
Conference Paper

La rendición de cuentas y el control social.
Una aproximación conceptual

Nuria Cunill Grau

(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

La rendición de cuentas y el control social.
Una aproximación conceptual *

Nuria Cunill Grau

(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)

Documento de trabajo No.13

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

* Este trabajo fue originalmente preparado para el I Seminario Internacional "Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales" 12 -13 de abril de 2007, Bogotá, Colombia.

El presente trabajo forma parte de una serie preparada en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, para la conferencia internacional sobre Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

La rendición de cuentas hacia la sociedad y el control social son dos caras de la misma moneda que, aunque no agotan el problema de la rendición de cuentas[†], constituyen una dimensión insoslayable para su potenciamiento.

Hasta hace treinta años atrás, las acciones de vigilancia social sobre los asuntos públicos, en general, constituían un fenómeno innominado. Actualmente son innegables tanto los desarrollos teóricos como la profusión práctica del control social. ¿Cómo explicar este auge en un tan breve período de tiempo? Esta es la primera pregunta a la que nos dedicaremos.

En segundo lugar, tras el reconocimiento de que el desarrollo del control social aparece inextricablemente ligado a los temas de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, nos interrogaremos acerca de ¿Cuál es la especificidad del control social? Buscaremos en este sentido aportar a una caracterización conceptual que pueda iluminar las estrategias públicas tendentes a aumentar su eficacia.

Finalmente, bajo la conciencia de que la consolidación del control social como práctica societal está asociada a su institucionalización, exploraremos los factores que inciden en ella en la última sección.

El argumento que intentaremos desarrollar es que la eficacia del control social (es decir, la medida en que se exprese en una efectiva rendición de cuentas y en una mayor apropiación de lo público por la sociedad) y su autenticidad (o sea, el hecho de que no esté mediado ni condicionado) en gran medida están determinados por la tensión entre dependencia e independencia que tiende a hacer parte del ejercicio del control social

1. ¿Qué explica el auge del control social? Una aproximación a sus fundamentos

En términos generales, tal como respecto al tema de la transparencia, dos cuestiones recientes parecieran haber incidido en el auge del control social: la revalorización de la democracia y la revalorización del mercado acaecidos en los últimos treinta años.

[†] Es preciso recordar que la institucionalidad republicana provee de mecanismos horizontales de rendición de cuentas de los poderes públicos, entre los que figuran el sistema de pesos y contrapesos, la acción de los órganos controladores. Por otra parte, en lo que concierne al control social debe tenerse en cuenta que, a pesar de sus imperfecciones, continúa teniendo a las elecciones de los gobernantes como su principal medio.

Naturalmente ni los hechos son lineales ni el peso concedido a unos u otros es uniforme pero hay un hilo conductor, cual es la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad, iniciada a fines de los setenta, primero en los países desarrollados y luego en América Latina, a propósito de la conciencia de la crisis del Estado.

La interpretación que se realiza de la crisis del Estado es clave para comprender los énfasis.

La crisis entendida básicamente como crisis fiscal, trae aparejada la consiguiente valoración del mercado como proveedor de servicios públicos o como lógica organizativa. En cambio, la lectura de la crisis como de resultados da lugar a una mayor valorización de la democracia, incluida la democracia en el Estado, a fin de que efectivamente sirva a la construcción de ciudadanía.

En paralelo, en las últimas décadas la ciudadanía experimenta una creciente importancia. Sus contenidos, sin embargo, divergen según cuales sean los énfasis referidos.

Los esfuerzos de reforma del Estado guiados por la lógica del mercado, al menos en un primer momento, encuentran un fundamento clave en la conexión de la ciudadanía con la libertad. La presunción es que la ciudadanía se fortalece desplegada como soberanía del consumidor. Por ello, parte del programa de las privatizaciones originalmente se fundamenta en la necesidad de crear opciones (de servicios o de bienes) a la ciudadanía que le permitan desplegar su capacidad de "elección", de acuerdo a sus preferencias. Las posibilidades de elección intentan ser recreadas incluso en el seno del sector público, a través de la creación de cuasi-mercados, bajo una óptica similar.

Con base en tales presunciones, el enfoque de mercado supone que puede ser fortalecida no sólo la ciudadanía, sino la propia responsabilización (accountability) de la administración pública. El razonamiento es sencillo: si las personas tienen posibilidades de elegir los bienes y servicios, cuando decidan dejar de usar (y pagar) alguno, estarán ejerciendo el "voto de a pie" a través de la "salida". Así el control social sobre la administración pública queda asimilado al ejercicio de la elección informada, donde las sanciones que ofrece la ciudadanía se traducen en la no elección de una determinada oferta de servicios.

Ahora bien, aunque este fundamento del control social encuentra significativos anclajes en muchos programas de reforma del Estado; no está exento de críticas.

La crítica fundamental que gana terreno es que el control social así entendido deviene en un control individual (no colectivo); la más de las veces mediado por la capacidad de pago (y por ende inequitativo) y que aleja a la ciudadanía aún más de la participación política, y de la ciudadanía social.

Un fundamento distinto del control social como un medio de lograr la responsabilización del Estado ofrece sin embargo, otro enfoque que hace de la democracia y de la construcción de la ciudadanía sus nortes, y que también, aunque más recientemente, encuentra anclaje en varios programas de reforma del Estado.

Tres apreciaciones son claves desde este último enfoque. Primero, él asume que la elección puede constituirse en un mecanismo de influencia ciudadana sobre la administración pública, pero que en ningún caso puede ser el único y nunca el fundamental. Segundo, considera que la ciudadanía se realiza cuando actúa básicamente como ciudadanía política, presionando por la realización y ampliación de sus derechos no sólo individuales sino que colectivos. Tercero, releva la importancia crucial del Estado a los efectos de la construcción de ciudadanía social.

La participación ciudadana, expresada como vigilancia social, cobra así un nuevo auge. Ella, bajo el marco de la ampliación de la democracia, se constituye en el mecanismo por excelencia para poner en operación la rendición de cuentas de parte de las autoridades públicas, expresando la cara de la "exigencia" de cuentas que hace posible la responsabilización de la administración pública y, en general, del Estado ante la ciudadanía.

La responsabilización (accountability), de hecho, es el horizonte común de ambos fundamentos del control social. Sin embargo, como hemos apreciado, los énfasis de cada uno marcan importantes diferencias en los caminos para llegar a ella desde la ciudadanía: en un caso la elección informada de ciudadanos individuales, mientras que en el otro caso, además la participación ciudadana como tal. Así, las connotaciones que adquiere la responsabilización también difieren y, sobre todo, sus efectos sobre la ciudadanía.

Hay, en cualquier caso, un diagnóstico que tiende a ser compartido. Parte de él reconoce que el control que los ciudadanos ejercen sobre la administración pública a través de los políticos se ha revelado insuficiente para lograr la responsabilización de aquélla. Esto, unido a la creciente autonomización de la administración, y a la insatisfacción con sus resultados convierte a la "accountability" en un problema mayor y erigen a la sociedad en un sujeto directo de su ejercicio.

Bajo este marco, la exigencia social de que opere la rendición de cuentas de parte de quienes detentan poder constituye un medio para asegurar la legitimación de la discrecionalidad de su poder. La responsabilización de la administración pública aparece así como un resultado del control social (entre otros), toda vez que las acciones y decisiones que derivan del ejercicio del poder son informadas y justificadas y admiten la imposición de sanciones de parte de la sociedad cuando las justificaciones que recibe no le resultan satisfactorias.

El progresivo convencimiento de que el control social, como impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos, no sólo puede mejorar la calidad de sus decisiones y de sus resultados sino que además puede contribuir a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades políticas, tornan cada vez más consensual la conexión del control social con la ampliación de la democracia y la construcción de ciudadanía. Con ello, actualmente tiende a prevalecer el fundamento democrático del control social. El primer camino parece pues que comienza a estar allanado. Sin embargo, una serie de obstáculos creados por múltiples ambigüedades e imprecisiones obligan a adentrarse en una caracterización conceptual del control social que torne más clara su conexión con la democracia y la construcción de ciudadanía. De esto nos ocuparemos en la sección siguiente.

2. ¿Cuál es la especificidad del control social? Una aproximación al concepto

Hemos señalado que tanto la elección como la participación ciudadana pueden constituir formas de control social. Aquí buscamos hacer algunas precisiones sobre la última, habida cuenta de sus particulares potencialidades para la ampliación de la ciudadanía.

Lo primero que cabe advertir es que no hay una relación mecánica entre la democracia y la participación ciudadana en la vigilancia de los asuntos públicos. La experiencia latinoamericana está llena de ejemplos de mecanismos de control social asociados a programas sociales que son inducidos desde los gobiernos como una condición para recibir recursos. Como ha sido reconocido, (Llerenas Morales, 2006: 2), en esos casos se corre el riesgo de que la participación se simule, o sea capturada, o se convierta en un obstáculo para la eficiente implementación de las políticas.

Pero hay experiencias de participación ciudadana que aunque no persiguen ni buscan tales efectos, tampoco pueden ser asimiladas al control social. La constatación de este hecho nos obliga a precisar cuál es la especificidad del control social respecto del fenómeno más amplio de la participación ciudadana en tanto intervención directa de los sujetos sociales en asuntos públicos.

Nuestra primera respuesta al respecto es que hay formas de participación ciudadana que suponen corresponsabilidad o poder compartido con el Estado; en cambio, el control social exige de una relación de exterioridad con el Estado. Puede, por tanto, afirmarse que el control social constituye una forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia sobre lo público cuyo primer atributo es la autonomía. Este primer atributo condiciona la autenticidad del control social.

Un segundo atributo del control social, no necesariamente presente en otras formas de participación ciudadana, es que él supone el ejercicio de poderes para que efectivamente pueda traducirse en consecuencias sobre los actores públicos. Los poderes puestos al servicio del control social condicionan, de hecho, su eficacia.

Nos referiremos brevemente a ambos atributos a continuación.

a. Autonomía social expresada en una relación regulativa

La independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales hace parte de la especificidad del control social. Por ende, el ejercicio del control social requiere ser externo a la Administración Pública o a cualquier poder público que interpele. Parafraseando a Habermas, la relación entre el Estado y la Sociedad que se expresa a través del control social es regulativa, no constitutiva.

Lo anterior crea algunas zonas grises que imponen desafíos para la teoría. ¿Cómo, por ejemplo, discernir sobre la participación de representantes sociales en las juntas de administración de servicios públicos o de organizaciones sociales que manejan recursos públicos? O ¿Pueden deslindarse las funciones de control social de las funciones de articulación de demandas sociales, muchas veces a cargo de un mismo órgano, como ocurre en las Juntas de Vigilancia de Bolivia?

A propósito de esta discusión cabe a la vez distinguir entre el control ex –post y el 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. ¿Cabe, entonces, desdeñar esta forma de control social? La respuesta que tiende a prevalecer es que el control social ex–ante es necesario, ya que no basta con monitorear y reaccionar sobre los resultados de la acción pública, sino que es preciso incidir también en las decisiones y políticas a fin de que desde el inicio del ciclo de políticas se tengan en cuenta las consecuencias para la sociedad. Resultaría necesario, por tanto, asegurar también la preservación de la relación regulativa en caso que el control social se ejerza sobre los procesos de formación de las decisiones y políticas públicas.

Hay otro asunto crítico que hace a la especificidad del control social: su capacidad de generar consecuencias, a la que nos referiremos a continuación.

b. Poderes sociales traducidos en consecuencias sobre los actores públicos

Si el control social sólo se puede traducir en conocer las justificaciones de los sujetos interpelados, su eficacia es mínima. De allí que sea consustancial a su ejercicio la posibilidad de imponer sanciones (o premios) a fin de conseguir los cambios necesarios.

Dos poderes tradicionales son directos: el poder del número y el poder comunicativo.

El poder que ha estado siempre a disposición del control social es un poder directo, el del “número”. De hecho, las movilizaciones y protestas remiten a las formas más tradicionales de sanciones directas a que puede apelar el control social para generar consecuencias sobre los poderes públicos. Pero las sanciones que se aplican a través del ejercicio de este tipo de poder suelen ser simbólicas y por tanto, sin efectos mandatorios. Sólo la resonancia y persistencia del poder del número puede, eventualmente, generar consecuencias.

El poder “comunicativo”, también siempre ha constituido un recurso directo de poder desplegado por movimientos y organizaciones sociales. Este tipo de poder se expresa como

opinión pública que presiona por medio de la persuasión a los poderes públicos a fin de que sus decisiones tengan en cuenta los intereses públicos; por tanto, aunque puede traducirse en consecuencias para aquéllos, tampoco tiene un carácter mandatario.

Lo cierto es que para que el control social devenga en consecuencias jurídicas (y en general, materiales) sobre los poderes públicos ha debido tornarse dependiente de la institucionalidad estatal, sea la judicial o la contralora. Este tipo de institucionalidad provee al control social, de poderes indirectos. Las acciones judiciales, tales como el derecho de petición, constituyen tal vez la forma por excelencia de este tipo de poder que puede expresarse en consecuencias jurídicas activadas por el poder judicial.

La posibilidad de que este tipo de poderes crezca, potenciando con ello las consecuencias del control social, está abierta dado el evidente refuerzo que ha experimentado la estructura institucional para la rendición de cuentas. De hecho, como lo muestra Ackerman (2006), durante las últimas dos décadas tanto la cantidad de organismos independientes pro-rendición de cuentas como el poder de los mismos se ha acrecentado. Destaca en especial el papel de los organismos de fiscalización superior, sea como organismos unipersonales que dependen del Poder Legislativo o como organismos colegiados (tipo tribunales de cuenta) que por lo general son independientes de los tres poderes y tienen capacidades vinculatorias y de sanción directa. Más recientemente se ha incorporado a esta estructura institucional para la rendición de cuentas la figura del Ombudsman que aunque con poderes limitados, también busca potenciar la voz ciudadana en la gestión gubernamental. Finalmente, se agregan los organismos especializados en el combate de la corrupción que suelen complementar las técnicas de auditoría utilizadas por las entidades de fiscalización con técnicas de procuración de justicia, tanto con base en quejas ciudadanas como en investigaciones de oficio.

La conclusión más relevante al respecto es que pueden desarrollarse importantes sinergias entre el control social y la institucionalidad estatal que está emergiendo para facilitar la rendición de cuentas. El fortalecimiento, incluso, puede ser mutuo, ya que 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. En definitiva, la fortaleza de las agencias independientes gubernamentales pareciera depender de sus conexiones e interacción social, insinuando que es difícil deslindar unos de otros. Pero esto también significa que la

eventual debilidad de la institucionalidad contralora estatal puede traducirse en un control social también débil.

Para minimizar los problemas de vulnerabilidad, recientemente hay una tendencia a dotar al control social también de nuevos poderes directos, más allá de los que el mismo puede disponer a través de la presión del número o de la formación de opinión pública.

En lo que concierne al control social ejercido sobre los resultados de las acciones públicas (control ex-post), tres poderes adquieren relevancia en este contexto. Uno es el “poder de veto” que se puede traducir en la revocatoria o remoción de autoridades. Otro es el “poder asignativo” que se expresa en la posibilidad de que la sociedad dote (o no) de recursos a las autoridades públicas. Un tercero es el “poder de certificación” que supone 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.

Por su parte, el control social ejercido directamente sobre la formación de las políticas y decisiones públicas (control ex-ante) tiende a disponer del “poder de la deliberación”, expresado como poder comunicativo que presiona a las autoridades públicas con base en buenas razones que apelan a intereses generalizables.

Todos estos poderes pueden ser visualizados como “recursos” al servicio del control social, a fin de que su ejercicio genere consecuencias sobre los actores públicos.

Por su parte, la nueva generación de recursos para el control social ex-post (poder de veto, poder asignativo y poder de certificación) tiene dos rasgos distintivos. De un lado, son recursos que requieren ser consagrados -normativamente o legalmente- por la propia institucionalidad estatal. De otro lado, son recursos de una enorme virtualidad para fortalecer el control social, aunque también pueden generar consecuencias perversas cuando los diseños institucionales son inapropiados.

Un ejemplo que ilustra este tipo de situación lo proporciona el caso de los Comités de Vigilancia de Bolivia, órganos creados por ley en 1994 para articular a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales con el gobierno Municipal y ejercer el control social.

Este caso podría representar el desiderátum en materia de recursos puestas a disposición del control social para forzar la observancia de la administración. De hecho,

están formalizadas en la ley la trayectoria de las denuncias de los Comités de Vigilancia y el tipo de sanciones a que puede hacerse acreedor el gobierno Municipal en caso de incumplimiento. Concretamente se les otorga la posibilidad de que ejerzan una sanción colectiva sobre el gobierno Municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular. Formalmente, las denuncias tienen una trayectoria predefinida que comienza en el Comité de Vigilancia, sigue en el Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda) y culmina -en caso de no respuesta o satisfacción- en el Senado. Desde que éste admite la denuncia, quedan congelados los recursos de la co-participación tributaria del gobierno Municipal infractor. El problema es que ésta ha resultado ser una sanción inapropiada porque afecta a la totalidad del municipio, lo que ha devenido en una de las causas del débil funcionamiento de estos órganos de control social.

El “poder de la deliberación”, por otra parte, si bien no requiere ser consagrado por la institucionalidad estatal, también es dependiente de ella. En efecto, para que los procesos de deliberación se traduzcan en reales consecuencias para los poderes públicos es necesario que existan a lo menos, grados de discrecionalidad que les permita “cambiar de opinión” toda vez que resulten persuadidos. Las estructuras burocráticas y las normas del derecho administrativo habitualmente atentan contra esta condición, al imponer rigideces al aparato estatal

En suma, la lección es bastante obvia: no sólo es importante que el control social dependa de recursos (expresados en poderes directos) que se traduzcan en consecuencias para los sujetos interpelados, sino que es necesario que tales recursos, en tanto dependientes de la institucionalidad estatal, sean cuidadosamente diseñados de modo de minimizar los efectos perversos así como de potenciar los efectos positivos.

Hay, de cualquier manera, otro poder directo adicional, sin el cual los demás pierden eficacia: el “poder de la transparencia” de la acción pública (estatal y no estatal). La transparencia es un recurso básico del control social no sólo porque puede potenciar todos los demás poderes del control social[‡] sino porque constituye una condición de la formación democrática de opinión pública que es, a su vez, un medio clave del control social.

[‡] Por ejemplo, es claro que la deliberación en público ejerce una presión a la generalización de intereses. Desde este punto de vista, formas de participación ciudadana como el presupuesto participativo al exigir la deliberación pública sobre las asignaciones de recursos, tienden a posibilitar que las reivindicaciones se justifiquen en causas públicas

Asegurar la transparencia, sin embargo, no es fácil. Por supuesto que exige de mandatos legales que faciliten el libre acceso a la información pública. Pero no se agota en ellos. En otro trabajo (Cunill, 2006) insinuamos los atributos que debería satisfacer la información para transformarse en transparencia al servicio de la rendición-exigencia de cuentas y por ende, del control social.

En suma, la pregunta acerca de cuál es la especificidad del control social que lo deslinda de otras formas de participación ciudadana, según hemos intentado sugerir, no tiene una motivación meramente intelectual. De la respuesta derivan, de hecho, condiciones que comprometen tanto la autenticidad (relación regulativa) como la eficacia (poderes sociales que generen consecuencias) del control social.

Abordaremos finalmente otro asunto también crítico para la autenticidad y eficacia del control social: el problema de su institucionalización.

3. ¿Qué factores inciden en la institucionalización del control social?

Un dilema que aún permanece pendiente es cuánta institucionalización es requerida de manera de no asfixiar la autonomía social y, a la vez, no tornar vulnerables la participación ciudadana en general y el control social en particular. Otro dilema asociado al anterior es cuánto de orgánico debe tener el control social, sobre todo habida cuenta de que la organización es un recurso escaso que, al ser privilegiado, puede contribuir a la "elitización" de la participación ciudadana.

La primera consideración al respecto es que la institucionalización del control social no depende de la mayor (o menor) cantidad de órganos, leyes ni sistemas que se creen en torno a él. Esta dimensión es apenas parte del problema, aunque usualmente tendemos a confundirlo como "el problema".

La segunda consideración que cabe realizar es que el asunto de la institucionalización del control social no siempre es pertinente, ya que existen manifestaciones del control social que no pueden ser reducidas al problema de su institucionalización a pesar de que pueden ser influidas por ella.

En este último sentido hay que comenzar por hacer la distinción entre control social promovido desde el Estado y el que se desarrolla en forma espontánea desde la sociedad.

Dos fenómenos de reciente data muestran la importancia que está adquiriendo el control social espontáneo. Por una parte, como dan cuenta Zovatto y Lagos (2005), la más de una docena de presidentes que han debido dejar sus cargos antes de su mandato constitucional, entre 1978 y 2005, es una muestra de que la población se siente "con poder" de ciudadanía para definir los destinos de sus países a través de los "golpes de la calle". Por otra parte, la proliferación de organizaciones sociales especializadas en el monitoreo de políticas públicas específicas, la vigilancia del uso de recursos públicos y más reciente la vigilancia del poder legislativo, así como en la traducción de las informaciones provistas por órganos gubernamentales, -entre otras, las presupuestarias- constituye una expresión de un poder ciudadano ocupado expresamente de la crítica y control de las cuestiones públicas, actuando muchas veces como intermediario entre el Estado y la sociedad aún a pesar de aquél.

No es todavía claro si la emergencia de tales fenómenos está vinculada a la inexistencia de interfaces formales de relación entre el Estado y la sociedad pero sí es evidente que mientras mayor sea la institucionalización del control social mayores serán las posibilidades de que él se erija como un real derecho ciudadano. De hecho, el propio control social espontáneo eventualmente mejora su eficacia si hay recursos de poder puestos a su servicio por la institucionalidad estatal; al menos esto es claro en lo que concierne a la disposición de recursos judiciales y de una normativa legal que facilite el acceso a la información pública. De cualquier manera, el problema de la institucionalización del control social es particularmente pertinente cuándo él es promovido desde el Estado.

Ahora bien, ¿a qué alude y de qué depende la institucionalización del control social? Sugeriremos algunos elementos al respecto.

La institucionalización de cualquier práctica (y por ende también la del control) puede ser entendida como un proceso en el cual se estructura un conjunto de reglas formales e informales, mediante las cuales se articulan las relaciones recíprocas entre individuos (Stalker, 2006:18).

Obviamente hay varias condicionantes básicas de ese proceso.

Las condiciones socio-políticas en general y el proyecto político gubernamental en particular, son particularmente importantes. Actualmente, por ejemplo, en Venezuela el control (contraloría) social está siendo impulsado como una política gubernamental bajo el marco del desarrollo de una particular organización del poder popular, bajo una estrategia más amplia que busca, en principio, alterar las reglas de juego de la política.

Los niveles autónomos de organización social y, en especial, el capital cívico es otro condicionante fundamental. De hecho, como lo señala Abramovich (s/f: 19), por lo general, las estrategias legales exitosas resultan ser aquellas que van acompañadas de la movilización y el activismo en el ámbito público de los protagonistas del conflicto real que subyace y sostiene un proceso.

Además de estas condicionantes, es posible que la institucionalización del control social, dependa de algunos factores singulares.

Nos referiremos a tres: la práctica de uso, la infraestructura, y la sustentabilidad de los canales de control social, especialmente cuando son promovidos desde el Estado.

La "práctica de uso" alude al despliegue del control por parte de sujetos sociales. Los hallazgos empíricos sugieren que ella es dependiente en primer lugar de la confianza sobre las instituciones políticas. De hecho, hasta hace muy poco las organizaciones de base y los movimientos sociales mayoritariamente concentraban su actuación en lo social sin incorporar plenamente el discurso de las instituciones y de los derechos y con una fuerte desconfianza en las vías legales (Abramovich, s/f). En segundo lugar, la práctica de uso pareciera depender fuertemente de la utilidad percibida de ella misma. Ésta, por su parte, es una clara función de los recursos de poder puestos a disposición del control social a fin de generar consecuencias públicas, por lo que necesariamente remite a la infraestructura disponible.

Por su parte, la "infraestructura" del control social se asocia precisamente con la dotación por parte del Estado del marco de los recursos, particularmente de los indirectos provistos por la institucionalidad judicial y pro-rendición de cuentas, y de los recursos directos, referidos a los poderes certificativos, asignativos o de veto, además de la transparencia de la acción pública.

Al respecto cabe hacer dos distinciones. Una incumbe a las distintas modalidades que puede adoptar el control social. La otra se relaciona con los arreglos institucionales que desde el Estado se ofrecen para darle substancia a tales modalidades.

Las modalidades, según lo muestran las experiencias en América Latina, suelen ser las siguientes:

- Sistemas de quejas y denuncias instituidos habitualmente en los organismos y servicios públicos y relacionados con la institucionalidad estatal contralora, tal como por ejemplo opera en México

- Control de los beneficiarios sobre programas sociales y obras públicas, extendido como práctica bajo el impulso de organismos internacionales (en particular, el Banco Mundial) de modo de combatir la corrupción o el clientelismo. México también ofrece una experiencia rica al respecto liderizada por la Secretaria de Desarrollo Social en conjunto con algunas organizaciones sociales.

- Control ex-ante o ex-post sobre políticas y servicios públicos, que puede ser ejercido por la sociedad (no necesariamente los beneficiarios) o segmentos de ella.

- Seguimiento y evaluación social, que supone interrogarse sobre si lo que se hace es lo que debe hacerse con base en patrones de efectividad sociales.

Los arreglos institucionales, en general se concentran en el control social sobre políticas y servicios públicos. Dos tipos de arreglos tienden a operar al respecto, que enumeramos a continuación:

- a) De una parte existen los arreglos orgánicos que suponen definir desde el Estado quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado el control social. Al respecto en lo que concierne al control social, en una investigación previa (Cunill, 2000), encontramos que según las respuestas a estos asuntos operan distintos grados de formalización del control social y, por ende, distintos nudos críticos.

Un modelo de alta formalización lo representan las Juntas de Vigilancia de los gobiernos municipales en Bolivia, que son órganos cerrados circunscritos a organizaciones sociales territoriales; con atribuciones formalizadas a través de una ley; y que están dotadas de la posibilidad de imponer sanciones expresas, según lo referíamos precedentemente.

Un modelo de formalización media lo ilustra el caso de las Contralorías Sociales que operan en México como órganos semi-cerrados conformados por ciudadanos comunes electos del seno de comités asociados a la ejecución de obras o por las comunidades beneficiarias; concebidos en general como delegados del órgano de control interno de la administración pública (por tanto, que no pueden imponer ningún tipo de sanciones, salvo las que active el órgano asociado); y que no disponen de respaldo legal.

Por fin, un modelo de baja formalización es exhibido por las Veedurías Ciudadanas en Colombia, que operan como órganos abiertos a los que se pueden incorporar ciudadanos comunes o actores colectivos de cualquier naturaleza; que a pesar de disponer de respaldo legal, no tienen una especificación formal de atribuciones; y que tienen a su disposición poderes indirectos de una amplia gama, representados básicamente por las acciones judiciales (acciones de cumplimiento, entre otras).

Ahora bien, los hallazgos empíricos sugieren que mientras mayor es la formalización del control social, mayores tienden a ser las posibilidades de que se acoten sus alcances y contenidos, a veces en claro desmedro de la dinámica social. Por otra parte, el control social fundamentado en la creación de órganos específicos tiene elevadas probabilidades de lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación; esto último, especialmente ocurre cuando es el Estado quien predefine los sujetos del control social, lo que necesariamente redundará en la exclusión de actores sociales. La conclusión es, por tanto, obvia: si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta con que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado, sino que es preciso dotar a los órganos de suficiente flexibilidad de modo que ciudadanos individuales y representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo puedan constituirse en sujetos directos del control social; así como asegurar que sus atribuciones no redunden en costos de la participación[§]; y lograr que los recursos de poder puestos a su disposición generen el tipo deseado de consecuencias sobre los poderes públicos.

Cada una de estas prevenciones suelen ser válidas también respecto de los órganos creados por el Estado para ejercer un control social ex –ante. De hecho, la experiencia más relevante al respecto, los Consejos Paritarios y Deliberativos que existen en Brasil asociados

[§] La experiencia muestra que cuando, por ejemplo, hay un recargo de atribuciones o éstas exigen disponer de conocimientos expertos se generan mayores costos de oportunidad y de información para los sujetos sociales, lo que a la larga puede inhibir la participación ciudadana.

a una serie de políticas públicas, han sido objeto de críticas especialmente en lo que concierne a su autonomía.

Todas estas consideraciones llaman la atención sobre la necesidad de apuntalar los atributos que requiere reunir el control social. Pero también vuelcan la mirada hacia su necesaria complementación con arreglos procedimentales. Nos referiremos brevemente a ellos.

b) Los arreglos procedimentales tienen la ventaja de estar a disposición permanente de los sujetos sociales, independientemente de sus niveles de organización y sin mayores costos, aunque también respecto de ellos hay críticas, sobre todo relativas a los obstáculos institucionales que a veces dificultan su activación.

De cualquier manera, la mayor virtualidad de los arreglos procedimentales es que pueden contribuir a la constitución de poderes directos. Varios de ellos están apareciendo en las últimas décadas en la escena latinoamericana consagrados legalmente.

Uno, la revocatoria del mandato y remoción de autoridades.

Dos, las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisión.

Tres, las leyes de acceso a la información, que ya están disponibles en más de 10 países.

Cuarto, también hay un esfuerzo por lograr que la rendición de cuentas esté legalmente obligada, lo que abre otra oportunidad para que se puedan conocer las razones de las acciones y decisiones públicas.

Quinto, la exigencia de publicidad de la gestión de intereses.

Estos arreglos procedimentales junto a una mayor tendencia a desarrollar una gestión pública orientada a resultados**, abren oportunidades para propender a la institucionalización del control social como derecho de la ciudadanía.

** La gestión orientada a resultados tiene al menos dos virtualidades para el control social. Una, es que promueve una mayor flexibilidad en el aparato público lo que facilita, entre otros, el despliegue del poder de la deliberación. Otra, es que al devenir en mandatos expresos (planes, estrategias, metas, indicadores) provee al control social de un marco más claro sobre lo que, en principio, se puede exigir.

Un último asunto relativo a la institucionalización del control social es su "Sustentabilidad". Acá las respuestas están todavía más abiertas ¿Ayuda a desarrollarla la existencia de una ley sobre control social? ¿Son convenientes los sistemas de control y vigilancia? Hay países que están intentando ambas cuestiones pero persiste la duda de si por estas vías no se corre el riesgo de atentar, de nuevo, contra la autonomía social y desconsiderar las dinámicas sociales. Este es, por tanto, otro tema pendiente que habrá que agregar en la agenda futura de investigación.

Conclusiones

El control social, necesario para estimular la rendición de cuentas de los poderes públicos hacia la sociedad, está tensionado por el juego de la dependencia y de la independencia respecto de aquéllos.

Los principales hallazgos en tal sentido, sugieren que la manera como esta tensión sea manejada condiciona la eficacia y la autenticidad del control social y, por ende, su capacidad de contribuir a la democratización del espacio público.

Hay fuertes evidencias de que, por una parte, la eficacia del control social es en gran medida dependiente de los recursos de poder puestos a su servicio, a fin de que pueda devenir en consecuencias para los poderes públicos.

Los recursos indirectos son aquellos que para ser activados requieren de la mediación de la institucionalidad estatal, tanto la judicial como la que está especializada en promover la rendición de cuentas (órganos contralores, ombudsman, etc.).

Aunque los recursos de poder que esta institucionalidad brinda al ejercicio del control social están siendo mejorados, actualmente cobra especial importancia la necesidad de complementarlos con recursos de poder directo. Estos también son dependientes de la institucionalidad estatal, ya que en su mayoría requieren de una consagración legal; pero, al no estar mediados para su activación por aquélla, tienen el potencial de crear mayores condiciones de eficacia al control social.

Colocado de esta manera el problema, la eficacia del control social remite a una conquista permanente por parte de la sociedad de amplios recursos de poderes sociales.

También exige de la presión social en pos de la mejora de la institucionalidad judicial y de la estatal pro-rendición de cuentas.

Por su parte, la preservación de la independencia del control social, a fin de que exprese auténticamente una relación regulativa sobre el Estado, constituye también una tarea fundamental de la sociedad.

Para dar mayor sustento a estas tareas puede ser útil propender a la institucionalización del control social como un derecho ciudadano. Hemos intentado señalar algunas prevenciones en tales sentidos. Sin embargo, hay que esperar que la tensión entre dependencia e independencia no se resuelva jamás, ya que en última instancia hace parte de las tensiones de la relación entre el Estado y la sociedad.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (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; 9).
- 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.
- Cunill Grau, Nuria (2006), "La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?", en Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad, Mezones, Francisco, ed., Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Llerenas Morales, Vidal (2006), Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social, México, Secretaría de la Función Pública. Dirección de Contraloría Social para Estados y Municipios. Presentado en: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11 (Guatemala: 2006 Nov. 7-10).
- Stalker, Germán (2006), Participación ciudadana en las decisiones públicas: la Ley de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Interrogantes y desafíos, Buenos Aires, s.e.. Presentado en: Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 19: Contraloría y Participación Social en la Gestión Pública (Caracas: 2006).
- Zovatto Garetto, Daniel y Lagos, Martha (2005), "Gobernabilidad democrática: logros y desafíos", en Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano, No. 13, Madrid.

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx