



EL CONTROL SOCIAL EN AMÉRICA LATINA*

Profesora: Nuria Cunill Grau

Abril 28 de 2010

I. La especificidad del control social

Rescatar la especificidad de la contraloría social es una tarea necesaria para analizar, a su vez, los desafíos que impone su desarrollo.

Puede, en principio, asumirse que la noción de control (o auditoría o contraloría) social remite al conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de contribuir a que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía.

Así definido, si bien el control social corresponde a una expresión de la participación ciudadana, no es sinónimo de ella¹.

Al menos tres atributos le asignan una especificidad al control social.

Primero, es intrínsecamente **político**: se traduce en una disputa por lo público -sus agendas, su financiamiento, su desempeño y sus resultados-, teniendo en vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía.

Segundo, por definición supone **autonomía social** en tanto expresa la función de crítica y regulación de la sociedad sobre el Estado.

Tercero, su ejercicio demanda un **abordaje integral** que involucra todo el ciclo de

¹ En este sentido nos alejamos de autores como Ackerman (2006), Isunza (2005) y Hevia (2005) que no parecieran distinguir la contraloría social (rendición de cuentas social, como ellos le denominan) de otras formas de participación ciudadana. Cabe destacar, sin embargo, que Isunza (2005: pie de página N° 13), señala que las interfaces socio estatales pueden ser interfaces de rendición de cuentas (que remiten a la idea de control) o interfaces de cogestión (en los cuales se realiza la definición o implementación de políticas públicas), pero a la vez excluye los mecanismos de participación directa. Algunos de éstos (como por ejemplo, la revocatoria de mandatos) a nuestro juicio constituyen expresiones por excelencia de la contraloría social, así como también la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, si se da en condiciones de autonomía social. Ackerman (2006) por su parte, pareciera que asume que cualquier forma de participación ciudadana es rendición de cuentas social. De hecho, distingue seis tipos de rendición de cuentas social: coproducción, monitoreo ciudadano, procedimientos administrativos, democracia directa, protesta y cogobierno, lo que bien pudiera equivaler a todo el espectro de tipos de participación ciudadana (con excepción de los procedimientos administrativos que no creemos que hagan parte de la participación ciudadana en sentido general ni de la contraloría social, en particular).

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



políticas (formulación, ejecución y evaluación). Por tanto, no se agota en llamar a cuentas a los actores estatales+o sea, en la exigencia de rendición de cuentas- para minimizar la corrupción o aumentar la eficiencia gubernamental, ni se refiere sólo a los resultados de la gestión pública. La asunción de lo primero, de manera casi automática, conduce a imponer un sesgo económico-financiero, técnico y hasta burocrático a la contraloría social. Por su parte, la asunción de lo segundo, supone el riesgo de circunscribir la regulación social sólo a las consecuencias de las decisiones gubernamentales. Ambas, pues, tienden a vaciar el contenido político de la contraloría social.

La integralidad del control social, su autonomía y su carácter político lo distinguen de otras formas de participación ciudadana. Se trata, además, de atributos que se potencian entre sí por lo que la ausencia de alguno de ellos deviene en el debilitamiento de los restantes y tiende a traducirse en la pérdida de su eficacia y legitimidad como ejercicio ciudadano de regulación y fortalecimiento de lo público.

II. La situación del control social en América Latina²

En los últimos años han aumentado notablemente tanto las experiencias de control social espontáneas como las promovidas desde el Estado. Las causas de tal fenómeno son múltiples aunque ciertamente una es especialmente llamativa: el valor que ha adquirido la responsabilización de la administración pública directamente ante la ciudadanía misma, habida cuenta de los déficits del control mediado por sus representantes políticos. El movimiento hegemónico de la reforma del Estado que se inicia a fines de los años setenta en los países anglosajones y que se extiende luego a buena parte de los países latinoamericanos de hecho coloca en la agenda de las administraciones públicas la maximización de su eficiencia y de su *accountability*+. Luego, las reformas institucionales expresamente se proponen modificar las relaciones de poder al interior del sector público, asumiendo que tanto la eficiencia como la *accountability* pueden ser incrementadas si se concede *power* directo a los clientes+. Con ello, los mecanismos de *voice*+ *payment*+ y *validity*+adquieren preeminencia.

² Esta sección se basa directamente en Cunill (2009).

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



Lo que se busca con tales instrumentos es desplegar la soberanía del consumidor en el propio sector público, suponiendo que las elecciones significantes sólo pueden ser hechas por sujetos individuales y sólo en el contexto de una relación de intercambio en el mercado. Esquemas tipo *vouchers* que posibiliten la elección a quienes no tienen capacidad propia para pagar por los servicios, creación de cuasimercados (asociando el financiamiento de los servicios a la cantidad de clientes que logren atraer), cobro por el uso de los servicios públicos, todos asociados supuestamente a favorecer las oportunidades de elección de los servicios públicos y consecuentemente la *salida* de aquellos que no responden a las preferencias individuales, se combinan con mecanismos de *voz*. Para esto último adquieren preeminencia tanto la institucionalización de sistemas de quejas y sugerencias como las encuestas.

Sin embargo, el desplazamiento de la responsabilización de la administración pública al mercado ha suscitado severas críticas básicamente porque ha mostrado ser profundamente desigual ya que, como bien lo postularon tempranamente entre otros March y Olsen (1995), las sanciones del mercado establecen la *accountability* de los funcionarios públicos sólo respecto de aquellos ciudadanos con recursos reconocidos por el mercado. No habiendo una distribución equitativa de recursos en la sociedad, el uso de mecanismos de precio, salida y voz individual no operan como reales mecanismos de control democrático.

No obstante lo anterior, el control social en lo que respecta a los **servicios públicos** ha estado constreñido a estos tipos de desarrollo, a su vez, mayoritariamente abiertos sólo a sujetos individuales.

De otra parte, el extenso ámbito de servicios públicos financiados por el Estado pero provistos por entes privados (consecuencia también del tipo de reformas aludidas), ni siquiera ha sido objeto de atención. En el caso de Chile, por ejemplo, Delamaza (2005: 6-7), refiriéndose a los servicios de educación y salud primaria traspasados a las municipalidades chilenas, destaca el hecho de que en muchos casos tales servicios son administrados por corporaciones semiautónomas de la municipalidad, sustraídas por completo a la participación y control ciudadano.

Las principales excepciones documentadas están en Colombia y en México. Por ejemplo, en el primero están formalmente instituidos *Comités de Control Social y Desarrollo* de los

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



Servicios Públicos+ a nivel municipal, aunque según muestra Molina (2004: 114 y 116) apoyándose en datos oficiales, sólo tienen una cobertura sobre el 55% del total de municipios; y además han experimentado un decrecimiento en su uso³ En cambio, el programa de Contraloría Ciudadana del gobierno del Distrito Federal en México pareciera tener una significativa incidencia (Hevia, 2006: 24-25).

En lo que concierne a los nuevos **programas** sociales de transferencias condicionadas dos falencias tienden a hacerse presentes: un déficit de participación social y un déficit de integralidad extra programas que repercuten en la propia concepción del control social que subyace la política social. Los analizaremos a continuación.

El caso de Chile Solidario, pudiera definirse como el más extremo en cuanto al déficit de participación. Como lo resalta Palma (2005: 11), este programa no contempla de manera explícita entre sus objetivos el fortalecimiento o la inclusión de alguna forma de participación social. El Programa Oportunidades de México, por su parte, a nivel institucionalizado sólo contiene una forma de representación comunitaria para controlar el programa desde sus beneficiarios, los %Comités de Promoción Comunitaria+(uno de cuyos componentes son los Vocales de Control y Vigilancia), aunque %in atribuciones ni mecanismos de control claramente definidos+(Hevia, 2006: 31); y un Sistema de Atención Ciudadana, que contempla el derecho a la denuncia, pero también de limitado uso, entre otras razones, porque %no se conocen los mecanismos para la presentación de las mismas y, por otro lado, se perciben como complicados y poco confiables+(PNUD. México, 2007: 57) y porque falta de confidencialidad y la poca efectividad de las denuncias, en tanto todas son recibidas por una unidad del propio programa, que tiene limitaciones legales para investigarlas y resolverlas (Hevia, 2006). ⁴ Ambos, a su vez, no

³Ó Aunque desde 1995 hasta el 2000 habían sido inscritos más de 1.356 ante la Superintendencia de Servicios Públicos, al finalizar la década, más de 500 comités aparecían en situación de no vigentesö (Molina, 2004: 114 y 116).

⁴ Hevia (2006) proporciona información para avalar tales aseveraciones. Por ejemplo, señala que sólo el 14,18% del Sistema de Atención Ciudadana corresponde a quejas/denuncias; lo demás son solicitudes y consultas, reconocimientos, etc.

Cabe destacar, sin embargo, que en contrapartida, existe en este caso una coordinación instituida -a través de convenios de cooperación- entre la Secretaría de la Función Pública (su Dirección General de Operación Regional y específicamente, el Sistema Integral de Contraloría Social, SICS) y la coordinación del Programa (las estatales) y los Órganos Estatales de Control (OEC), que son responsables de dar seguimiento a las acciones de contraloría social que operan en los estados y municipios.

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



tienen conexión. En todo caso, la Ley General de Desarrollo Social de 2004, de México, contiene un capítulo expreso sobre la **%denuncia popular+**, disponiendo que puede ejercitarse por cualquier persona, bastando con que la presente por escrito. A su vez, esta misma ley reconoce a la **%contraloría social+** como el mecanismo de los beneficiarios, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social (art. 69), y asume que una de sus funciones es la de presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales (art. 71, V).

En términos más amplios, un estudio que seleccionó cuatro países (Argentina, Chile, Paraguay y Perú) y 18 programas sociales confirma esta tendencia al mostrar que lo más frecuente es la participación en la gestión-ejecución del programa, sea a través de la identificación o articulación de la demanda; la producción del bien o servicio (proveyendo mano de obra o ejecutando fases del programa); y la cogestión administrativa (incluyendo la supervisión de la ejecución de las obras, por ejemplo). Muestra, asimismo, que la segunda frecuencia en que se concentra la oferta participativa de los programas sociales es en la etapa de **%seguimiento y monitoreo+**, sin embargo una de las cuestiones que no está claramente establecida es hasta qué punto los beneficiarios pueden utilizar la información para modificar la forma de operación del programa (Irrázabal, 2005).

El déficit de contraloría social es un hecho innegable en la mayoría de los programas sociales no obstante que uno de los factores que más afecta la vulnerabilidad de las personas, sobre todo las de menores recursos, es la falta de mecanismos de exigibilidad reales para el respeto de sus derechos. Entre las excepciones a esta regla figurarían el Programa Jefes y Jefas de Hogar de Argentina, y el Programa Bolsa Familia de Brasil que se proponen entre sus objetivos la formación o fortalecimiento de competencias ciudadanas para actuar con autonomía⁵,.. Un caso destacable es el del Programa Bolsa

⁵ También en Venezuela, diversos programas sociales (denominados *omisiones*) manifiestan tener un componente clave de participación ciudadana (Alarcón, 2004). En ese mismo país, además, el control social está siendo impulsado como una política gubernamental bajo una estrategia más amplia que busca, en principio, alterar las reglas de juego de la política. La creación de los Consejos Comunales de Desarrollo (uno de cuyos componentes es la unidad de Contraloría Social), encargados de la gestión de proyectos comunitarios, son parte de esta estrategia.

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



Familia que contempla una articulación expresa entre las Instancias de Control Social (ICS) y el conjunto de los órganos fiscalizadores del gobierno (Ministerio Público estatal y federal, Contraloría General de la Unión y Tribunal de Cuentas de la Unión), integrados a su vez en una Red Pública de Fiscalización (Pinheiro, 2007).

De cualquier manera, otro déficit clave es la ausencia de integralidad en lo que hace a la conexión programas-servicios sociales. Nuevamente acá, el caso del Sistema de Protección Social Chile Solidario ilustra este déficit. En efecto, hay fuertes evidencias de que las familias tienen en general opiniones muy favorables respecto de su participación en el programa, excepto en la evaluación que hacen de la atención que los servicios públicos les han brindado. Al respecto, se ha destacado que las dificultades que encuentran en la atención en los servicios públicos, se deben a factores como la insuficiente cantidad de recursos disponibles para satisfacer la demanda y, segundo, por la cultura institucional de los funcionarios, que avanza más lento de lo que se necesita hacia la perspectiva de derechos, manteniéndose en no pocos casos, en una posición de dominación y maltrato+(s.a., 2006: 22). En lo que respecta a Oportunidades de México, el 49% de las denuncias por maltrato pertenecen al sector salud (Hevia, 2006: 44).

Todos estos asuntos llaman nuevamente la atención sobre la necesidad de abordajes integrales del control social, con perspectiva política. A continuación abordaremos otros dos particularmente críticos: el control social en la formación de las políticas públicas y en su evaluación.

Tres experiencias destacan sobre control social en la **formación de políticas**, todas ellas de carácter social⁶.

Una, es la de México donde la Ley General de Desarrollo Social, promulgada a principios de 2004, contempla la institución de un Consejo Consultivo de Desarrollo Social, asociado a la Secretaría de Desarrollo Social, que tiene por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. En Argentina, en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, opera desde el año 2005 un Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, cuya convocatoria pretende ser amplia, con la facultad, entre otras, de impulsar propuestas que

⁶ También están los casos del Diálogo Nacional en Bolivia; la participación social en comisiones del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social en Nicaragua, entre otros (Engel, 2005: 28).

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



tiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de los planes sociales.

Los anteriores casos, sin embargo, aluden a órganos consultores. Sólo Brasil reporta la existencia de instancias deliberativas en la formación de la política social, habida cuenta de que la Constitución de 1988 y las leyes orgánicas de salud, asistencia social, educación, seguridad pública y derechos de los niños y adolescentes institucionalizaron la participación de la sociedad civil a través de la creación de consejos paritarios en los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) con poder decisorio sobre las políticas públicas en esas áreas. En el área de la asistencia social, por ejemplo, la Constitución expresamente prescribe la participación de la población, por medio de sus organizaciones representativas en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles. La Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993 materializa esta exigencia y confiere a los consejos las facultades de aprobar las políticas, regular la prestación de servicios de naturaleza pública y privada en el campo de la asistencia social, deliberar sobre el financiamiento, etc. Como ha sido destacado, con este tipo de arreglos dos innovaciones arriban a la escena: de una parte, en vez de participación social circunscrita al ámbito del microterritorio, consejos en las diversas esferas de gobierno: nacional, estatal y municipal. De otra parte, en vez de órganos identificados exclusivamente con el plano territorial, consejos que combinan un formato territorial con uno sectorial, lo que se supone que puede permitir una comprensión más global de las respectivas políticas públicas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales. Tendrían, además, la ventaja de dotar al control social de recursos poderosos para forzar la observancia de la administración pública, específicamente tanto el poder de aprobar el presupuesto del área y de distribuir los recursos de los fondos correspondientes, como el poder de la deliberación⁷.

Respecto del control social aplicado a la **evaluación de las políticas** e incluso de los programas, los desafíos en América Latina son elevados⁸. En general, a lo más se

⁷ Aunque se ha llamado la atención sobre consejos que no tienen recursos económicos sobre los que puedan deliberar, lo que explicaría a su vez el fenómeno de la huida de las burocracias estatales de este tipo de órganos (Carneiro y Costa, 2001).

⁸ En México, la Ley General de Desarrollo Social de 2004 crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizar su evaluación por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. Dispone que los organismos independientes que podrán

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



dispone de indicadores cuantitativos (y no de impacto), expresados en compromisos con la ciudadanía, los que por su parte no suelen tener carácter vinculante ni ser formulados con participación de la sociedad. Recordemos que la evaluación implica el establecimiento de relaciones de causalidad y, por tanto, supone al menos tres condiciones para poder ser ejercida: a) una definición expresa de cuál es el cambio en la situación social que busca producir una política o un programa; b) un análisis de sus resultados; y c) acciones y decisiones de mejora que conduzcan al cambio social. La primera condición se traduce en el establecimiento de metas de impacto que le den una expresión real a los objetivos de las políticas sociales en términos de equidad y cohesión social; esta condición, para ser satisfecha plenamente, según lo muestran diversos estudios, requiere de un enfoque plural de la evaluación por tanto demanda la participación ciudadana. También requiere devenir en una normativa vinculante que posibilite luego la exigibilidad de los derechos.

La cuestión de la **autonomía del control social** cuando es promovido por el Estado también, tendencialmente, permanece como un desafío pendiente en la región. Nos referiremos a continuación a él.

La autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto del Estado, hace parte de la especificidad del control social; este rasgo es el que posibilita que el ejercicio del control social sea externo y no esté condicionado a la administración pública o a cualquier poder público que interpele.

Varias experiencias en la región dan cuenta de mecanismos de control social que son impuestos por un gobierno como condición para la obtención de beneficios asociados a programas sociales. Este tipo de casos ilustra la captura a la que puede estar sometida la propia contraloría social por parte del Estado. Es ciertamente un caso extremo, pero hay muchos otros que pueden devenir en ese mismo resultado.

A propósito de esta discusión, cabe retener la distinción entre el control ex-post y el

participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas (art. 72). Nótese, en todo caso, que se alude en realidad a la evaluación de los programas sociales y no de la política social, aunque el supuesto es que a través de los programas se evalúa la política nacional de desarrollo social. La diferencia con otros países es que en México existe formalizada la mentada política y que los indicadores de resultados deben reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de esa política.

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



control ex-ante. No es demasiado difícil preservar una relación regulativa cuando el control social es ex-post, o sea, cuando se ejerce sobre los resultados de las acciones públicas (lo que se hace+). Los problemas mayores parecieran crearse cuando el control social se ejerce sobre lo que los agentes públicos deciden hacer, sobre todo cuando se expresa a través de órganos ad-hoc, porque allí el Estado tiene mayores probabilidades de influir sobre la definición de los sujetos que ejercen el control social.

De hecho, incluso una de las experiencias más relevante al respecto, la de los ya referidos Consejos Paritarios y Deliberativos que existen en Brasil, ha sido objeto de críticas en lo que concierne a su autonomía. Por ejemplo, un estudio (Carneiro y Costa, 2001) sobre los consejos de asistencia social y de derechos de niños y adolescentes que existen en el estado y algunos municipios de Minas Gerais sugiere una dependencia espuria respecto del aparato gubernamental. Coelho (2005), refiriéndose a los consejos de salud en Brasil, también llama la atención sobre el hecho de que no están todos los que debieran, ya que la burocracia hace la escogencia del tipo de organización que forma parte del consejo.

Este tipo de hallazgos previene acerca del riesgo de que los sujetos sociales que integran las instancias de control social sean escogidos por el Estado. De hecho, privilegiar ciertos actores por sobre otros, puede atentar contra el reconocimiento del control social como un derecho ciudadano.

Asociado con la cuestión de la autonomía está el problema de la *representatividad social*. Esta cuestión no es relevante en todos los casos pero sí lo es cuando la contraloría social se ejerce a través de órganos creados por el Estado. Puede, incluso, visualizarse un círculo virtuoso (o vicioso) entre ambas. Cuando no existe autonomía, de suyo no hay representatividad social; pero, a la vez, si ésta es débil la otra también lo es, aun cuando esté formalmente asegurada. El círculo vicioso entre heteronomía y falta de representatividad social opera con toda claridad cuando los sujetos con potestad+ para ejercer la contraloría social sobre los programas, los servicios o las políticas públicas son definidos desde el Estado, con la expresa intención de que sean funcionales a sus intereses.

Es evidente que las convocatorias públicas y abiertas pueden ayudar a minimizar los problemas de representatividad; sin embargo, es preciso considerar que la

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



representatividad como problema se crea especialmente cuando la contraloría social opera a través de *órganos ad-hoc*. Como lo destaca Irarrázabal (2005: 16), al menos cuatro tipos de actores suelen ejercitar la contraloría social, sobre todo en lo que concierne a los programas sociales: beneficiarios individuales -ya sean personas, familias u hogares-; agrupaciones de beneficiarios; juntas de vecinos o agrupaciones territoriales no necesariamente originadas en el programa; y representantes elegidos para efectos del programa. De ellos, los que han tenido mayor gravitación en la práctica son: las agrupaciones de beneficiarios y los representantes elegidos, mostrando una tendencia a que los programas generen sus propias estructuras de representación⁹, en desmedro de otras alternativas preexistentes como las asociaciones vecinales. Ello, naturalmente, no sólo contiene el riesgo de lesionar el tejido social constituido, sino el de un eventual uso clientelar de las estructuras de participación, factores ambos que atentan contra su representatividad.

Otra de las dificultades que eventualmente acarrea la constitución de espacios institucionales ad-hoc para desarrollar la contraloría social, ha sido bien anotada a propósito del control social en el Programa de Bolsa Familia de Brasil: ~~el~~ surgimiento de innumerables espacios institucionales de participación y la consecuente pulverización del control social en varios canales poco efectivos, lo que contribuye para que gran parte de los consejos no tengan poder de hecho y, como resultado de eso, se genere un desgaste de su imagen y el descrédito por parte de la sociedad+(Pinheiro, 2007 :15-16).

En todo caso, es preciso tener en cuenta que pueden haber distintos modelos de órganos de control social, con consecuencias también diferentes. A continuación se presenta un cuadro que describe tales modelos.

⁹ En el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de México, según lo destaca Hevia (2006: 35), la selección y constitución de los Comités de Promoción Comunitaria, que representan a los titulares beneficiarios, dependen enteramente del Programa.

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



**La institucionalización orgánica del control social
Tres modelos**

	Modelo 1: alta formalización (Bolivia)	Modelo 2: formalización media (México)	Modelo 3: baja formalización (Colombia)
Quiénes	<ul style="list-style-type: none"> - Organos cerrados: conformados por representantes de ciertos actores colectivos (organizaciones sociales territoriales), electos por ellos en los municipios. - Carácter permanente. - Legitimidad externa, atribuida por el Estado (personería jurídica). - Duración limitada, con posibilidades de reelección. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organos semi-cerrados: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes), electos del seno de comités asociados a la ejecución de obras, o directamente electos por las comunidades beneficiarias de obras o programas. - Carácter transitorio - Legitimidad interna (sin personalidad jurídica). - Duración ilimitada (en el estado de México). 	<ul style="list-style-type: none"> - Organos abiertos: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes) y/o por actores colectivos de cualquier naturaleza (organizaciones sociales territoriales o funcionales), electos por la comunidad en cualquier ámbito. - Carácter transitorio. - Legitimidad interna (sin personalidad jurídica). - Duración limitada.
Cómo	<ul style="list-style-type: none"> - Atribuciones formalizadas, especificadas por ley. - Rol dual: se incluyen funciones de articulación de la demanda social con el Gobierno Municipal, además del ejercicio del control social (<i>ex-post</i>) en representación de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de especificación taxativa de atribuciones. Sin embargo, se conciben como delegados del órgano de control interno de la Administración Pública - Rol único: control (<i>ex-post</i>) de la Administración. Eventualmente incluye también control sobre la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de especificación formal de atribuciones. - Rol único: control (<i>ex-post</i>) sobre la Administración.
Con qué	<ul style="list-style-type: none"> - Sanciones expresas e indirectas: posibilidad de aplicación de una sanción colectiva consistente en la 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanciones no expresas e indirectas: las dispuestas por el órgano de control interno de la Administración 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanciones no expresas e indirectas: disposición de instrumentos



**Ciudadanos
al Cuidado
de lo Público**

	suspensión de los recursos procedentes de la participación popular de los gobiernos municipales (ejecutada por el Senado Nacional)	Pública. Generalmente, posibilidad de utilizar el recurso de petición.	jurídicos ("acciones de cumplimiento", entre otras). Por tanto, sanciones ejecutadas, en última instancia, por el sistema judicial.
Dónde	- Ambito circunscrito: gobiernos municipales (Alcalde y/o Concejales) y servicios públicos municipales	- Ambito circunscrito: programas sociales.	- Ambito amplio: en principio, cualquier actividad donde total o mayoritariamente se emplean recursos públicos; en la práctica: ejecución de proyectos.
Bases Legales	- Fundamentos legales: Ley de Participación Popular de 1994 y varios decretos	- No existen fundamentos legales.	- Fundamento constitucional y en varias leyes.

Fuente: Cunill (2000).



III: Retos ciudadanos para el ejercicio del control social

De las consideraciones precedentes, es posible derivar algunas lecciones que constituyen retos ciudadanos.

Primero, si la participación se estructura alrededor de los usuarios de un servicio singular o de un programa específico, en principio puede incrementarse el control social sobre ese servicio o programa. Pero esto no tendrá un real impacto ciudadano si el control social no abarca los procesos e instancias donde son debatidos los valores sobre los cuales se estructuran los servicios y se asignan los recursos.

Un reto ciudadano clave parece ser, pues, lograr la integralidad en el propio enfoque de la contraloría social. En suma, lo que los hallazgos sugieren es que se requiere que abarque todo el ciclo de políticas (en particular, su formulación y evaluación) así como que se extienda a los diversos servicios públicos, independientemente de quienes son los sujetos que los proveen. La pregunta al respecto alude a **dónde** y se puede expresar así: **¿cubre el control social toda la institucionalidad pública?**

Segundo, si la autonomía social no es preservada la legitimidad del control social se debilita y con ello, su propia eficacia.

Habida cuenta de que los mayores riesgos de lesión de la autonomía social se dan cuando el control social es instituido a través de la creación por parte del Estado de órganos ad hoc de control social, un reto ciudadano en este sentido es preservar la libertad de la sociedad para determinar quiénes integran tales órganos y asegurar la propia publicación de la representatividad social. Pero también es necesario considerar que la autonomía social se puede lesionar tecnificando el control social. Esto último en atención a que cuando son requeridas competencias técnicas específicas para su ejercicio, el control social no sólo se puede traducir en exclusión sino porque la función específicamente social atiende a controlar que los valores e intereses públicos se desplieguen y no a gestionar ni a hacer una vigilancia técnica de los asuntos públicos. En tales sentidos, la pregunta se refiere a **cómo** la sociedad ejerce una función reguladora: **¿el control social se despliega en condiciones de absoluta autonomía social y reviste un carácter político?**

Tercero, si el control social no busca provocar cambios estratégicos no sólo corre el riesgo de burocratizarse sino de ser inocuo y perder así sentido social.

Para impulsar cambios en la institucionalidad pública que conduzcan al afianzamiento

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



de los derechos ciudadanos, el control social tiene que traducirse en consecuencias. La pregunta acá alude al **con qué** del control social: **¿cuenta la sociedad con los poderes necesarios para lograr incidencia?**

Respecto de este último asunto, cabe reiterar la distinción entre los poderes indirectos que remiten al derecho a reclamar derechos ante una autoridad específica (que suele ser del orden jurisdiccional) y los poderes directos que en tanto tales no están mediados por una autoridad. Lo que la experiencia sugiere es que ambos son claves y que, por tanto, la ciudadanía debe conquistarlos. Por otra parte, es evidente que mientras mayores sean los poderes de este tipo consagrados normativamente, mayor puede ser -al menos potencialmente- la eficacia de la contraloría social.

Hay coincidencia en que los poderes indirectos por excelencia de la contraloría social son las denominadas *acciones ciudadanas de interés público*, tales como el derecho de petición, la acción popular, la acción de amparo y la acción de cumplimiento. Aun cuando es obvio que parte importante de la normativa ha surgido como producto del activismo social, todavía hay un largo camino a recorrer en este sentido. La situación es similar a lo que ocurre con la legislación relativa a las organizaciones de la sociedad civil (Cruz y Pousadela, 2008): a veces un marco jurídico apropiado pero que no se aplica porque el mismo contiene obstáculos institucionales para su real uso social; otras veces un marco jurídico que es inapropiado u obsoleto; o, las más de las veces, un vacío normativo que limita la eficacia de la contraloría social.

Cabe destacar, de cualquier manera, que actualmente hay un marco más propicio para el desarrollo de sinergias entre el control social y la institucionalidad estatal dedicada a facilitar la rendición de cuentas. Incluso hay evidencias de que la fortaleza de las agencias independientes gubernamentales pareciera depender de sus conexiones e interacción con la sociedad¹⁰...

Aun así, hay que recordar que uno de los grandes obstáculos del control social es la percepción por parte de la sociedad de que hay poca capacidad de sanción en la administración pública (PNUD. México, 2007: 72). Por eso, no solo cabe abogar por instituciones judiciales y contraloras fuertes e independientes, sino por *armar* a la contraloría social de poderes directos.

¹⁰ Según lo cita Ackerman (2006: 21), las investigaciones más recientes han demostrado la existencia de una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad e independencia de los organismos que hacen parte de esta institucionalidad estatal y los niveles de cercanía e interacción de los mismos con la sociedad civil.



El *poder de certificación*, consiste en otorgar (o no) la buena pro, por ejemplo, a una obra pública antes de su aceptación o a un proyecto de presupuesto antes de someterlo a la aprobación parlamentaria. Los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia Social que operan desde 1995 en el estado de México tienen asignado este poder, puesto que su firma del acta de recepción de las obras constituye un requisito para su aceptación¹¹, y hay muchos otros ejemplos en América Latina.

El *poder de asignación* se traduce en la posibilidad de que la sociedad ejerza la facultad de decidir sobre la asignación de recursos públicos. La figura más conocida que expresa este poder es el denominado Presupuesto Participativo, pero también está siendo desplegado en el campo de los servicios sociales, particularmente educación y salud, asociado a su descentralización. Hay, de hecho, experiencias en la región donde las comunidades o los beneficiarios tienen autoridad no sólo para ejecutar presupuestos, sino para elaborarlos en tanto pueden tomar decisiones sobre la cantidad y clase de personal a contratar. Por otra parte, ya existen órganos de participación ciudadana asociados a las políticas sociales que disponen de autoridad para aprobar presupuestos, mostrando así que el poder de asignación comienza a ser instituido.

El *poder de veto* se ejerce, por ejemplo, cuando el control social se traduce en autoridad para contratar y despedir el personal encargado de la operación de servicios sociales. Este tipo de poder tiende a constituir un poder mayor que el de asignación, sobre todo en aquellos procesos en que se involucra a las comunidades en la prestación de servicios¹².

Todos estos poderes, si bien directos, dependen del Estado no sólo porque requieren ser consagrados -normativamente o legalmente- por la propia institucionalidad estatal, sino porque su real ejercicio y, en definitiva, su uso efectivo está condicionado a las reglas que aquél impone. A veces existe lo primero pero no lo segundo, habida cuenta de los obstáculos que crea la propia normativa legal (y por ende, el Estado) para su activación por parte de la sociedad. A veces, además, los propios diseños

¹¹ Hevia (2006: 22-23) sostiene que sistemas similares operan en todo México. Sólo en el estado de México habrían 19.285 comités.

¹² Por ejemplo, en lo que concierne a la descentralización de la educación, según lo destaca McGinn (1998), existe una suerte de *desescalera* que comienza con la transferencia de autoridad y responsabilidad por la infraestructura física; continúa con la autoridad para ejecutar presupuestos; sigue con lo que nosotros denominamos poder de asignación; y finalmente deviene en la autoridad de contratar y despedir, o sea, el poder de veto. El último nivel es la toma de decisiones sobre el currículum.



institucionales de los poderes directos crean efectos perversos sobre la contraloría social.

Hallazgos de este tenor sugieren que la interacción entre el Estado y la sociedad es necesaria incluso para diseñar los recursos de poder puestos al servicio de la contraloría social. Ello es evidente respecto de otro recurso clave para ella: la transparencia.

La transparencia es un recurso básico del control social porque puede potenciar todos los demás poderes del control social y porque constituye una condición de la formación democrática de opinión pública que es, a su vez, el medio por excelencia del control social cuando es ejercido espontáneamente.

Ahora bien, como es el caso de la mayoría de los poderes de la contraloría social, también la transparencia exige mandatos legales. En este sentido son notables los avances que se han producido en América Latina en los últimos quince años. En efecto, ya más de diez países han dictado normativas de acceso a la información; tres países han instituido la obligación legal de someter a exposición pública sus proyectos de regulaciones; dos países han reconocido como un derecho la demanda de la exigencia de la rendición de cuentas; y dos países han instituido la publicidad para la gestión de intereses¹³. Sin embargo, los mandatos legales si bien constituyen una condición necesaria para asegurar que el acceso a la información se transforme efectivamente en transparencia, no parecen ser una condición suficiente a tal efecto.

La experiencia ilustra que también son requeridos cambios en la institucionalidad estatal para asegurar que la información puesta al servicio de la ciudadanía sirva efectivamente a sus intereses. Esto supone, entre otras cosas, conectar los sistemas de evaluación y seguimiento de los resultados de la gestión pública con la institucionalidad dedicada al control social; articular las informaciones en función de los usos diferenciados de los distintos actores sociales; y, sobre todo, asegurar que la información pueda ser utilizada por la ciudadanía tanto para influir en las agendas públicas en las que se dirimen sus derechos sociales, como para mejorar su calidad

¹³ La publicidad en la gestión de intereses es probablemente el mecanismo más nuevo de transparencia que se está implantando. En Argentina, está prevista en el Decreto sobre el derecho a la información pública y se traduce en la obligación de los funcionarios (desde el Presidente de la República hasta los que detentan un cargo de Director Nacional o equivalente) de publicar las audiencias que mantiene con sujetos que gestionan un interés determinado; incluso se implementó en Internet un «Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses» destinado a permitir a los ciudadanos la búsqueda de información sobre los «lobbys».



de vida.

Naturalmente no puede esperarse que todos estos retos sean enfrentados espontáneamente por el Estado. De nuevo: así como buena parte de la creación de las leyes de transparencia ha sido producto de la presión social, cabe esperar que el impulso para convertirlas en herramientas de la contraloría social también provenga, al menos en buena medida, de la propia sociedad.

La consagración jurídica -asegurando, a la vez, el ejercicio expedito- de los diferentes tipos de recursos de la contraloría social, el desarrollo de la transparencia, así como el fortalecimiento de la institucionalidad jurídica y contralora, requerirían ser parte activa de la agenda social para estimular los respectivos cambios en el Estado.

La fragmentación social, la falta de articulación de la sociedad civil organizada con el resto de la sociedad, la burocratización y politización del control social, los costos de la participación ciudadana, y, sobre todo, el debilitamiento del valor de lo público, son todos aspectos impondrán límites a la construcción de esta agenda. Pero el activismo la empujará adelante tal como ya se insinúa en muchos países.

Conclusiones

Cabe apostar por la institucionalización del control social como derecho ciudadano, para mejorar los mecanismos de exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales y, a la larga, contribuir a la construcción de ciudadanía social.

Para ello, hay que reconocer primero que su especificidad estriba en su carácter autónomo y político.

Segundo, teniendo en cuenta que la exigibilidad de los derechos requiere desplegarse en todos los espacios donde se dirimen sus reales alcances, el control social debe constituirse en si mismo en un derecho ciudadano que se despliega en los programas, en los servicios, así como en todo el ciclo de las políticas públicas concernidas, en particular, su formación y su evaluación.

Tercero, el control social tiene que estar dotado de poderes para lograr incidencia.

En suma, lo que queda insinuado es que la contraloría social -sea inducida o sea espontánea- requiere de un entorno institucional habilitante para que pueda desplegarse como práctica política y autónoma, con capacidad, a su vez, de tener efectos reales en la institucionalidad pública concernida.

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



La creación de este entorno constituye una tarea de Estado. En cambio, su impulso, y a veces su conquista, es una tarea de la sociedad.

Bibliografía

- Abramovich (s.f.), Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados, mimeo.
- Ackerman, John M. (2006), *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, México, Auditoría Superior de la Federación (Cultura de la Rendición de Cuentas; N° 9).
- Ackerman, John M.; Álvarez Enríquez, Lucía; González Bárcenas, Facundo; Lamas, Marta; y Larrosa Haro, Manuel (2006), *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Alarcón Flores, Luis Alberto (2004), *Inclusión y participación ciudadana en los programas Misión Ribas y Misión Vuelvan Caras*, documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Carneiro, Carla Bronzo Ladeira y Costa, Bruno Lazzarotti Diniz (2001), *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 al 9 de noviembre.
- Coelho, Vera Schattan Ruas Pereira (2005), *Los consejos de salud en Brasil: ¿cuánto hemos avanzado en la concertación de intereses?*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 32, Caracas.
- Cruz, Anabel y Pousadela, Inés (2008), *Ver a través: poder, rendición de cuentas y sociedad civil*, Montevideo, Instituto de Comunicación y Desarrollo; Civicus: World Alliance for Citizen Participation; W. K. Kellogg Foundation.
- Cunha, Maria Alexandra Viegas Cortez da (2005), *Meios eletrônicos e transparência: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo*, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Cunill Grau, Nuria (2000), *Responsabilización por el control social*, en La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Consejo Científico del CLAD, coord., Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- (2009), *Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad*, en *Gestión y Política Pública*, CIDE de México, Vol. XVIII, N° 1 Primer semestre de 2009.
- Delamaza, Gonzalo (2005), *Espacios locales, intervenciones ciudadanas y políticas de superación de la pobreza*, documento presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Engel Aduan, Wanda (2005), *Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad*, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago,

*Documento preparado por la profesora Nuria Cunill Grau, en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.



- Chile, 18 al 21 de octubre.
- García Gerardo, Juan Manuel (2006), *Contraloría social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- González Morales, Felipe (1997), *Relatoría general proyecto sobre acciones de interés público*, en *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Felipe González Morales (ed.), Santiago, Universidad Diego Portales. Escuela de Derecho.
- Hevia de la Jara, Felipe José (2005), *El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna*, en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Alejandro Monsiváis C. (comp.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Centro Mexicano para la Filantropía.
- _____ (2006), *Contraloría social en el Programa Oportunidades: análisis desde una óptica de interfaz socioestatal*, documento presentado en el XIX Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Contraloría y Participación Social en la Gestión Pública, CLAD, Caracas.
- Irrarázaval, Ignacio (2005), *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina*, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Isunza Vera, Ernesto (2005), *Interfaces socioestatales y proyectos políticos: la disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja*, en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Alejandro Monsiváis C. (comp.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Lupica, Carina (dir.); Bosaz, Mariano A.; Malegarie, Jessica; y Mazzola, Roxana (2003), *Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos: programa jefes y jefes de hogar*, Buenos Aires, Grupo Sophia; Caritas Argentina; Asociación Mutual Israelita Argentina; Consejo Nacional Cristiano Evangélico; Foro del Sector Social.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- McGinn, Noel F. (1998), *¿Quiénes deberían dirigir la educación?: experimentos con tres perspectivas sobre la descentralización*, en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 35 N° 103, Asunción.
- México. Secretaría de Desarrollo Social (2004), *Ley General de Desarrollo Social, del 19-01-2004*, en *Diario Oficial*, México.
- Misas Arango, Gabriel (2007), *Complementariedad institucional y modernización del Estado*, en *Los procesos de control estratégico: como pilares de la modernización del Estado*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Molina A., Jesús (2004), *La participación ciudadana en Colombia en los 90: ¿apuesta a la apertura?*, en *Administración y Desarrollo*, N° 41, Bogotá.
- Palma, Julieta (2005), *Participación y políticas públicas en Chile: análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario*, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Peruzzotti, Enrique (2007), *Aportes del control social a la agenda de modernización del Estado*, en *Los procesos de control estratégico: como pilares de la*



- modernización del Estado*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pinheiro, Raquel Carvalho (2007), *Controle social do Programa Bolsa Família: uma experiência de transversalidade e intersectorialidade em um programa público brasileiro*, Brasília, s.e.. Presentado en: Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 20: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? (Caracas: 2007).
- PNUD. México (2007), *Buenas prácticas en la protección de programas sociales*, México, PNUD.
- s.a. (2006), *De Chile Solidario a Chile Ciudadano: oportunidades para el fomento de la participación y la contraloría social en el sistema de protección*+, documento presentado en el XIX Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Contraloría y Participación Social en la Gestión Pública, CLAD, Caracas.
- Téllez, Jorge (1997), *Reformas en la educación: reflexiones sobre la experiencia colombiana*+, en *Las reformas sociales en acción: educación*, Amalia Anaya [et al], Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales; N° 16).
- Trindade, Antônio A. Cançado (s.f.), *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.