer control, sino compartir responsabilidades" (Viceministerio de Planificación).

La calidad de gobernanza en Bolivia es aún uno de sus principales problemas, la rendición de cuentas horizontal referida a la eficacia del gobierno para implementar políticas y controlar la corrupción, y ha sido donde menos se avanzó en la aplicación de las reformas institucionales[28]. Existe una necesidad imperiosa de un cambio profundo en la reorganización del aparato estatal, a fin de usar con transparencia los recursos públicos, informando a la sociedad sobre sus acciones y realizando consultas con los sectores sociales, así como la anulación de gastos reservados.

Diferentes funcionarios de la actual administración del Estado opinan que:

"La rendición de cuentas es un imperativo de las instituciones públicas hacia la sociedad, porque ella promueve la transparencia". (Contraloría General de la República)

"No podemos tener un gestión pública que oculte información, que no se conozcan los resultados. Los ciudadanos tenemos el derecho fundamental del acceso a la información, como mecanismo de control social. La información que tiene un servidor público no es propiedad de nadie, simplemente somos depositarios de la información y tenemos la obligación y el deber de socializar y difundir esa información hacia la sociedad. (Viceministerio de Transparencia)

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

En el caso de las OSC, la transparencia fue entendida como la información de los actos realizados en la organización, en función de los intereses del grupo o sector, a fin de satisfacer sus necesidades y evitando que la organización sea utilizada a favor de un grupo o una persona. Esto se logra otorgando información a sus afiliados, a través de sus propios mecanismos institucionales. Para alcanzar este objetivo, debe regir el principio de revocabilidad de los dirigentes.

Mientras, el concepto de rendición de cuentas es entendido como la información sobre el manejo económico que los dirigentes realizan durante su gestión.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Los funcionarios de Organizaciones No Gubernamentales expresaron que la transparencia es una forma de

[28] *Oriol Prats. Joan,2004: ¿Superando la Administración Patrimonial?: Sistema Administrativo y Sistema Regulador en Bolivia, en El desarrollo posible, las instituciones necesarias, La Paz Plural.*

apertura de información, sin ningún tipo de restricciones. Principalmente, esta información la emiten las entidades públicas, así como las organizaciones sociales a todos los interesados, cuando éstos lo requieran.

Respecto a la rendición de cuentas, la definen como la forma de proporcionar información económica del uso de los recursos públicos, sin ningún tipo de restricciones.

Se encontró, además, que existen opiniones a favor "de entender la rendición de cuentas como un proceso de conocimiento, como el eslabón de una cadena. No se puede llegar a ella si no se ha trabajado anteriormente sobre cómo se genera el presupuesto, se lo planifica y distribuye" (Directivo de ONG)

"La rendición de cuentas es una estrategia –no solamente una obligación-, para legitimar mi trabajo", (Directivo de una ONG).

Los organismos financieros

Sobre su visión de transparencia, los funcionarios de organizaciones financieras opinaron que es un concepto administrativo para el manejo de fondos, el que debe ser claro, comprensible y se ajuste a los parámetros previamente establecidos, dando información a su público meta y a la sociedad.

En cuanto al concepto de rendición de cuentas, para ellos está relacionado al concepto de *accountability*, y es más una información cualitativa que cuantitativa.

La sociedad civil

La sociedad civil, a través de la información recabada por los grupos focales, permitió apreciar que el concepto de rendición de cuentas está asociado al factor económico y, sobre todo, al sector público. También, consideraron que "toda la sociedad civil debe rendir cuentas desde sus organizaciones, inclusive en la familia, como parte de su educación".

Con relación al concepto de transparencia, éste es mucho más valorado, ya que lo asocian a valores como honestidad, sinceridad, humildad, generosidad, etc. Esta situación da pie para poder trabajar el concepto de rendición de cuentas, a partir del concepto de transparencia percibido por la sociedad civil boliviana.

El concepto de rendición de cuentas y transparencia en Bolivia

Si los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se refieren a la obligación de los funcionarios o dirigentes de informar a sus bases, pares u otras instancias, sobre sus decisiones, así como de la capacidad de sancionarlos en caso de que hayan violado sus deberes, en la práctica este concepto ha sido distorsionado por un conjunto de factores.

Por un lado, este concepto parte de una noción occidental moderna que difícilmente es concebida y menos comprendida de la misma forma en una sociedad que no sólo industrialmente sino también socialmente es todavía en muchos aspectos, premoderna. Este concepto debe ser contrastado con las particularidades nacionales, a fin de que permita su propio enriquecimiento.

En el caso boliviano, las prácticas actuales tuvieron como referencia un ejercicio patrimonial y prebendal del poder —no sólo el Estatal, sino en las esferas del micropoder, como las direcciones de las propias OSC—, que se hizo extensivo al conjunto de las instituciones. Este hecho dificultó la comprensión de los conceptos y fueron reducidos en muchos casos a una formalidad de rendir cuentas económicas.

La información proporcionada a la sociedad sobre el manejo de la cosa pública, ya sea estatal o sectorial, fue restringida a los círculos cercanos al poder. La calidad de la información no cumplió con los requisitos de fácil acceso (proporcionada permanentemente y a todos sin discriminación), comprensible y sencilla, (adecuada al nivel de comprensión de los ciudadanos) y, sobre todo, que sea confiable, fidedigna.

En consecuencia, las posibilidades de verificar la información proporcionada, además de no ser accesible, era de difícil comprensión, generándose un clima de mayor desconfianza que se agregaba a las condiciones preexistentes en el país. Todo ello se daba sobre la base de una percepción generalizada de corrupción, demostrada por los niveles de actos irregulares cometidos que colocaron al país como uno de los primeros en la región[29].

[29] *Ver Temas Globales en Bolivia 2006, Reporte Nº 3: La lucha anticorrupción: Entre el Estado y la sociedad civil. P ág.14, La Paz. Entre otras cosas, allí se asevera que recién a partir de 1997 se elabora el Plan Integridad de lucha contra la corrupción.*

En cuanto a la justificación de los actos realizados que fueron presentados parcialmente, obedecía más a la lógica de la clase política, altamente permisibles al ejercicio de prácticas delictuosas y a la necesidad de evitar o distraer el ejercicio del control social.

Una situación de esta envergadura tuvo algunos intentos de autorregulación como la aplicación de la Ley de Participación Popular (1994) que permitió abrir canales de participación inéditos en el país como un mecanismo de Control Social (Comités de Vigilancia), destinado a controlar el manejo de los recursos en los municipios y luego en las prefecturas (gobiernos departamentales). Pero este hecho fue más aparente que efectivo, porque dichas instancias, a la vez que no contaron con las capacidades técnicas para cumplir con su cometido, tampoco tuvieron acceso suficiente a la información necesaria que les permitiera ejercer su función.

Otra limitación importante es que dichos mecanismos se redujeron a los ámbitos estatales dejando de lado el control sobre el funcionamiento de las OSC, penetradas en muchos casos por las mismas prácticas.

Las condiciones para la formación de un concepto de rendición de cuentas y transparencia para el ejercicio de lo público han estado condicionadas al ejercicio histórico del poder en el país: a su ejercicio prebendal, existencia de un estado débil, con mecanismos de control gubernamental insuficientes, reformas institucionales en proceso de implementación y en muchos casos no adecuadas a los requerimientos del país, así como a un ejercicio de ciudadanía limitado por la segregación y exclusión social, política y económica.

En estas condiciones, los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se encuentran separados en la percepción colectiva. Por un lado, transparencia está asociada a un *valor por alcanzar*, una condición de una organización ideal, en medio de una sociedad verdaderamente democrática, en una especie de *tipo ideal* en el sentido weberiano.

Mientras que la rendición de cuentas es asociada sólo a los aspectos económicos y a pesar de que se realiza en la mayoría de los casos, existen pocas experiencias de sanciones frente a malos manejos. No se vincula el concepto con la práctica realizada en las organizaciones, es decir a las acciones efectuadas por las dirigencias, las consultas, los acuerdos alcanzados, las negociaciones efectuadas en caso de conflicto, las evaluaciones realizadas, etc.

En estas condiciones, donde el concepto de transparencia está separado del de rendición de cuentas, donde el primero se transforma en un ideal y el otro está reducido a un factor económico, generalmente ausente de sanción, en varios casos abren puertas a prácticas impunes dirigenciales y estatales muy vinculadas a hechos dolosos.

Esta situación parece estar más asociada a los segmentos modernos del país, ya que al analizar a las comunidades andinas, donde la lógica comunitaria y colectiva prevalece sobre la acción individual, encontramos prácticas de control del ejercicio del poder en forma colectiva y en función de los intereses y acuerdos de la comunidad. Sin embargo, tampoco están ausentes de malos manejos.

5.2. Imagen de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Las OCS son identificadas como organizaciones sociales portadoras de demandas sociales de grupos corporativos que justifican su acción a partir de demandas de mayor inclusión social, económica y política, pero que además, durante los últimos años, han vinculado también demandas nacionales como la defensa de los hidrocarburos, del agua, tierra, territorio, y dignidad.

En el estudio cuantitativo se encontró que un alto porcentaje de la población (31%) desconoce el concepto de OSC, pero sí conoce a las organizaciones sociales. Este porcentaje de desconocimiento es mayor en La Paz y Santa Cruz que en Cochabamba. El desconocimiento es mayor en personas con niveles educativos bajos (48%).

Las OSC identificadas por la población constituyeron los sindicatos asociados a la Central Obrera Boliviana (18%), los sindicatos de gremiales como los comerciantes ambulatorios (15%), las juntas vecinales como las asociaciones de pobladores (13%) y los cocaleros 12%. Desde el punto de vista regional, se pudo verificar que en El Alto las organizaciones más conocidas son la Central Obrera Regional (31%) y las Juntas Vecinales (18%); en Cochabamba, los cocaleros (25%) y transportistas (22%); en La Paz, la COB (26%) y los gremiales (16%); mientras en Santa Cruz, las obras sociales vinculadas a la Iglesia Católica (25%) y los gremiales (22%).

Es importante notar que las organizaciones más conocidas son aquellas que tuvieron un papel protagónico en las luchas de los últimos años, un elemento central para entender la representatividad con la que cuentan aún las OSC se encontró en el hecho de que al haber sabido sintonizar con las demandas de la población y ante la crisis del sistema político, se convirtieron en los interlocutores válidos para la mayoría de la población.

Sin embargo, la población considera también que los mayores defectos de las organizaciones sociales se refieren a perjuicios provocados por los paros y bloqueos (32%), por la corrupción (25%) y la búsqueda de intereses personales (11%), aspectos que impactaron en su imagen.

Esta opinión negativa se relacionó con el perjuicio sufrido por la población, como consecuencia de sus acciones durante los últimos años; asimismo, a su relación con la corrupción y al hecho de desvirtuar los fines para los cuales han sido concebidas las OSC. Esta situación mostró que, a pesar de la amplia participación en ellas, existieron distintas críticas sobre su práctica que, finalmente, no constituyó un atributo exclusivo de las OSC, sino que, más bien, hizo referencia a la práctica política prebendal y patrimonial del poder que también estuvo presente en las dirigencias de las organizaciones sociales.

5.2.1. Análisis de la imagen de las OSC transmitidas por los medios de comunicación

Prensa escrita

En el seguimiento realizado a medios de comunicación escrito y en las circunstancias históricas que vive Bolivia, se encontró que éstos presentan a las organizaciones sociales como instancias que exigen el respeto y la satisfacción de sus demandas (políticas, económicas, sociales, culturales). La aparición de las OSC en los medios impresos fue presentada como conflictiva.

En el análisis cuantitativo a dos periódicos de circulación nacional se estableció que de las 422 noticias sobre OSC, el 98% evidenció situaciones de conflictividad, expresado en demandas sectoriales y en resistencia a medidas oficiales. El 2% restante se refiere a otros temas.

Las 422 noticias están relacionadas a OSC, pero de acuerdo al enfoque varía quién es el actor principal. El 55% de estas noticias tuvo como actor principal al Poder Ejecutivo (Gobierno, ministerios, viceministerios), Poder Legislativo, Poder Judicial, prefecturas y alcaldías. El 45% restante resaltó como actor principal a las OSC.

De los 11 casos seleccionados que son útiles para las conclusiones, 10 tienen relación con transparencia y rendición de cuentas. Tres de estos casos vienen de instituciones del ámbito económico.

Radio

En cuanto a los espacios informativos radiales, de 177 casos, sólo el 4,5% de los contenidos estuvo relacionado a las OSC en temas de transparencia y rendición de cuentas. Los otros casos (95,5%) hicieron referencia a demandas sectoriales, movilizaciones y resistencia a medidas oficiales.

De todos los casos, el enfoque resalta en un 90% a fuentes oficiales (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prefecturas, alcaldías) como actores principales, y un 10% a OSC como actores o fuentes principales.

La mirada mediática

Después de encontrar estos hallazgos, pareciera existir una posición interesada de los medios en mostrar exclusivamente un escenario de conflicto que involucra a las OSC. Una explicación, para entender esta situación, puede ser que los medios de comunicación juegan en defensa de sus propios intereses, porque necesitan usar el conflicto, tendencia que viene de una escuela norteamericana que con mucho entusiasmo afirma que "las buenas noticias, son las malas noticias" ("good news, bad news"). Es decir, una sociedad en conflicto no es sólo una buena noticia, sino también es un buen negocio y una expectable posición en el *raiting*.

Eso significa que los medios analizados en ningún momento poseen un espíritu de construcción de espacios de encuentro o de diálogo. En este terreno, siempre existe un ganador y un perdedor. Empero, los medios no sólo muestran el conflicto, sino que hacen todo lo posible por profundizarlo y mostrarlo con tintes de espectacularidad. Al respecto, el Dr. Felicísimo Valbuena[30] se refirió al *show*[31] como producto final presentado al público por los medios.

[30] *Catedrático del Departamento de Periodismo de la Universidad Complutense de Madrid*
[31] *Conferencia Comunicación Periodística, La Paz (CEBEM, 2000)*

La frase esgrimida en la ocasión fue de *payasos mediáticos* para hacer referencia a crucifixiones, tapiados, costura de labios, clavado de manos, etc. En criterio del Dr. Valbuena, las OSC llegan a extremos en sus medidas de presión no sólo porque el fin justifica los medios, sino porque ven en las empresas de comunicación a amplificadores de sus excentricidades, en un afán más bien exhibicionista.

La gente se da cuenta que eso es lo que gusta a los medios, es comida para ellos. Por ejemplo, hace poco tiempo, en España, un equipo de mujeres se desnudo para protestar contra programas deportivos que no les dan cobertura, pese a ser campeonas de fútbol femenino en su región, entonces la gente sabe que tiene que hacer eso para que los medios vayan, y ¿por qué los medios van? porque a la audiencia (ciudadanía) les gusta y demanda eso también.

Por otro lado, la sociedad consume este tipo de noticias con avidez, generándose un círculo vicioso donde los medios de comunicación buscan elevar su *raiting* mostrando noticias *espectaculares*. Los protagonistas crean escenarios de conflicto para su cobertura y la población consume estas noticias, sin embargo, las critican.

No se puede negar que los medios de comunicación y los periodistas pueden fabricar realidades con una clara intención. Sin otorgarles una omnipotencia, los medios tienen la posibilidad de construir escenarios. Por otro lado, otros medios son voceros de determinadas OSC o de sectores de la población, cuando en realidad son defensores de agendas privadas que persiguen los intereses del propietario del medio.

5.3. ¿A quiénes está dirigida la rendición de cuentas?

Existe consenso en la dirigencia de las organizaciones entrevistadas en que debían rendir cuentas. La diferencia radicó en la persona a quién debían hacerla. En el caso de instituciones del Estado, la respuesta fue clara ya que piensan que se deben a la sociedad en su conjunto. Las OSC consideraron que, necesariamente, debían hacerlo a las bases; mientras que las ONG principalmente a sus financiadores y eventualmente a sus beneficiarios, aspecto que está establecido en los diferentes contratos o convenios con sus patrocinadores. En cuanto a las organizaciones financieras, ellas practicaron la rendición interna para asegurar que los fondos estén bien ejecutados, también lo hicieron con sus donantes y los responsables del control fiscal de sus respectivos gobiernos.

En el caso de las OSC, un elemento encontrado fue que la rendición de cuentas se limitó solamente a sus bases y salvo en algunos casos que deberían hacerlo hacia la opinión pública o hacia otros estamentos. Esto generó, en muchos casos, el desarrollo de prácticas corruptas, aprovechando precisamente estas circunstancias.

5.4. ¿Cómo rinden cuentas las OSC?

A partir de las opiniones extraídas de las entrevistas en profundidad, el estudio reveló que:

Para los organismos del Estado, su actuación se encuentra regulada por la Ley 1178 SAFCO (Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental) y sus respectivos reglamentos. La Contraloría General de la República cumple un rol protagónico en la fiscalización de los organismos estatales. Además, se creó recientemente el Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

"Es necesario reconocer que el Estado no tiene ningún mecanismo de control sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil, más allá de los convenios y acuerdos que circunstancialmente se firmen con algún programa o proyecto (internacional). En misiones conjuntas con alguna entidad del Estado, tampoco centraliza la información" afirma un funcionario público.

Por su parte, las OSC rinden cuentas a sus afiliados, basadas en sus estatutos. Los mecanismos que poseen son las asambleas ordinarias y extraordinarias, en sus instancias departamental y nacional. Existe una tradición de rendir cuentas a las bases por la necesidad de su legitimidad. Así, existen organizaciones sindicales obreras, rurales y urbanas que lo hicieron para contribuir a la confianza y consolidación de la democracia. Sin embargo, existen otras que rindieron cuentas no como una acción institucional generalizada, sino más bien se trató de un aspecto individual.

Empero, cruzando la información extractada de las entrevistas a dirigentes de los estudios de caso (Fedepaf y Gremiales), con la de los grupos focales realizados a las bases de estas organizaciones, se evidenció ciertas contradicciones como la legitimidad de las OSC y los cuestionamientos de representación en la ciudad de El Alto.

Se verificó también que las prácticas democráticas al interior de estas organizaciones son limitadas. Su forma de relacionamiento con las bases es autoritaria y coercitiva. En el caso de las mujeres alteñas, a diferencia de otras OSC, se constató que existe discriminación de género cuando ellas desean asumir cargos dirigenciales.

Otras mujeres que intervinieron en los grupos focales opinaron que la participación de la mujer en espacios políticos y dirigenciales es difícil, en unos casos, no porque sean discriminadas, sino por el trabajo que realizan; trabajo que sirve para generar ingresos económicos y/o el que desarrollan en el hogar. Actividades que les consume mucho de su tiempo, dejando poco espacio para dedicarse a otro tipo de acciones.

Paralelamente, se encontró también que los cargos dirigenciales en las OSC se utilizaron como un trampolín para sus apetitos políticos, desnaturalizando su función contribuyeron a deslegitimar a las instituciones representativas de la sociedad civil.

En cuanto a las ONG nacionales, en su mayoría, presentan cuentas periódicamente a través de auditorias e informes de resultados. Actualmente, se evalúa la labor de las ONG en términos de impacto, considerando los casos de malversación de fondos, enriquecimiento ilícito y desvío de recursos a través de proyectos de promoción social y desarrollo humano, así como la consistencia con su misión y mandato.

Las organizaciones financieras rindieron cuentas en función de las regulaciones que sus propias instituciones matrices determinaron y, además, lo hicieron a través de informes periódicos a sus donantes. Éstas también podrían contribuir a mejorar la eficiencia de rendición de cuentas en las ONG, aumentando alguna cláusula en los convenios que obligue a rendir cuentas a los beneficiarios.

5.4.1. Democracia interna de las OSC: Participación vs. obligatoriedad

A través de la investigación cuantitativa efectuada en cuatro centros urbanos del país, se comprobó que el nivel de participación y afiliación a las OSC alcanza al 12,7%. Además, se evidenció que, dentro de la población organizada, la mayoría lo hacía en instituciones sindicales y gremiales; así como en religiosas y urbanas funcionales; como juntas vecinales, asociaciones de padres de familia y otros.

En esta población organizada existe una práctica generalizada de consulta con sus afiliados para tomar decisiones colectivas. También se observó que los dirigentes escuchan (73,3%) las propuestas de sus afiliados en la mitad de los casos.

Para reunirse con sus afiliados, los medios más utilizados por los dirigentes son las Asambleas Generales (40,8%). En otros casos, se concluyó que se recurre a las visitas a los afiliados o a los ampliados, estos últimos impulsados por dirigentes medios.

Los afiliados no presentaron niveles de cuestionamiento sobre la realización de las asambleas o reuniones; por el contrario, consideraron que éstas fueron transparentes. Se evidenció que los dirigentes obligaban a los afiliados a asistir a las mismas, incluso con el pago de una sanción económica ante la inasistencia. En el caso de los ayllus, la asistencia parecía ser más voluntaria, comparada a los otros segmentos estudiados.

Fue interesante observar que, así como se percibía la obligatoriedad frente al Estado de cumplir con sus normas, en las propias organizaciones de sociedad civil también se exigía a la población el cumplimiento y la responsabilidad frente a sus propias normas y acuerdos. El estudio ratificó que, en muchas organizaciones sociales, se penaliza a los miembros que no asisten, no sólo a las asambleas, sino también por el incumplimiento a las acciones colectivas acordadas.

5.4.2. Democracia interna de las OSC: Representatividad

La mitad de la población entrevistada se sintió plenamente representada por sus dirigentes; mientras, el resto se sintió poco representada o definitivamente no existió dicha percepción. Esta tendencia de representatividad de los dirigentes, fue más alta en los casos estudiados, destacándose la percepción en los ayllus, que sobrepasaron el 80%.

Además, se evidenció que casi la mitad de los entrevistados aseguró que sus dirigentes fueron honestos (48,5%); mientras que el resto afirmó que fueron medianamente honestos o que, definitivamente, no lo fueron. Es importante mencionar que las organizaciones religiosas, sobre todo las de Santa Cruz de la Sierra, presentaron niveles elevados de honestidad para los dirigentes (64,3%).

Al analizar la percepción de los ciudadanos entrevistados, se encontró que la mitad aseguró que sus dirigentes rinden cuentas permanentemente (52,5%), mientras que el resto o lo hace eventualmente y otro tanto afirmó que, definitivamente, no lo hacían. "…se debe controlar, en forma celosa, los dineros que utilizan los representantes y que no sirvan para cambiar de vida o enriquecerse, o con fines políticos propios, utilizando a la institución…".

5.4.3. Mecanismos de rendición de cuentas

Los mecanismos de rendición de cuentas son diversos, pero la práctica más común es efectuarla a los miembros de las mesas directivas (45,9%). En segundo lugar de frecuencia, están las rendiciones públicas a los afiliados. También, se encontró, en un elevado número de casos, que los dirigentes no rindieron cuentas. Este dato estuvo asociado a hechos de corrupción o de desinformación, donde los afiliados no supieron las razones por las cuales los dirigentes no lo hicieron (49,5%). Se evidenció un alto porcentaje de casos abiertos de corrupción.

Según la opinión de los afiliados a los ayllus, se afirmó con mayor frecuencia que se dieron casos de corrupción. Sin embargo, hay que remarcar que fue allí donde existió mayor contacto entre la comunidad y sus bases, como parte de la tradición comunitaria; por lo que se podría inferir que a mayor grado de contacto de los dirigentes con los afiliados, éstos pueden conocer mejor el funcionamiento de sus organizaciones.

Otro elemento importante encontrado en la investigación fue que una parte significativa de los entrevistados aseguró que no se produjeron sanciones en los casos evidenciados de corrupción. Respecto a los ayllus, si bien se registraron más hechos de corrupción, existió también un mayor número de registros de sanciones a los infractores.

Finalmente, se comprobó que todas las organizaciones cuentan con estatutos y reglamentos, tanto para el funcionamiento institucional como para la elección de dirigentes.

5.5. ¿Qué obstáculos existen para la rendición de cuentas?

Para entender los obstáculos que existen a la hora de rendir cuentas es importante revisar el contexto en el que se encuentra Bolivia como país.

Alto índice demográfico

Bolivia es uno de los países más pobres del continente, informes sobre pobreza hablan de un 63,6% de su población que vive en estas condiciones.

El informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2006[32] informa de cambios demográficos profundos en las últimas décadas. Estamos en un período de crecimiento poblacional, constituyendo un país esencialmente joven (44%). Ello significa la presencia de altas tasas de dependencia de la población menor de 15 años y mayor a 60; es decir que, por cada 100 personas, 80 son dependientes. Si bien ello representa una potencialidad, lo será efectivamente, siempre y cuando se generen las condiciones necesarias para absorberla y se cubran las necesidades de servicios de calidad.

Las zonas urbanas incrementaron su importancia demográfica (60% al año 2001). La urbanización significó modificaciones a las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales con consecuencias negativas en el bienestar de las familias como: la vulnerabilidad y el carácter excluyente de la base económica, la fragmentación, la polarización social y el marcado crecimiento de la pobreza.

Desarrollo humano

"En términos de desarrollo humano, la urbanización no representó un mayor desarrollo. La pobreza se traslada a las zonas urbanas y las ciudades se convierten, en muchos casos, en escenarios de exclusión y desigualdad. El patrón desigual de desarrollo se profundiza, la distribución del ingreso es más concentrada y desigual que en los años 70. El empobrecimiento de las familias y las diferencias producidas por la multiculturalidad de las ciudades están agravando las patologías sociales. Las ciudades bolivianas se transforman en espacios de reproducción y profundización de desigualdades económicas, culturales, políticas y sociales, todo ello en el marco de una creciente vulnerabilidad, segregación y exclusión social"[33].

La lenta expansión rural, que mantiene al 40% de la población boliviana, ve reducidas sus posibilidades de dinamismo económico y desarrollo social, conteniendo actualmente a la población más pobre del país.

---

[32] *PNUD, 2006: Niños, niñas adolescentes en Bolivia, 4 millones de actores del desarrollo.*
[33] *Ibid., pág. 118*

A pesar de los avances en oferta educativa, asistencia escolar, salud, mortalidad infantil, esperanza y condiciones de vida, las desigualdades regionales, municipales y entre grupos continúan.

Existe consenso de que la pobreza y la inequidad son aspectos que deben ser contemplados como limitantes fundamentales para construir una sociedad que busca el bien común. Además, están en relación directa con valores de equidad social como el reconocimiento del otro como igual, el respeto, la solidaridad y la reciprocidad.

Crisis política

"Bolivia llegó al siglo XXI cargado de grandes problemas políticos… Pero el dato central es la crisis de un Estado que tuvo vigencia por más de 100 años. No sólo se trata de la crisis del Estado fundado en 1952, sino que es algo más profundo, es la crisis de un Estado centralista… que tuvo algunos aciertos, entre ellos una descentralización municipal y reformas políticas *democratizantes*, pero que fueron insuficientes para lograr la modernidad política y el desarrollo boliviano"[34].

Dentro de este marco, el tema de corrupción en el sistema político, durante mucho tiempo, genera desconfianza y falta de representatividad en la sociedad civil. Entonces, histórica y culturalmente se puede explicar que el concepto de rendición de cuentas y transparencia en Bolivia sólo llega a ser una frase del discurso político y queda como un concepto practicado de manera distorsionada.

En este contexto, el estudio comprobó que las limitantes para la rendición de cuentas son las siguientes:

- Percepción parcial del concepto
- Falta de personal técnico
- Cultura política (oscurantismo y cultura de opacidad)

Percepción parcial del concepto de rendición de cuentas y transparencia.

Cuando la investigación indagó sobre qué se entendía por Rendición de cuentas, la mayoría de los consultados (a través de las entrevistas y de los grupos focales) asoció el concepto con dar información exclusiva acerca del manejo económico, no como una forma de responder sobre las acciones realizadas. Tampoco se encontraron respuestas acerca de las sanciones frente a casos de corrupción. Esto mostró las limitaciones del manejo del concepto, lo que se relacionó con la forma de cómo se ejercía y practicaba la democracia en el país, tanto en las diferentes instituciones del Estado como en las OSC.

Para un segmento de clase media típica de la población, la percepción sobre transparencia implicó un concepto más amplio relacionado con valores como honestidad, humildad, generosidad, confianza, cuentas claras y abiertas.

La investigación no constató que se vinculen los términos de transparencia y rendición de cuentas. Por lo que se puede inferir que ambos conceptos están separados para la población boliviana.

Falta de personal técnico

Dentro de las OSC y también en el Estado existió carencia de personal técnico capaz de orientar sobre los procedimientos y el significado del concepto de transparencia y rendición de cuentas. Por esa razón, las prácticas también fueron bastante limitadas, no existiendo el hábito de realización del manejo de cuentas, que se realiza en forma artesanal, sin asesoramiento técnico en la gran mayoría de los casos, y sin auditorias. Es necesario considerar que en el caso de las OSC analizadas, el manejo de recursos es limitado, pues pocas de ellas perciben ingresos adicionales al margen de las cuotas de sus asociados.

Cultura política

La cultura política en el país tuvo antecedentes de prácticas prebendales y patrimoniales, ejercidas desde las más altas esferas del poder, acompañadas de un manejo reservado sobre la cosa pública. En consecuencia, la desconfianza política entre los diferentes interlocutores es una realidad. Otro factor constituye la falta de diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad boliviana.

Cuando se instauró la democracia, en 1985, los partidos políticos y la población no estaban preparados por la herencia y las experiencias autoritarias previas; también porque el nuevo sistema político les planteaba nuevos desafíos y exigencias. Los partidos políticos, como actores centrales modernos del sistema político, cumplieron una función básica: representaron mecanismos y estructuras

[34] *Toranzo Roca, Carlos: 2006, Rostros de la democracia, una mirada mestiza; Plural Editores, Pág. 61*

especializadas de mediación entre las demandas de la sociedad y el sistema político. Lo que equivale a decir que eran primordialmente estructuras de mediación de las demandas sociales dirigidas al sistema político.

Al respecto, desde mediados de los años 80, los datos de encuestas en Bolivia confirmaron que los partidos eran las instituciones menos confiables y que la población no se sentía representada. Al mismo tiempo, estos datos revelaron que se sentían mejor representados por instituciones no políticas. Todo ello ponía en cuestión la función mediadora de los partidos. En el núcleo de este ejercicio, se encontró lo que se llama crisis de representación, que fue una de las impugnaciones públicas más repetidas contra los partidos.

Sin embargo, y paralelamente a esta crisis estructural, los partidos se habían dado a la tarea, quizás más por cálculo que por convicción democrática, de apostar a la estabilidad política del país, mediante pactos de gobernabilidad sucesivos desde 1985. Estos pactos les permitieron garantizar el funcionamiento de las reglas básicas del sistema que, a su vez, les garantizaba el monopolio de la representación. Sin embargo, con el tiempo, estos mismos pactos produjeron su propia patología, por la cual los partidos terminaban pactando esferas de poder y cargos en la administración, hasta tal punto que, con el tiempo, este efecto colateral terminó siendo más importante, por lo menos para la opinión pública. La gobernabilidad dejó de ser un argumento aceptable y lo que debía ser una virtud o una necesidad del sistema, se convirtió en un vicio, hasta que el gobierno actual, en sintonía con la opinión pública, declaró su deceso.

La corrupción constituyó un aspecto que ocupa un lugar central en la preocupación pública. Según una encuesta, realizada en 1993, sólo un 4% de la población pensaba que lo más importante era la corrupción y, para el año 2003, esta tendencia llegó al 57%, por encima de la pobreza y de la crisis económica[35].

Por otra parte, la asociación entre los conceptos: partidos, política y corrupción es fuerte y creciente. Puede interpretarse como algo más que un paralelismo entre estos tres conceptos. Lo que implicaría que, en este mismo período, la población hubiera pasado de considerar a los partidos de necesarios a prescindibles.

Los altos índices de corrupción, que se generaron a nivel de la administración pública y a nivel del sistema político, impidieron el desarrollo económico, político y social, pero también esas prácticas tuvieron connotaciones dentro de la sociedad civil y con mayor fuerza al interior de las OSC.

En la coyuntura actual, el sistema de partidos perdió credibilidad y representatividad, y, como sugiere Tapia, ha cambiado la relación entre Estado y sociedad; y los sindicatos y demás organizaciones sociales han empezado a ocupar el predominio de la relación. Éstas se convirtieron, en algunos casos, en movimientos sociales; como sucedió con el Movimiento al Socialismo (MAS), compuesto por movimientos sociales que, actualmente, se transformaron en un partido político, ahora en gestión de gobierno.

5.6. Buenas prácticas

Multifuncionalidad de las OSC

Dentro de las OSC analizadas, se evidenció que una buena parte de ellas estaba ligada a distintas acciones sociales de las Iglesias, las cuales llevan adelante acciones filantrópicas, trabajos de acción social, construcción de escuelas, mantenimiento de postas de salud, asistencia a sectores abandonados como ancianos mendigos, lisiados en zonas rurales, etc. Estas actividades, indudablemente, generaron una imagen positiva de ellas.

Sí a la transparencia

Por otro lado, el estudio encontró que estas OSC fueron las que presentaron menores casos de corrupción y las que poseían mejores percepciones por parte de la ciudadanía.

Otras organizaciones urbano sindicales, como las asociaciones de maestros fiscales, presentaron también importantes lecciones a rescatar. Estos grupos generaron esquemas rigurosos de rendición de cuentas sobre el manejo económico efectuado. Por otro lado, conformaron sus núcleos sindicales de orientación y capacitación político sindical, realizaron convocatorias permanentes de asambleas para la toma de decisiones, en relación a la defensa de sus intereses sectoriales, generalmente salariales. Sin embargo, socialmente estas prácticas condujeron a un enfrentamiento con el Estado, generando

[35] *Datos de Encuestas y Estudios, publicados en La Prensa, el 16 de febrero de 2004.*

huelgas que han contribuido a que la población perciba esta acción como negativa.

La cultura y su protagonismo organizacional

La experiencia más interesante del estudio la constituyeron los ayllus o comunidades de pueblos indígenas, asentados sobre todo en la zona occidental andina del país. Culturalmente, estos ayllus consideran que cada familia es una parte integrante de la comunidad rural, por tal motivo ellos son parte de la misma. Cada comunario debe cumplir un conjunto de tareas: participar en las labores comunitarias que beneficien a todas las personas, asistir a las reuniones de planificación de tareas, capacitarse en las distintas áreas, participar en la toma de decisiones, evaluar los resultados, recepción de informes de los dirigentes y otras.

Esto hace que los pobladores se consideren *parte de* la comunidad. De esa forma, es una regla que *ellos* (todos los varones) deban cumplir funciones de dirección, en algún momento de la vida. Por tal motivo, la dirección comunal es rotativa, anual e irrenunciable por parte del individuo delegado. Esta función de liderazgo llegó hasta un ámbito religioso, es decir, el dirigente, denominado *mallku*, hace las veces de sacerdote en distintas ceremonias que se efectúan en la comunidad.

Aquí, el sentido de pertenencia, la tradición cultural, la concepción de lo público como parte de lo individual, generan una práctica permanente de fiscalización y control por parte de los dirigidos y la obligatoriedad de la rendición de cuentas, en el sentido amplio de la palabra, por parte de los dirigentes. Estas prácticas de los ayllus se extendieron a los Comités de Vigilancia, que fueron conformados a partir de la Ley de Participación Popular. Esta Ley establece que cada Organización Territorial de Base (OTB), al interior de los municipios, conformará dichos Comités. Éstos tenían y tienen la función de controlar el manejo económico, la elaboración participativa de los planes de desarrollo municipales (PDM) e incluso tienen la tuición de congelar las cuentas de las alcaldías, en caso de irregularidades.

Al respecto, se alcanzaron logros importantes en materia de control social por parte de estas instancias vinculadas al control de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo, procedimientos de adjudicación y ejecución de obras civiles, proyectos de dotación de alcantarillado en comunidades rurales empobrecidas, etc. Los Comités de Vigilancia constituyen una aproximación inédita en la relación Estado y sociedad, teniendo el mérito de institucionalizar el control ciudadano en Bolivia, a partir de la vigilancia y control del uso de recursos de los gobiernos municipales en todo el país.

En síntesis

Existieron tres escenarios donde se desarrollaron prácticas exitosas: Por un lado, las OSC que desarrollaron acciones de beneficencia y que fueron transparentes por la concepción de servicio que tienen; por otro lado, estuvieron las acciones de sectores sindicales con tradición política y que se constituyeron en la *vieja escuela* del sindicalismo, que también presuponía un conjunto de conductas éticas en relación a sus dirigidos. Por último, estuvieron las prácticas comunitarias, denominadas *premodernas*, que se rigieron por patrones culturales y generaron un conjunto de acciones ancestralmente más transparentes; sin embargo, aún en ellas se manifestaron casos de corrupción.

En el fondo, las prácticas rescatables presentaron, como factor común, un conjunto de valores o ideologías que delimitaron el accionar de las personas y las convirtieron en instancias menos permeables a hechos delictivos o faltos de transparencia.

6. Estudio de casos

6.1. Justificación de casos

Las OSC tomadas en cuenta para este estudio reunieron una caracterización basada en tres pilares fundamentales: Primero, una organización numéricamente muy importante como era el caso de las organizaciones de gremiales; segundo, una organización tradicional como los ayllus andinos; y, tercero, una organización nueva, que desarrolló avances significativos en materia de influencia social, como la Federación de Padres de Familia de El Alto.

Las asociaciones de gremiales constituyeron una tradición en la sociedad boliviana y sus antecedentes datan hasta las primeras décadas del siglo XX. El origen de las asociaciones de gremiales se explicaba por la comercialización de los productos agrícolas. Esta forma de comercialización se extendió luego a los productos textiles y tecnológicos (radios, televisores, equipos electrodomésticos, etc.) provenientes del exterior, a partir del contrabando.

Este limitado desarrollo productivo industrial, combinado con la pobreza rural extrema y la falta de empleo, generaron las condiciones para el crecimiento explosivo del sector informal más conocido como comerciantes minoristas o gremiales.

Los ayllus andinos son instituciones que reflejan la capacidad organizativa de los pueblos originarios, que lograron mantener su cultura, lenguaje y forma de vida, pese a la sistemática exclusión de la que fueron objeto. Entre las OSC existen instituciones profundamente enraizadas en la sociedad, sobre todo en la llamada *nación clandestina*. Estas organizaciones, como el Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qollasuyu (Conamaq), la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), entre otras, agrupan a las naciones originarias y fueron la otra cara de la medalla de la historia boliviana.

También es importante anotar que, junto al rechazo de las prácticas poco éticas del manejo de la cosa pública y las prácticas políticas tradicionales, surgió la necesidad de cambio de dichas esferas y también la necesidad de resolver el problema de la exclusión de los pueblos originarios. Esta consigna fue abanderada por organizaciones originarias donde el Conamaq jugó un papel altamente significativo.

Estos sectores se agruparon retomando la fecunda experiencia sindical de fabriles y mineros, adoptando sus normas, procedimientos y estructura. A la larga, se convirtieron en una organización que abarca a centenares de miles de pobladores. Esta OSC es, sin duda, una de las más numerosas del país.

En el caso de los Padres de Familia de El Alto, se debe mencionar que, a pesar de tener menos de dos décadas, lograron posicionarse como una importante organización. Actualmente, no sólo controlan la labor desarrollada por los directores de escuela, sino que tienen tuición directa sobre el nombramiento de profesores y directores. Se responsabilizan por la generación de la demanda de construcción y/o refacción de unidades educativas, en coordinación con la alcaldía de El Alto. Es más, ellos aportan hasta un 15% del valor total de la escuela y, en muchos casos, su aporte es en mano de obra y agregados.

Pero esta influencia no sólo se refiere a lo estrictamente educativo, sino que se extendió a lo político. En la última época, Bolivia estuvo atravesando un proceso de transformación social y político importante. Este proceso tuvo su epicentro en la ciudad de El Alto y organizaciones como la Federación de Juntas Vecinales, Central Obrera Regional, Gremiales y Padres de Familia, fueron fundamentales en las movilizaciones que lograron derrocar al ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Esta influencia se debió a que dichas organizaciones tuvieron fuerte arraigo en la población y pudieron movilizar a miles de afiliados debidamente organizados, lo que las convirtió en entes con alta capacidad de presión social.

6.2. Caso Gremiales (Confederación Sindical de Trabajadores Gremiales, Artesanos, Comerciantes Minoristas y Vivanderos de Bolivia)

Un poco de historia

Las condiciones de pobreza y los altos índices de desempleo, así como el proceso migratorio vivido en Bolivia, generaron un crecimiento significativo en la actividad informal (gremiales).

Existe un elevado número de trabajadores dedicados al comercio informal en las principales ciudades del país. Ello permitió la conformación de la Confederación Sindical de Trabajadores Gremiales, Artesanos, Comerciantes Minoristas y Vivanderos de Bolivia. Ésta se organiza en torno a una dirección nacional con sede en la ciudad de La Paz, conformada por direcciones regionales, departamentales y zonales hasta llegar a los sindicatos de base que se subdividen según el sector de su actividad.

Los afiliados participan de forma obligatoria en las reuniones, asambleas y movilizaciones acordadas; de no hacerlo, son sancionados económicamente.

Uno de sus principales problemas que posee este sector es la doble tributación. Se refiere al pago de impuestos nacionales, así como al de tasas y patentes municipales. Este aspecto complica la relación con las alcaldías permanentemente.

En muchos casos, el abastecimiento de la mercadería con la cual trabajan proviene del contrabando. Esta situación obligó al gobierno a implementar controles aduaneros más rígidos, generando un conflicto que afectó a sus intereses.

Rasgos de los gremiales

Las principales características de los gremiales se detallan en el siguiente cuadro:

NOMBRE	OBJETIVO	ROL	COOPERACIÓN FINANCIERA	MISIÓN/VISIÓN
Confederación Sindical de Trabajadores Gremiales, Artesanos, Comerciantes Minoristas y Vivanderos de Bolivia	Los objetivos generales de la organización son mejorar las condiciones de vida y económicas de los asociados. Esta organización es parte de la Central Obrera Boliviana. Un antecedente importante, en los logros alcanzados por la organización se refiere a la alianza con choferes de servicio público y campesinos que permitió que estos tres sectores se liberen del pago de IVA y sean incluidos en un régimen denominado simplificado.	Fortalecer a la confederación de gremiales buscando mejores alternativas que ayuden a sus objetivos.	No trabajan con cooperación financiera.	Misión: La misión de los dirigentes es la defensa de los intereses de los afiliados y se señala también el control de los dirigentes de la participación de los afiliados en las movilizaciones. Visión: La visión de los dirigentes es la dotación a los afiliados de servicios de salud, ya que éstos no cuentan con este beneficio, además de la construcción de unidades habitacionales, ya que el porcentaje que vive en arriendo es muy alto.

¿Cómo están organizados?

La forma de elección de los dirigentes se realiza a través de los congresos nacionales o departamentales, a los que asisten dirigentes elegidos en las direcciones departamentales y por los propios sindicatos de base. El congreso nacional se reúne cada tres años y concentra a 1.200 delegados de todo el país. Para los dirigentes gremiales, la elección de los ejecutivos a través del congreso es mejor que la efectuada por voto directo. Este sistema de elección es una forma de democracia sindical tradicional.

Es importante destacar que los dirigentes nacionales están presentes en los procesos de elección de los dirigentes departamentales y éstos están presentes en los procesos de elección de los representantes de cada sindicato. Además, constituye una tradición que las direcciones, nacional o departamentales, tomen posesión a cada uno de los comités ejecutivos de los sindicatos de base.

La relación con otras instituciones no es muy fluida. Las decisiones son tomadas por la dirección nacional o departamental, las que transmiten la información a los sindicatos de base y éstos a los distintos afiliados.

Un dato interesante es que la Confederación Nacional de Gremiales está afiliada a la Federación Latinoamericana de Comercio.

Los conflictos de los gremiales son manejados por las direcciones nacionales o departamentales, quienes establecen los objetivos a ser alcanzados. En general, se define un plan de acción a ser implementado y se convoca a un ampliado de dirigentes de sindicatos para consensuar con ellos las medidas a asumir. Posteriormente, éstos llevan la información y las instructivas acordadas a las bases, con el fin de ejecutarlas.

Tanto las reuniones de ampliado como la asistencia a las asambleas de sindicatos de base son obligatorias y se sancionan con multas pecuniarias. Lo propio ocurre con la asistencia a las movilizaciones, las cuales son controladas por los dirigentes de cada sindicato.

Su percepción sobre transparencia y rendición de cuentas

El concepto de transparencia, para estos dirigentes, significó llevar públicamente los actos con consecuencia, lealtad y honradez. Mientras que la rendición de cuentas fue una labor que debió efectuar el secretario de finanzas de cada dirección.

La rendición de cuentas se realizaba semestralmente; actualmente, se la efectúa cada tres años, al finalizar la gestión, y cuando se realiza el congreso. Las personas responsables de efectuar el informe económico son el

Comité Ejecutivo saliente y el secretario de finanzas de cada organización.

Las organizaciones de gremiales no cuentan con un apoyo profesional para el manejo contable en ninguno de sus niveles. Según los dirigentes, no existe colaboración porque los montos manejados son muy bajos.

Los dirigentes opinaron que sería importante que los afiliados aporten con recursos para el funcionamiento de la organización. Con estos aportes, podría tener acceso a recursos de libre disponibilidad.

Otro aspecto importante es que la organización no efectúa auditorías sobre el manejo contable, debido a dos razones: Primero, no se cuenta con ingresos económicos elevados y, segundo, el manejo de los recursos económicos es muy *artesanal*.

La rendición de cuentas fue percibida como útil por los dirigentes, debido a su asociación a la credibilidad de la organización.

6.3. Los ayllus de Oruro

Un poco de historia

En el siglo XII, antes del incario, se constituyeron las formaciones de varias naciones o reinos aymaras. Entre ellas, la nación de los *Killaka Asanajaqis,* con un gobierno soberano de *Khapaj Mallku,* localizado como territorio de los *Orko Suyu* (actual departamento de Oruro). En 1575, según los investigadores, se recibió la denominación de Estado–Nación.

La reconstrucción territorial de la nación aymara de los *Killakas Asanajaqis* se inició con la organización de las Autoridades Originarias de los Ayllus del Sur de Oruro. El 29 de mayo de 2001 se restituyó el Consejo del Gobierno Originario Territorial, con la representación de las *markas* (comunidades) y los *ayllus*.

Esta restitución contó con el respaldo jurídico de los Artículos 1 y 171 de la Constitución Política del Estado, la Ley 1257, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Ley 1551 y otras que amparan los derechos de los pueblos indígenas y naciones originarias.

Los ayllus de Oruro forman parte del CONAMAQ[36] que reúne básicamente a comunidades y ayllus de regiones aymaras, quechuas y urus. Fue creada en 1977 y sus principios básicos están basados en el supuesto de que los pueblos originarios deben jugar un rol histórico propio, porque a lo largo del tiempo mantuvieron su desarrollo, sus propias instituciones sociales, económicas y culturales, basados en sus principios de multietnicidad y pluriculturalidad. Uno de sus objetivos es unir a las organizaciones que reconstituyeron su sistema de autoridades originarias.

Su máximo órgano es el *Jach'a Tantachawi* (o Cabildo Mayor), que se reúne cada cuatro años. Allí se eligen a los máximos representantes y participan todas las autoridades originarias.

Debajo, se encuentra el Consejo de Mallkus, que representa el directorio de la organización, integrado por:

- Tres Apus Mallkus (máximas autoridades), elegidas en los departamentos de Oruro, Potosí y La Paz, que representan a su organización ante el Estado. Además, cuentan con asesores de origen aymara, quienes brindan apoyo técnico y jurídico.
- Los Sullka Mallkus, Mama Mallkus, y Mama T'allas, conforman seis comisiones: La primera, encargada de coordinar entre los distintos niveles de ayllus y markas. La segunda, de territorio, encargada de defender los espacios geográficos que pertenecen a los ayllus. La tercera, de aspectos jurídicos y de derechos humanos, encargada de la capacitación sobre derechos indígenas y de tener representantes ante organizaciones internacionales. La cuarta, de relaciones nacionales e internacionales, encargada de vincularse con otras organizaciones de Bolivia y de otros países. La quinta, de salud y vivienda, para realizar planes que beneficien al sector. La sexta, de desarrollo y medio ambiente, encargada de velar por el desarrollo económico de ayllus y markas.

Su funcionamiento está normado por reuniones periódicas que se realizan en todos los niveles, a fin de tener conocimiento de su situación y de las demandas de sus bases y procurar su resolución. Esta estructura busca sustituir los nombres sindicales (sindicato agrario,

[36] *Ver: Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, en Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia 2004, García LineraAlvaro y otros. La Paz*

subcentral, central, federación provincial y departamental), así como implementar sus prácticas rotativas de los cargos en niveles superiores e incorporar a la mujer en acciones colectivas. El proceso de consolidación de esta forma organizativa varía según regiones.

La lógica organizativa del ayllu está basada en la rotatividad de los cargos, el servicio como modo de jerarquización simbólica, el consenso, el asambleísmo y la fusión de lo económico con lo político, en el ejercicio de los derechos y obligaciones comunales.

Rasgos de los ayllus

Las principales características de los ayllus se detallan en el siguiente cuadro:

NOMBRE	OBJETIVO	ROL	COOPERACIÓN FINANCIERA	MISIÓN/VISIÓN
Nación Jatun killaka Asanajaqi	Fortalecer las políticas de Gobierno Originario del Suyu Jatun Killakas Asanajaqis, a través del eficiente ejercicio de los derechos y obligaciones en la función administrativa en los ayllus y markas de la Nación Jaquiza.	Fortalecimiento del pueblo originario y construcción del Suyu Jatun Killaka Asanajaqi.	VSF – CICDA IBIS DINAMARCA, Derechos, Educativos y Desarrollo SAVE THE CHILDREN	Misión: Fortalecer los procesos de reconstrucción de los ayllus y markas del Suyu Jatun Killaka Asanajaqi con identidad territorial histórica, política, económica y cultural. Visión: Reconstruir el Qullasuyu como una sociedad de equidad, reciprocidad, complementariedad y vida armónica en la estructura del modelo político (Chacha Warmi, Aransaya Urinsaya), (Ayni, Minka, Chuqu) y social (del Sumaj Tamaña, del Allin Kawsay), como alternativa de la vida para las sociedades de la región, del país y del mundo.

¿Cómo están organizados?

La estructura territorial de la nación Jatun Killaka Asanajaqi (hombres del señorío) está conformada por 69 ayllus y 12 markas:

MARKAS ARANSAYA	MARKAS URINSAYA
1. Killakas 2. Kondo 3. Qaqachaca 4. Kulta 5. Challapata 6. Lagunillas	7. Pampa Aullagas 8. Salinas 9. Wari 10. Aroma 11. Acumasi 12. Challadota Belén

Su percepción sobre transparencia y rendición de cuentas

De las percepciones recabadas por la investigación, se constató la existencia de una visión integral de los ayllus de Oruro respecto a los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

Es decir, la democratización de la información y la responsabilidad sobre los actos realizados por los dirigentes aludía a una visión integral, basada en la lógica comunitaria y colectiva que prevalecía sobre la acción individual, practicándose el control del ejercicio del poder en forma colectiva y en función de los intereses y acuerdos de la comunidad.

De esta forma, se encontró que, en las comunidades andinas, se rigen por deliberaciones y decisiones comunales con el fin de formar consensos, así como la obligatoriedad de su cumplimiento. Los dirigentes obedecían el mandato de sus afiliados o miembros de la comunidad. Así, los representantes cumplían con lo que se les encargaba y debían regresar a sus bases para rendir cuentas de los resultados de su acción; por lo que la delegación a sus representantes no fue una práctica, sino más bien una forma concreta de control colectivo, lo que incluía la rendición de cuentas del dinero utilizado.

Otro elemento presente fue la rotación de cargos que se basa en la mita, "que es una institución comunal de derechos y obligaciones que regulan la vida comunitaria en función de la propiedad de la tierra"[37]. Ello quiere decir que los dirigentes rotan

[37] *Op. Cit.*

por turnos como una forma de aprendizaje colectivo, hecho que se repite en los diferentes niveles de la organización.

Respecto a los recursos económicos, éstos fueron obtenidos, en su mayoría, por los aportes de la propia comunidad. En caso de recibir otro financiamiento, éste no es administrado directamente por ellos, sino a través de las ONG.

6.4. Caso FEDEPAF (Federación de Padres de Familia de la Ciudad de El Alto) y su aporte por la participación.

Un poco de historia

Los antecedentes de las organizaciones de Padres de Familia, en el sentido sindical del término, se remiten a mediados de la década pasada. Esta organización es relativamente nueva y, en determinadas ciudades, tuvo una gran influencia dentro de los procesos educativos y en muchos acontecimientos históricos suscitados en el país.

Durante la primera gestión del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada se aprobaron tres leyes que fueron los pilares de su gestión: la Ley de Participación Popular, la Ley de Capitalización y la Ley de Reforma Educativa.

Esta última tenía como misión reformar el sistema educativo, alterando los contenidos de la currícula, estableciendo los objetivos centrales para cada ciclo, determinando los mecanismos y atribuciones de los gobiernos nacional y local, con relación a la temática educativa.

La creación de las juntas escolares fue una parte de estas innovaciones. Estas juntas se conformaron por padres de familia que se organizaron en cada centro educativo, para involucrarse en el proceso pedagógico, e incluso tener la tuición de controlar los aspectos administrativos en la designación de profesores.

Estas juntas escolares pronto se organizaron en direcciones locales y dieron origen a la conocida Federación de Padres de Familia de El Alto (FEDEPAF). Actualmente, la FEDEPAF controló los destinos de los núcleos educativos y desarrolló un conjunto de acciones llenas de luces y sombras, tanto en el acontecer académico-pedagógico, como en el proceso político.

Rasgos de la FEDEPAF

Las principales características de la FEDEPAF se detallan en el siguiente cuadro:

NOMBRE	OBJETIVO	ROL	COOPERACIÓN FINANCIERA	MISIÓN/VISIÓN
Federación de Padres de Familia de la ciudad de El Alto	General: Mejorar la infraestructura escolar y el equipamiento de los centros educativos, a través de convenios con los gobiernos central y municipal. Específico: Mejorar la calidad educativa a través de fiscalización y lograr la participación de los padres para este fin.	Vigilar el proceso educativo en la ciudad de El Alto	Misión Alianza de Noruega o Inservida. La cooperación es directa a las unidades educativas, no a la Federación, ésta sólo cumple el rol de coordinación.	Misión: Lograr una mejor calidad educativa. Visión: En el futuro, una buena calidad educativa.

¿Cómo están organizados?

La FEDEPAF está organizada por:

- Dirección Nacional.
- Dirección Departamental
- Direcciones Locales.
- Estamento de base, que representan a los núcleos escolares.

Su estructura interna está conformada de la siguiente manera: un Comité Ejecutivo de 23 miembros, un tribunal disciplinario de cuatro miembros y un Fiscal General. El Comité Ejecutivo, en ejercicio, convoca cada dos años a un congreso ordinario de las 250 juntas escolares; en el que se elige al nuevo Comité Ejecutivo y al resto de sus miembros. Este Congreso Orgánico también sirve para modificar estatutos.

En cuanto a su relación con sus bases, cada junta escolar tiene un presidente y cuatro delegados para asistir a los congresos. Éstos representan a todos los padres de familia de cada Junta Escolar y se encargan de canalizar las demandas de éstos al Comité Ejecutivo de la FEDEPAF. Esta instancia constituye la que genera las peticiones a las respectivas autoridades.

De acuerdo con su estatuto, se debe convocar entre tres a cuatro veces al año a ampliados de presidentes de Junta Escolar, para realizar consultas y tomar decisiones. También, es posible realizar un congreso extraordinario para tratar algún asunto que se presente de manera urgente.

Su percepción sobre transparencia y rendición de cuentas

Cuando se entrevistó a los dirigentes de la Federación de Padres de Familia de la ciudad de El Alto se encontraron las siguientes percepciones:

- Se consideró que la democracia debía ser la participación y debería basarse en el respeto a la diferencia de opiniones.
- Se consideraron legítimos porque fueron elegidos por las bases respetando la estructura orgánica.
- El concepto de transparencia se asumió de dos formas: Primero, como la realización de ampliados, cada tres meses; y segundo, como la participación en asambleas de padres de familia.
- La Junta Escolar, en cada gestión, hizo su rendición de cuentas en asamblea y es ésta la que determina si el trabajo fue satisfactorio o no.
- Los mecanismos de relación con el Gobierno se realizaron a través de convenios gubernamentales, los que normaron su vinculación.
- Para relacionarse con las instituciones financieras, debían efectuarse ampliados donde participaron la Dirección de FEDEPAF y los delegados de los núcleos, a fin de elaborar un diagnóstico de los requerimientos de las escuelas.
- Las conclusiones del ampliado fueron transmitidas a los padres de familia, en cada núcleo escolar.
- Luego de este proceso de información, la FEDEPAF solicitó audiencias con autoridades municipales o agentes financiadores, para la construcción o mejoramiento de las unidades educativas.
- Los padres de familia realizaron un aporte de 15% del valor total del proyecto.
- No existió un manejo contable técnico sobre los gastos, éstos fueron llevados en un pequeño libro donde se anotaron los desembolsos diarios. La decisión sobre los egresos económicos sólo fue tomada por los directivos.
- No se realizaron auditorías porque no existió un sistema contable.
- Los entrevistados consideraron que su credibilidad es relativa porque creyeron que no todos los dirigentes son honestos y que algunos utilizaron estos cargos como una forma de acceso político.
- Sugirieron que podría mejorar la práctica si se dotara material de capitación y preparación dirigencial.

6.5. Comparación de casos

Al realizar un análisis comparativo entre las organizaciones estudiadas, se encontró semejanzas y diferencias.

Semejanzas

Entre las similitudes, se puede mencionar que las percepciones de la FEDEPAF como de los gremiales, al igual que una parte importante de las OSC estudiadas, separaron el concepto de transparencia y rendición de cuentas.

En el tema de formas de relacionamiento con las bases, la FEDEPAF, los gremiales y los ayllus presentaron mecanismos de funcionamiento a través de asambleas y ampliados, donde trataron diferentes temas y problemas de sus respectivas organizaciones.

Diferencias

En cuanto a las diferencias, se hicieron marcadas respecto a la percepción del concepto de transparencia y rendición de cuentas. Eso significa que si bien la FEDEPAF y los gremiales concibieron a la transferencia y a la rendición de cuentas de manera separada, los ayllus lo vieron de manera integrada.

Al hablar de la representatividad de los dirigentes frente a las bases, se encontró en las OSC de la ciudad de El Alto, por medio de los grupos focales, un desgaste y deslegitimación marcados. Dicho deterioro se dio porque muchos de sus dirigentes buscaron fines políticos y personales, dejando de lado la verdadera función de representar a sus bases.

En el caso de los gremiales, sus dirigentes fueron elegidos por delegados de las bases y por su naturaleza de fines y objetivos comunes. La representación fue más real, a pesar de haber existido algunos casos de corrupción.

Con relación a los ayllus, los mallkus (dirigentes de las diferentes markas y comunidades) fueron más representativos por su estructura interna, asociada básicamente a factores culturales.

Percepción de la práctica por casos

CASOS	INFORMACIÓN	DIRIGENTES CONSULTAN	RENDICIÓN DE CUENTAS	CASOS DE CORRUPCIÓN	SANCIONES	SATISFECHOS CON SU ORGANIZACIÓN
Gremiales	Los afiliados opinan que la información proporcionada por los dirigentes es continua. Es realizada en asambleas (86%), calificándolas de transparentes (52%). Allí se evalúan resultados alcanzados (85%) Asisten obligados a las asambleas (84%).	En la mayoría de los casos (85%) los dirigentes consultan con los afiliados, reconociendo éstos que sí los representan (63%), pero menos de la mitad (46%) considera que trabajan desinteresadamente.	Existe una práctica generalizada de rendición de cuentas económicas (64%), sin embargo, ella es realizada con una frecuencia de 13 meses. Los dirigentes reconocen que deberían hacerlo con mayor frecuencia.	Casi la mitad de los entrevistados afirman que no se han dado, mientras que una cuarta parte afirma categóricamente que sí hay esta práctica.	Cerca de la mitad de los afiliados (46%) afirma que nunca se aplican sanciones.	A pesar de las críticas existentes, casi la mitad de los afiliados está satisfecha con su organización.
FEDEPAF	Existe información continua a sus bases. Es realizada en asambleas (79%), pero menos de la mitad (43%) considera que ellas son transparentes. Existe una práctica generalizada de evaluación de resultados (78%). Asisten obligados a las asambleas (73%). "Si se les consulta y si se acuerda por mayoría o por consenso: sí los obligamos, deben cumplir; además, el beneficio es para todos".	La mayoría reconoce que se les consulta (87%), pero sólo la mitad se siente representada por ellos, esto estaría relacionado con la desconfianza a sus dirigentes, consideran que ellos no trabajan desinteresadamente (32%).	Según estatutos, están obligados a rendir cuentas, pero sólo la mitad considera que sí lo hacen.	Las opiniones están divididas a favor y en contra. Existe desconfianza sobre la gestión de los dirigentes. Éstos declaran que fueron debilidades la eternización en los cargos, la falta de transparencia y la insuficiente rendición de cuentas. Si el dirigente rinde cuentas, las bases desconfían (por supuestas coimas) Si no hacen nada: no se sospecha Están buscando recomponer la imagen - Proponen: Transparencia en la gestión: Si la justicia ordinaria no funciona, advierten con aplicar la justicia comunitaria Información permanente: "las bases tienen derecho a hablar" Información documentada Mayor contacto con bases Renovación permanente de cargos: Rotación.	La mayoría afirma que nunca se han aplicado sanciones.	Sin embargo, la mayoría afirma que está satisfecho con su organización.
Ayllus	A diferencia de los casos anteriores, aquí se informa a toda la comunidad, lo hacen mayoritariamente en asambleas (77%). Consideran que ellas son transparentes (66%). Todos afirman que se evalúan resultados. Asisten obligados a las asambleas (74%).	Se reconoce la consulta a los miembros de la comunidad (99%). Existe un alto grado de representatividad de los dirigentes (81%), reconociendo su trabajo desinteresado (62%).	Son los que rinden cuentas económicas (74%), y lo hacen con mayor frecuencia (cada ocho meses).	A pesar de la representatividad y confianza en sus dirigentes también se han denunciado presuntos casos de corrupción (41%). Ella se ha dado en mayor medida que en los casos anteriores. El control social es mayor, lo que se expresaría en mayores grados de certeza en sus afirmaciones.	El control social es mayor, por lo que se han dado más sanciones (36%).	El nivel de satisfacción con su organización es similar al resto de organizaciones. Cabría preguntarse por otros factores que inciden en la satisfacción: exclusión, pobreza, etc.
Conclusión	• Quienes más informan: ayllus • Más evalúan: ayllus • Más transparentes: ayllus	• Quienes más consultan: ayllus • Mejor los representan: ayllus •Trabajan desinteresadamente: ayllus.	Consenso en las dirigencias que deben rendir cuentas. Lo hacen con mayor frecuencia los ayllus.	El mayor porcentaje de indicios y denuncias de corrupción se da en los ayllus.	Donde más se sancionó y hay mayor porcentaje de conocimiento es en los ayllus.	Todos se sienten relativamente satisfechos.

En la medida en que la sociedad debe recobrar confianza y credibilidad, debe recurrirse a principios orientadores para lograr un cambio de mentalidad y encontrar ejes de trabajo conjunto. El capital más importante de las OSC es la confianza que generan a partir de su credibilidad y legitimidad, y un elemento importante para lograrlo es la rendición de cuentas y la transparencia (entendida esta última como democratización).

En los casos estudiados en profundidad, las definen además como contestarias frente a los patrones establecidos, siendo los ayllus las organizaciones que cuentan con mayor respaldo y con mejor imagen de los dirigentes, reconociéndolos como honestos y que trabajan desinteresadamente. Entre los elementos que juegan en contra, tanto para los gremiales como para la FEDEPAF reconocen que la existencia de dirigencias que trabajan por intereses particulares (como trampolín) o que se eternizan en el cargo, son elementos importantes para su deslegitimación. Reconocen, igualmente, que requerirían de una mayor y más frecuente comunicación con sus afiliados, transparentando su actuación y rindiendo cuentas no sólo frente a sus bases, sino a toda la sociedad.

7. Conclusiones del estudio

Hallazgos

No hay día que pase sin que la ciudadanía hable sobre rendición de cuentas, transparencia y democracia. Algunas veces con la sonrisa en los labios de tantas sorpresas que oferta el sistema mediático y el sistema político; otras con mucho malestar; y, la mayoría de las veces, para mostrar su desaliento y su desilusión.

El presente estudio nace, justamente, con la inquietud de conocer las concepciones y prácticas de hombres y mujeres agrupados en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre: rendición de cuentas, transparencia y democracia interna, con el objetivo de generar recomendaciones que contribuyan a su mejoramiento.

Para este fin, se utilizaron instrumentos y técnicas de investigación que permitieron encontrar resultados que merecían ser rescatados y compartidos con la sociedad en su conjunto.

Después de obtener la información pertinente, analizarla e interpretarla, la investigación llegó a diferentes conclusiones que coadyuvan a entender el estado de situación de la rendición de cuentas y transparencia de las OSC en Bolivia.

- **Su protagonismo:** En Bolivia, lo característico del actual período político es que los movimientos sociales han cambiado el escenario nacional, el equilibrio de poderes, así como las formas tradicionales de toma de decisiones. Las OSC jugaron, durante los últimos años, un papel preponderante en las transformaciones sociales y políticas que actualmente está viviendo la sociedad.
- **Credibilidad:** Como producto del fracaso de la *democracia pactada,* los partidos políticos tradicionales pierden su capacidad de interlocución y son las OSC las que adquieren mayor legitimidad.

La irrupción de las OSC, como actoras protagónicas en el escenario político del país durante los últimos años, permitió evidenciar que son ellas quienes muchas veces cumplen el rol de mediadoras frente a las demandas corporativas de sus afiliados que antes desempeñaban exclusivamente los partidos políticos. La población encontró en las OSC espacios de opinión y representación, por esta razón, la imagen de las OSC en Bolivia es significativamente positiva.

- **Tendiendo puentes internos:** Una parte importante de la evidencia demuestra que, al interior de las OSC, las personas las consideran como espacios confiables y democráticos que coadyuvan en la vinculación entre bases y dirigentes.
- **Participación:** Otro hallazgo importante de la investigación tiene que ver con el análisis comparativo de los niveles de participación en las OSC. En el área urbana, esta participación es baja respecto al área rural. Por otro lado, se observa que las OSC que cuentan con mayor número de afiliados son las organizaciones gremiales y religiosas, pero participación no sólo es el número de afiliados, sino el sentido de pertenencia y militancia por los objetivos de sus organizaciones.
- **Representación de las OSC:** Es posible afirmar, con la evidencia obtenida, que la percepción ciudadana sobre la representatividad de los dirigentes de las OSC está polarizada. Eso significa que existen sectores que se sienten representados por éstas y otros no.
- **Construyendo significados:** Para gran parte de las OSC bolivianas, los conceptos de rendición

de cuentas y transparencia están disociados, si se hace una comparación con las definiciones internacionales.

En el caso del término *rendición de cuentas*, las OSC estudiadas reducen el significado a un ámbito exclusivamente económico, de control del gasto público. No se asocia este concepto con el ámbito político, que tiene que ver más con la veeduría ciudadana respecto al permanente control del conjunto de las acciones públicas desarrolladas; sin embargo, siguiendo su tradición comunitaria, ellas sí realizan consultas, toman decisiones colectivas, evalúan resultados, etc.

- Entre certidumbres e incertidumbres: En el caso del término *transparencia*, para los dirigentes con los que trabajó esta investigación, se la entiende como la manera por la cual ellos mantienen informadas y se comunican con sus afiliados.
- **El valor de la transparencia:** Para la población que consideró el estudio, la transparencia se asocia a valores como la honestidad, la integridad y la rectitud en los actos, es decir, con valores éticos y morales.
- **Espacios transparentes:** Se constató que existen tres escenarios donde se presentan prácticas exitosas de transparencia y de rendición de cuentas. Los grupos organizados alrededor de la acción social de las iglesias que efectúan labores de beneficencia, trabajo social y apoyo a sectores desprotegidos conforman el primer escenario. Las prácticas sindicales que poseen un nivel alto de formación ético-político y de tradición de lucha social representan al segundo escenario. Las prácticas ancestrales propias de pobladores indígenas y vinculadas a factores culturales constituyen el tercer escenario.
- **Las prácticas de rendición de cuentas:** A través de los datos obtenidos, se verifica que los sectores más próximos al concepto de rendición de cuentas son los ayllus del occidente del país. En estos lugares, el sentido de pertenencia a la comunidad genera prácticas más transparentes que permiten, al mismo tiempo, una mayor participación y vigilancia social.
- **Herencia cultural sindical:** Una parte representativa de las OSC analizadas presentan características organizacionales bastante democráticas. En su mayoría, reproducen una síntesis de la herencia cultural sindical, muy extendida en el país, adoptando procedimientos, mecanismos de elección, formas de comunicación entre bases y dirigentes, entre las expresiones más importantes.
- **Uno para todos y todos para uno:** Se verificó la existencia de una percepción de compromiso y de apoyo colectivo en los afiliados de base de las OSC. Esto significa que las jornadas de lucha social, que tienen como finalidad beneficiar a todos, deben ser asumidas por el grupo.
- **Compromiso vs. obligatoriedad:** Se logró constatar que los dirigentes de varias OSC obligan a sus afiliados para que asistan no sólo a las reuniones y asambleas, sino también a las movilizaciones. Sin embargo, esta información recabada no es concluyente para afirmar que dichas prácticas sean consideradas como un exceso por parte de los dirigentes, sino como la asunción de corresponsabilidad frente a acuerdos tomados colectivamente.
- **En busca de equilibrio:** El estudio encontró una asistencia mayoritaria de mujeres en asambleas o reuniones de las OSC, existiendo, sin embargo, demandas de mayor inclusión y participación.
- **Carencias:** En un grupo representativo de las OSC, relacionadas a labores sindicales, gremiales, cívicas vecinales y otras, se comprobó que no existe un manejo adecuado de aspectos contables.
- **Peligros:** Los hallazgos de la investigación aportan evidencia sobre la existencia de prácticas políticas tradicionales. Estas prácticas caracterizadas por el prebendalismo, el clientelismo y el manejo poco claro de los aspectos públicos o colectivos penetraron en diversas organizaciones sociales, lo que constituye un escenario de riesgo para éstas, que puede conducir a un proceso de deslegitimación social.
- **Malos hábitos:** Al interior de las OSC, se logró evidenciar que los dirigentes realizan la rendición de cuentas, en su mayoría, a los miembros de la directiva, donde el afiliado o afiliada no tienen acceso, a pesar de que se espera que lo hagan. Al interior de las OSC ni los afiliados ni los dirigentes identifican la necesidad de rendición de cuentas

económica, como un recurso para el fortalecimiento organizacional y de una mayor legitimidad.

- **Instrumentalización de la lucha social:** Finalmente, existen datos que revelan que los afiliados consideran que, así como existen dirigentes honestos que los representan, existen otros que los utilizan para su beneficio personal.
- **Calidad de información y medios de comunicación:** Se constató que la calidad de información pública, proporcionada por distintos medios de comunicación, enfatizó en la violencia y en el conflicto de las OSC, en una trilogía de relación interesada entre: medios de comunicación, OSC y población en general. En dicha trilogía, los medios sólo quisieron mostrar acciones violentas, las OSC recurrieron frecuentemente a ella y la población demandó esa información.

Recomendaciones

Como resultado de este estudio, se plantean distintas recomendaciones para coadyuvar a la profundización de diferentes aspectos relacionados a la percepción de la población sobre las OSC.

Hacia un clima de confianza: Se requiere generar un clima de confianza entre las instituciones del Estado y la Sociedad Civil, y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.

- Establecer, dentro de la nueva Constitución Política del Estado y la legislación correspondiente, el derecho a la información como derecho fundamental. Propiciar un anteproyecto de Ley de Archivo, como forma de generar las condiciones legales para ejercer el derecho y el deber del control social.
- Establecer la obligatoriedad de mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de todo recurso público, tanto a las autoridades estatales como a las OSC.
- Democratizar la información de las acciones públicas realizadas, con el fin de fortalecer la imagen institucional del Estado y de las OSC.
- Desarrollar sistemas de control social: incentivos y sanciones, tanto en relación a la calidad de transparencia y rendición de cuentas, en los diferentes niveles de actuación del Estado y de las OSC.
- Incorporar a los medios de comunicación en el apoyo, fortalecimiento y difusión de acciones a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.
- Fortalecer el ejercicio de ciudadanía, incentivando la vigilancia efectiva como derecho ciudadano en los temas de transparencia y rendición de cuentas de los actos públicos.
- Constituir mecanismos efectivos para sancionar acciones ilícitas de las autoridades estatales y de las OSC.

Construyendo el diálogo: Se requiere generar espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil.

- Fortalecer espacios de coordinación entre las instancias gubernamentales y los representantes de las OSC, para enriquecer los espacios de concertación y diálogo.
- Constituir mesas de diálogo entre sectores como espacios plurales, a fin de generar y fortalecer una cultura de diálogo y concertación entre las partes involucradas.
- Incidir en la agenda política para posicionar los temas de rendición de cuentas y transparencia, tanto en las instancias del Estado, en las OSC, en los sectores empresariales, en los ámbitos académicos y en los medios de comunicación, utilizando campañas de sensibilización, educativas y de promoción, así como debates, publicaciones y otros mecanismos que cumplan este propósito.
- Generar compromisos de relación entre las partes y de acuerdos vinculantes en la observancia de la ley.
- Fortalecer espacios de intercambio cultural y de diálogo intercultural e intergeneracional, rescatando y fortaleciendo las diferentes prácticas de transparencia y rendición de cuentas existentes en el país.

Copando el espacio público: Se requiere rescatar una imagen positiva de las OSC.

- Consolidar espacios institucionales de control social, ampliando, reformulando y fortaleciendo las experiencias existentes (Comités de Vigilancia, Mecanismos de Control Social, etc.)
- Divulgar y generar un sistema de incentivos a las experiencias exitosas, tanto en organismos estatales

como en las OSC, en los temas de transparencia y rendición de cuentas.

Al rescate de buenas experiencias: Se requiere compartir, colectivamente, las experiencias de las OSC, con el afán de divulgar las mejores prácticas.

- Promover la identificación, sistematización y divulgación de prácticas exitosas e innovadoras en los temas de transparencia y rendición de cuentas.
- Impulsar campañas de difusión que apunten a dar a conocer las mejores prácticas a toda la población.
- Desarrollar un observatorio de prácticas existentes, para evaluar permanentemente las actividades que realizan las OSC y plantear correcciones en su accionar.

Fortaleciendo capacidades

- Trabajar valores éticos relacionados con el bien común, como una forma de convertir a las OSC en espacios plurales de representación y legitimidad.
- Formar nuevos liderazgos democráticos que estén comprometidos con acciones transparentes y rendición de cuentas, dotando a las OSC de capacidades técnicas para mejorar su ejercicio.
- Ampliar espacios de participación de mujeres y de jóvenes en los escenarios de decisión de las OSC. Estos actores emergentes requieren ser visualizados y reconocidos públicamente.
- Promover en las OSC un sistema documentado de archivo y registro de sus actividades, así como de su manejo contable, a fin de que éstas puedan estar a disposición y a requerimiento de quienes lo soliciten.

8. Bibliografía y siglas

8.1. Bibliografía

ALBO, Xavier/ BARNADAS M. Josep, con la colaboración de SIST, Arturo

1985 La cara campesina de nuestra historia. Universo Editores.

BOBBIO, Norberto/ MATTEUCCI, Incola/ PASQUINO, Gianfranco

2005 Diccionario de Política a-j, Siglo XXI Editores.

BOBBIO, Norberto/ MATTEUCCI, Incola/ PASQUINO, Gianfranco

2005 Diccionario de Política l-z, Siglo XXI Editores.

CAMACHO T, Bertha/ SALAZAR de la TORRE, Cecilia

2005 De la movilización al impacto. Andrea Flores Ivanovic Edición.

ESPAÑA, Raúl/ ROZO Paola/ España, José Luis/ Péres, José Antonio

2005 El control social en Bolivia. Plural Editores.

FARÍAS, José Bautísta

2004 Acciones ciudadanas por la transparencia en gobiernos municipales de Jalisco, en II FORO-CIMTRA, *Las ciudadanías locales ante el acceso a la información y la transparencia gubernamental*, México.

FERNÁNDEZ S., Gustavo

2004 Bolivia en el laberinto de la globalización. Plural Editores.

GARCÍA LINERA, Álvaro /CHÁVEZ LEÓN, Marxa /COSTAS MONJE, Patricia

2004 Sociologia de los movimientos sociales en Bolivia, Plural Editores.

GTZ/FACS

2006 Aprender haciendo: control social en la práctica. Plural Editores.

HOFFMANN, Sabine/ ROZO, Bernardo/ TAPIA, Luís/ VIAÑA, Jorge/ AOS-IUED

2006 La reconstrucción de lo público. Muela del Diablo Editores.

IFAI

2004 ¿Qué es rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia 3.

KAUFMAN, Daniel

2002 Transparency, Incentives and Prevention for Corruption Control and Good Governance, en Ifai: Marco Metodológico 2003, www.ifai.org.mx/textos/culturatransparencia/mtm.pdf

LAZARTE R., Jorge

2005 Entre los espectros de pasado y las incertidumbres del futuro. Plural Editores.

LÓPEZ, Luis Enrique/ REGALSKY, Pablo

2005 Movimientos indígenas y Estado en Bolivia. Plural Editores.

OEA, RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA

2002 Líneas de confianza entre partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación.

ORIOL PRATS, JOAN

2004 ¿Superando la administración patrimonial?: Sistema Administrativo y Sistema Regulador en Bolivia, en El desarrollo posible, las instituciones necesarias.

PETRAS, James/ VELTMEYER, Henry

2005 Movimientos sociales y poder estatal. Lumen S.A. Editores.

PNUD

2005 La economía más allá del gas

2006 Niños, niñas adolescentes en Bolivia, 4 millones de actores del desarrollo

ROBINS, Nicholas

2005 Cambio y continuidad en Bolivia: Etnicidad, cultura e identidad. Plural Editores.

2006 Conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia. Plural Editores.

RODRÍGUEZ, Silvina

¿De qué hablamos cuando nos referimos a la Accountability social?, www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=189

TORANZO ROCA, Carlos

2006 Rostros de la democracia: una mirada mestiza, Plural Editores.

TAPIA, Luís

2002 La condición multisocietal. Muela del Diablo Editores.

2005 La sociedad civil. Documento de trabajo inédito.

2006 La reconstrucción de lo público. Muela de Diablo Editores.

VALERA B., Edgar

2005 Desafíos del interés público, identidades y diferencias entre lo público y lo privado. Progre Editorial Universidad del Valle Cali-Colombia.

VERDESOTO, Luís/ ZUAZO, Moira

2006 Instituciones en boca de la gente. Fundación Friendrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS) Editores.

ZAPATA SAPIENCIA, Alvaro

2006 Ciudadanía, clases y etnia en los movimientos sociales bolivianos de comienzos del Siglo XXI. Yachaywasi Editores.

8.2. SIGLAS

OSC	Organizaciones de la sociedad civil
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
CEBEM	Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto
LEY SAFCO	Ley 1178 de Sistema de Administración y Control Gubernamental
FEDEPAF	Federación de Padres de Familia de la ciudad de El Alto
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
MAS	Movimiento al Socialismo
CONAMAQ	Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qollasuyo
CIDOB	Central Indígena del Oriente Boliviano