

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 128

Responsabilización por el Control Social

NURIA CUNILL GRAU

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 128

Responsabilización por el Control Social

NURIA CUNILL GRAU



Sede Académica, Costa Rica.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



Asdi

ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA
AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC)
DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad
del autor y pueden no coincidir con las de la institución.

ISSN: 1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede Académica Costa Rica
Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica
Primera edición: enero, 2003

Secretario General: Wilfredo Lozano
Director Sede Académica
Costa Rica: Carlos Sojo
Producción Editorial: Leonardo Villegas

ÍNDICE

	pág
Presentación	7
I. Introducción	9
II. El control social sobre la Administración	
Pública: límites en un tema difuso	11
a. Las concepciones en boga: acotamiento y ambigüedad	11
b. Fijando alcances en algunos de los dilemas sobre el control social	18
III. La institucionalización orgánica del control social:	
lecciones de la experiencia latinoamericana	26
a. Los modelos ofertados	26
a.1. Modelo 1: alta formalización. Los “Comités de Vigilancia” en Bolivia.	26
a.2. Modelo 2: formalización media. La “Contraloría Social” en México	29
a.3. Modelo 3: baja formalización. Las “Veedurías Ciudadanas” en Colombia	31
b. Los nudos problemáticos de los que dan cuenta los modelos orgánicos	36
b.1. La circunscripción de roles, tanto como su confusión, debilitan el control social	36
b.2. El control social fundamentado en la creación de órganos específicos puede lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación	37
b.3. Existe una directa relación entre el contenido del control social y sus costos de información y oportunidad, entre otros	39
b.4. Un diseño inadecuado de los recursos para forzar la observancia de la Administración, puede operar en contra de la eficacia del control social	40

b.5	Cuanto mayor sea el grado de formalización del control social institucionalizado, mayores son las probabilidades de que se acoten sus alcances y contenidos	42
b.6.	La dependencia absoluta del control social respecto del control estatal lo torna vulnerable	43
IV.	Habilitar a la ciudadanía para ejercitar el derecho al control social: un camino apenas iniciado en América Latina	45
a.	Los recursos de acción directos e indirectos disponibles	46
a.1.	Poder de veto: revocatoria de mandato y remoción de autoridades	47
a.2.	Los recursos administrativos	49
a.3.	Las acciones ciudadanas en defensa de intereses públicos	51
a.4.	Las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisión	54
b.	La información sobre los actos administrativos y sus razones: la condición básica del escrutinio público y de la deliberación pública.....	57
b.1.	La exigencia de la rendición de cuentas	59
b.2.	El derecho al libre acceso de los ciudadanos a la información pública	60
V.	Conclusiones.....	69
	Bibliografía	71

Presentación

La comprensión de los vínculos entre la ciudadanía y la administración, entendiéndose por tal las decisiones operativas de gobiernos ajustadas o no a normas y demandas, se ha convertido en una recurrida necesidad. La razón primaria es el déficit creciente de legitimación de políticas públicas distanciadas de necesidades sociales primarias. Por ello desde arriba y desde abajo la administración recibe constantes demandas para ampliar la transparencia de su operación y para incorporar a la población de distintos modos en la formulación, seguimiento y evaluación de sus acciones. Desde arriba, la denuncia de ingobernabilidad cursada por los organismos multilaterales para América Latina a principios de los años ochenta y luego revisada a partir de la demanda de una mayor intervención regulatoria de los Estados en los estertores del consenso de Washington hacia 1997, ha formulado distintas prescripciones en torno a la participación ciudadana en las políticas públicas: desde la consulta, el monitoreo, hasta la rendición de cuentas. Desde abajo, notablemente, la inconformidad pública con la opacidad de la gestión y la inequitativa resultante de las políticas como un todo, ha exigido la vinculación activa de la ciudadanía en la cuestión pública, ya no desde los espacios decisionales que por tradición han formado el sistema democrático representativo, sino por medio de una amplia variedad de formas y espacios, no suficientemente clasificados ni explicados por la ciencia social hasta ahora. Todo ello se complica con una respuesta pública que establece pobres sinonimias entre todas las formas posibles de la participación, donde una vez se dice control, otra rendición de cuentas, otra transparencia y siempre participación.

En este sentido el aporte de Nuria Cunill es de primera importancia. Contribuye con profusión de ejemplos concretos, a poner orden conceptual en el desorden práctico y a ilustrar posibilidades para la investigación científica futura.

Nuria Cunill Grau es doctora en Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela) y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas (Universidad de Chile). Dirige el Programa de Estudios e Investigaciones y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. También es investigadora y consultora en temas vinculados a las relaciones Estado-sociedad, habiendo realizado misiones en la mayoría de los países de la región. Tiene una amplia trayectoria académica y ha sido invitada como conferencista en diversas instituciones de Iberoamérica.

Sus libros más recientes son: “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas”, coeditora (2003); “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, coeditora (2000); “Lo público no estatal en la reforma del Estado”, coeditora (1998, español; 1999, portugués); “Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social” (1997, español; 1998, portugués).

Este trabajo ha sido publicado originalmente en La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Consejo Científico del CLAD, coord., Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000. 346 p. ISBN 950-23-1133-7 www.clad.org.ve

I. Introducción*

En principio, referirse a la “responsabilización” de la Administración Pública produce cierta incomodidad. Primero, porque se trata así de traducir un término de suyo impreciso: la cuestión de la “*accountability*”. Segundo, porque ni siquiera son términos equivalentes; de hecho, la referencia a la responsabilización contiene aún más connotaciones que la referencia a la *accountability*, algunas de las cuales trascienden completamente el objeto en estudio, tal como es, por ejemplo, la noción de responsabilidad como sentido de obligación, asociada más a cualidades morales¹.

Sin embargo, la incomodidad disminuye si se acuerda que, más allá de las aparentes dificultades terminológicas, hay un problema clave que en todos los casos pretende ser relevado: la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen poder a nombre nuestro, los ciudadanos. En sí, la exigencia de la rendición de cuentas traduce, en su sentido más primigenio, la conciencia de que para que el poder sea democrático no basta con que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea también legítimo, a partir, en principio, de la posibilidad de su justificación y subsecuente contestación por otros.

(*) Se agradece a Oscar Oszlak por las profundas e instigantes observaciones a la primera versión de este trabajo. En todo caso, el resultado final es de plena responsabilidad de la autora.

1 En el idioma inglés se diferencia entre “*accountability*” y “*responsability*”. Martín (1997:2) señala que este último es un concepto más rico: “*To be responsible connotes the ability to act as well as simply to report; and a concern for the consequences of this action. There is a moral flavour missing from accountability*”.

El que este problema adquiriera máxima relevancia en las últimas décadas no es casual. La conciencia de que el poder político es cada vez más elusivo, junto con una creciente insatisfacción respecto de sus resultados, tornan crítico el problema de su control.

Pero, aun así delimitado el problema, persisten una serie de dificultades. Una de ellas es la distinción entre la propia noción de control y lo que acá se denomina responsabilización. ¿Son, acaso, términos sinónimos? Si así fuera, ¿por qué no referirse directamente al control? La razón no es perfectamente clara, pero pareciera aludir a los alcances de uno y otro. El control, en sí mismo, supone interferir en la manera en que el poder es ejercido. La responsabilización obliga, en cambio, solo a que las acciones y decisiones que devienen del ejercicio del poder sean justificadas. Por tanto, presupone el despliegue de la discrecionalidad, e incluso, de la propia opacidad del poder (vid. Schedler, 1999). La interferencia, si es que puede asimilarse el término, solo opera toda vez que se estima que la justificación no es satisfactoria, dando lugar a la imposición de sanciones.

De cualquier manera, es evidente que el tema del control está directamente vinculado al de la responsabilización. Es más, es muy probable que el segundo solo sea un subconjunto del primero, tal como pareciera testimoniarlo la mayor parte del discurso teórico sobre el particular. Sin embargo, este converge menos respecto de si la responsabilización solo presupone un control “*ex-post*” o puede también incluir un control “*ex-ante*”. De hecho, una corriente (vid., por ejemplo, Manin, *et al.*, 1999; Dunn J., 1999) adopta la primera posición, estableciendo, a su vez, una distinción entre “*accountability*” y “*responsiveness*” y asociando la primera claramente a la existencia de sanciones que puedan ser directamente aplicadas. Desde esta concepción, los gobiernos son “*accountables*” si los ciudadanos pueden discernir entre gobiernos representativos y no representativos y pueden sancionarlos apropiadamente. Por otra parte, los gobiernos son “*responsives*” si adoptan las políticas señalizadas como preferidas por los ciudadanos. La responsabilización (o *accountability*) supondría, pues, una relación entre resultados y sanciones (directas), mientras que la “responsividad”, una relación entre señales y políticas (Manin *et al.*, 1999: 7 - 10).

Sin embargo, existe otra concepción de la *accountability* más abarcativa al asumir que el control puede versar sobre las acciones y/o decisiones pasadas, pero también sobre las futuras; por ende, que puede existir un control *ex-ante*. Por otra parte, que la imposición de sanciones puede derivar de sujetos distintos de aquellos que

participan en aquel; o sea, que las sanciones pueden ser indirectas (vid. Schmitter, 1999; Schedler, 1999).

La referida discusión no es banal, puesto que tiene directas implicaciones prácticas para el tema que nos ocupa: el control de los ciudadanos sobre la Administración Pública².

¿Es acaso la posibilidad de sancionar directamente una condición *sine qua non* para el ejercicio del control ciudadano directo sobre la Administración? ¿Son las elecciones el único recurso directo de la ciudadanía?; por otra parte, ¿es que el control social debe esperar por los resultados de las acciones y/o decisiones de la Administración Pública para poder desplegarse? En lo que sigue intentaremos aportar algunos argumentos para fundamentar la negativa a tales interrogantes, así como para precisar sus límites. Sostendremos, como base, que los ciudadanos pueden ejercer un control directo sobre la Administración Pública, pero que una serie de condiciones requieren ser satisfechas a tales efectos.

II. El control social sobre la Administración Pública: límites en un tema difuso

a. Las concepciones en boga: acotamiento y ambigüedad

El problema de la responsabilización de la Administración Pública ante los ciudadanos no es nuevo. Solo que la manera tradicional como ha sido abordado lo relega a un control indirecto, ejercido a través de los políticos. En efecto, desde fines del siglo pasado, con base principalmente en la doctrina de Wilson y luego de Weber, se asume que la responsabilidad de la Administración solo puede ser exigible ante los

2 En tanto las instituciones democráticas no contienen mecanismos que pudieran permitir a los ciudadanos **sancionardirectamente** las acciones ilegales de la Administración Pública, el control de los ciudadanos sobre ella solo puede ser indirecto, a través de los políticos. Esta es la derivación práctica de la corriente que fundamenta la noción de responsabilización en la relación entre resultados y sanciones. Así, “*citizens can at most consider the performance of the bureaucracy when they sanction the behavior of elected politicians*” (Manin, *et al.*, 1999: 20-21).

representantes electos y que se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política de la administración y la primacía de aquella sobre esta. Los supuestos implícitos son la neutralidad y la no discrecionalidad de la Administración Pública o, en todo caso, un uso imparcial y objetivo del poder que detenta. La preeminencia de las reglas impersonales, el estricto apego al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, así como la existencia de un sistema legal que contribuya a evitar los abusos, constituirían los mecanismos básicos que posibilitarían, en primera instancia, la responsabilización de la Administración frente a los ciudadanos. En cualquier caso, el único instrumento real que estos dispondrían para desplegarla es el de las elecciones, el que, usado sobre los políticos, permitiría expresar la satisfacción o insatisfacción del público con la Administración Pública.

Como ha sido advertido (vid. Behn, 1998), esta conceptualización provee un método claro, simple y directo de responsabilización democrática de la Administración Pública. Asumiendo que esta puede ser separada de la formulación de las políticas y que el aparato burocrático siempre encontrará y adoptará la más eficiente manera de implementar cualquier política, correlativamente se asume que el público no necesita preocuparse de la Administración. Todo lo que necesitarían los ciudadanos es preocuparse de las políticas públicas y si no están de acuerdo con las que han sido definidas por un gobierno (o con la manera como su Administración está siendo controlada), ellos tienen un medio directo para corregir la situación: usar el mecanismo de las elecciones para castigar, mediante la no reelección, a los gobernantes.

Sabemos, sin embargo, que las elecciones son un mecanismo extremadamente imperfecto de responsabilización de los políticos (vid. al respecto, por ejemplo, Przeworski, 1998). Pero también conocemos que, así como la eficiencia no es substancial al aparato burocrático, la implementación de las políticas es un proceso inherentemente político. La creciente autonomización de la Administración Pública y sus mediocres resultados constituyen testimonios de las falacias involucradas en la concepción tradicional que basa solo en los políticos la responsabilización de la Administración Pública.

La noción de la responsabilización que se torna hegemónica a fines del siglo XX, acoge estas limitaciones y el péndulo oscila de un extremo al otro: de unos ciudadanos mediados completamente por los políticos, a actores clave en el logro de la responsabilización de la Administración Pública. Pero, ¿de qué actores se trata?

La respuesta más radical que se ofrece es que la única verdadera *accountability* es aquella que puede ser exigida por los consumidores, actuando en su propio interés. Precisamente, bajo la presunción de que el mercado, mejor que los políticos, permite que las verdaderas preferencias de los ciudadanos sean expresadas, es que la reforma de la Administración Pública se erige centralmente sobre la privatización o contratación privada de múltiples servicios, o, al menos, sobre el estímulo a la competencia administrada en su interior. Nueva Zelanda se constituye en el modelo de esta solución, que parece expresar el *desideratum* de la *accountability*: proveer a los consumidores la oportunidad de la “salida” (en expresión de Hirschman) de aquellas entidades que no satisfagan sus preferencias o sus expectativas. Complementariamente a ello, en las organizaciones que permanecen en la órbita estatal, la atención se dirige a facilitar la “voz” de los consumidores a través de favorecer su consulta, así como de facilitar la intervención de los usuarios en los órganos de dirección de servicios públicos singulares³.

El cambio en ciernes es, pues, radical. Y aunque sus efectos no son homogéneos ni totalmente obvios, ya existen varias alertas sobre la posibilidad de que, así perfilada, la reforma de la Administración Pública no devenga en el refuerzo de su responsabilización ante los ciudadanos, sino en todo lo contrario. Las razones, esquemáticamente planteadas, son tres. Una concierne al esfuerzo por desplazar la *accountability* al mercado, donde la principal prevención ha sido formulada, entre muchos otros, por March y Olsen (1995): las sanciones del mercado establecen la *accountability* de los funcionarios públicos solo respecto de aquellos ciudadanos con recursos reconocidos por el mercado. De hecho, no habiendo una distribución equitativa de recursos en la sociedad, el uso de mecanismos de precio no opera como un real mecanismo de control democrático. Además, un sistema de servicios públicos que enfatiza el intercambio mediado por un pago como mecanismo de control, refuerza no sólo la iniquidad, sino la propia irresponsabilidad social al asentar una relación directa entre uso, pago y control.

3 Desarrollamos extensamente tanto los modelos hegemónicos para facilitar la “voz” de los consumidores, como los principios que guían la reforma del sector público, en Cunill (1997).

Las otras dos razones incumben de manera más directa al modelo institucional que desde tales posiciones se pretende esbozar para la Administración Pública. De una parte, está el foco en el cliente, usuario o consumidor que bien pudiera ser juzgado como un avance significativo respecto del pasado, pero que no pareciera implicar una renovación de las relaciones del Estado con los ciudadanos mismos⁴. En efecto, tal como lo evidencian sobre todo las reformas acaecidas en el Reino Unido, también constituido en uno de los modelos (vid. por ejemplo, Richards, 1994; Prior *et al.*, 1995; Stewart, 1996), el énfasis se ha colocado en la apertura de oportunidades de expresión solo del individuo aislado (la queja, la encuesta de opinión, etc.); además, la participación social misma se ha tendido a relegar a micro-espacios (la escuela, el hospital, etc.) así como a despolitizar, basándola sobre todo en la experiencia técnica de los sujetos sociales (la cogestión administrativa); y, por último, el poder de la propia Administración Pública parece haberse reforzado, en detrimento no solo de los ciudadanos, sino de la propia política⁵.

La última razón incumbe precisamente al tipo de cuadro de poder en ciernes. Refiriéndose al paradigma de la reforma, Nueva Zelanda, Gregory (1995: 69) señala al respecto: “*some empirical research has indicated that the new managerialist ethos may be weakening understanding of, and commitment to, some of the traditional tenets of ministerial and administrative responsibility, as it gives rise to «technocrats» who are committed to policy programmes but tend to be impatient with political process*”. Los elevados grados de autonomía concedidos a las agencias públicas, consideradas indistintamente, a su vez, como si fueran organizaciones de producción y modeladas según las líneas de las corporaciones de negocios, estarían en la base de este fenómeno⁶. Pero

4 Ciertamente, afirmar esto no significa desconocer la clara tendencia hacia la búsqueda de una mayor calidad de los servicios públicos (con la consiguiente orientación al cliente), que se expresa en medidas directamente diseñadas a tal efecto, tales como la adopción de estándares de calidad; la obligación de utilizar tales estándares para evaluar los servicios; el establecimiento de sistemas de información al usuario y el desarrollo de procedimientos de reclamación y compensación en caso de que sus derechos sean lesionados. Lo que en todo caso acá se quiere remarcar es que simultáneamente tiende a operar una pérdida de poder del ciudadano frente al aparato del Estado.

5 Vid. *supra*, nota 3.

6 Gregory (1995: 71), de hecho, afirma: “*...instances of corruption --both official and personal-- in the New Zealand state services will probably increase significantly in the years ahead. It is speculated, necessarily tentatively, that this will be in part because the state-sector reforms, promulgated with the aim of enhancing accountability, are based on a narrow, essentially economic, view of human behaviour in organizations*”.

también lo estaría un intento deliberado de disminuir el control político sobre la administración, habida cuenta del singular peso que adquiere la corriente del *public choice* en la explicación del comportamiento humano⁷. Moe (1994) es uno de los estudiosos que tempranamente da cuenta de una alteración negativa de los valores del sistema político, refiriéndose específicamente al caso de Estados Unidos. Actualmente, esta pareciera ser una crítica aún más generalizada.

En suma, lo que las evidencias empíricas sugieren es que las recientes reformas que están signadas por una orientación de mercado, no son capaces de enfrentar la actuación auto-referenciada de la Administración Pública promovida por el modelo tradicional burocrático. Al contrario, más que en un refuerzo de la responsabilidad pública del aparato del Estado, pudieran estar deviniendo en su debilitamiento. El déficit persistente en el control ciudadano directo, expresado en el fallido esfuerzo por recuperar la ciudadanía como sujeto de la exigencia de cuentas a la Administración Pública, así como la pérdida aún más pronunciada del control político sobre la Administración Pública, son, de hecho, rasgos que signan el panorama actual.

Lo que se hace pues evidente es que las concepciones hegemónicas sobre la reforma administrativa, no obstante reivindicar un control directo de la sociedad sobre la Administración Pública, acotan inconvenientemente el concepto.

Esta acotación tiene fuentes precisas, que emergen de una concepción también acotada de la democracia y, por sobre todo, de la ciudadanía. El denominado modelo empresarial (*managerial model*) y, en particular, su versión funda predominantemente su discurso sobre la responsabilización de la Administración Pública en el usuario **individual** de los servicios públicos, porque asume que la ciudadanía se fortalece ejerciendo

7 Apoyado en la corriente del *public choice*, el proyecto modernizador hegemónico da lugar a una particular concepción respecto de la manera de incrementar la *accountability* de la Administración Pública. Parte de la asunción de que todo actor racional busca la maximización de sus propios retornos (*rent-seeking*) y que, por ende, las políticas gubernamentales pueden distorsionar las preferencias de los ciudadanos en función del interés de los políticos, mientras que las agencias públicas pueden perseguir sus propias agendas a expensas de la eficiencia económica y social. Sin embargo, las respuestas que se esbozan a esta doble problemática son diferentes, según se trate de la esfera política o de la administrativa. Para esta última, la solución ofrecida consiste en evitar la influencia de la esfera política —concediéndole más discrecionalidad— junto con minimizar la posibilidad del comportamiento auto-orientado —por medio del principio de la competencia, del “control de los consumidores” y de la especialización organizacional—. Para la esfera política, en cambio, la solución se reduce a restringir el poder de los políticos (Davis, 1996: 306). En Cunill (1997: 242).

presiones sobre los servicios públicos a través del ejercicio de la elección informada (Clark, 1996, citando a Walsh). De hecho, no es posible sustraer el contexto ideológico que domina a fines de los 70 y en los 80, cuando se gestan y se despliegan, sobre todo en el Reino Unido, las principales propuestas de reforma del sector público. Allí —pero también en los Estados Unidos de Reagan—, el debate sobre las relaciones público/privado se levanta sobre los emblemas de la libertad y la eficiencia. Y si bien es cierto que la profunda crisis fiscal que domina en ese entonces a los países industrializados no es ajena a la explicación del origen de tales emblemas, también es cierto que son pertinentes a ella los esfuerzos desde el neo-conservadurismo por replantear la noción misma de ciudadanía, sobre todo, bajo el modelo libertario. Para este (vid. Nozick, 1988), el ideal utópico es el de un sistema de múltiples comunidades donde se pueda escoger libremente vivir y experimentar, y los únicos derechos legítimos son los derechos individuales de las personas. Como ciudadanos, estas tienen derecho a protestar cuando sus derechos son violados, pero no tienen derecho a reivindicar nuevos espacios para expresar su autonomía; la colectividad, por su parte, es visualizada como un obstáculo que solo regula el sistema de deberes negativos de la ciudadanía. La condición de la ciudadanía se aleja así de la participación política y se engarza en una concepción atomista de la sociedad.

Según este tipo de marco ideológico, la noción de “elección” como un derecho político que se ejercita en el gobierno de la cosa pública pierde significado. En cambio, la presunción que gana espacio, como lo destacan Prior/Stewart/Walsh (1995: 135), es que “las elecciones significantes pueden sólo ser hechas por individuos y sólo en el contexto de una relación de intercambio en el mercado, en vez de ejercitadas colectivamente por ciudadanos con un interés común y a través de procesos de persuasión e influencia”. Coherente con estos planteamientos es la particular relación entre la Administración Pública y la democracia que se desarrolla en la década de los 80⁸. La posición mayoritaria es que aquella solo debe no dañar la democracia en vez de intentar ejercer una acción positiva respecto de ella. A lo sumo, se suscita una coincidencia respecto de la necesidad de apertura y receptividad de la Administración, asumiendo que el lema debe ser “ir al público” en vez de intentar que este “venga” hacia ella.

8 Como se destaca en Cunill (1997: 133,134), uno de los síntomas de las nuevas percepciones que adquieren carácter hegemónico acerca de la relación entre la Administración Pública y la democracia, es al tenor de la conferencia que se celebró en Estados Unidos en 1988 (al final de la era de Ronald Reagan) entre los principales teóricos y prácticos de la Administración.

Sin embargo, este tipo de posiciones se ha morigerado a fines de la década del 90, cuando a conciencia de los déficit en la gobernabilidad y a partir de una mejor comprensión de la naturaleza misma del aparato del Estado⁹, comienza a ser reclamada una reconexión de la Administración Pública y la democracia. Con ello, la noción del control social como un medio para lograr la responsabilización del aparato de Estado también comienza a experimentar transformaciones. Pero lo que pierde el tema en acotamiento lo gana en ambigüedad.

En efecto, una revisión de la literatura reciente sobre responsabilización y Administración Pública hace patente una demanda clara en torno a que aquella sea responsable directamente ante el público. Gagne (1996), Quirk (1997), Pradhan (1998), Shah (1998), Picciotto (1998), Hill y Gillespie (1996), Behn (1998), entre otros, postulan en forma expresa la necesidad del control social sobre la Administración Pública. Sin embargo, prácticamente no existen indicaciones acerca de “cómo” hacerlo posible, “sobre qué”, ni “cuáles” sujetos sociales se interpelean.

Ilustra, también, cuán difuso es el tratamiento que se le ha dado al tema del control social, la polaridad que preexiste entre las pocas definiciones que es posible encontrar¹⁰.

Los múltiples, e incluso contradictorios, efectos prácticos que pueden derivarse según la manera en que se enfoque el problema y, en especial, según las respuestas que se den respecto de cómo, con qué, sobre qué y quiénes son habilitados para el ejercicio del control social sobre el aparato del Estado, nos obliga a delimitar a continuación algunos de los dilemas que están envueltos en estos asuntos.

9 Uno de los primeros trabajos en esta perspectiva es el de Ranson/Stewart (1994).

10 Nosotros apenas encontramos dos expresas, muy opuestas a su vez. Por una parte, control social como “compuesto por las obligaciones y deberes que la ley impone a los servicios y funcionarios públicos en cuanto a publicidad de ciertas actuaciones y transparencia de los actos públicos en general; por la capacidad de observación y de acceso a la información de los medios de comunicación, así como el derecho a la libre opinión e información; y, por último, por el derecho constitucional de presentar peticiones a la autoridad y el derecho de reclamo ante los órganos públicos” (Chile. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 1998b: 118). Por otra parte, control social como “*as social self-regulation that often involves the elaboration of rational procedures to combat public distrust of institutional leaders*” (O’Connell *et al.*, 1990: 261). De hecho, en este caso se refieren tres mecanismos para mantener la responsabilidad de los líderes políticos: *performance, financial y procedural accountability*. Solo en esta última los autores hacen referencia a la participación (como un subtipo, que también incluye la informacional y la técnica).

b. Alcances en algunos de los dilemas sobre el control social

¿Es el control social un asunto que incumbe a los públicos directamente concernidos o al público en general?

¿Puede ser considerado el involucramiento ciudadano en la gestión pública como una forma de control social o es que este solo puede ser ejercitado externamente a la Administración?

¿Es indispensable que la ciudadanía se constituya directamente en sujeto de sanciones para ser habilitada como sujeto de control sobre la Administración Pública?

¿Es indiferente dónde se radique el control social o es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de los productos de la Administración Pública y la naturaleza de las organizaciones que la componen?

Preguntas de este tenor reflejan algunos de los más importantes dilemas que envuelve el ejercicio del control social. Las respuestas que se esbozan no solo incumben a cuestiones generales, tales como la tensión que puede provocarse entre la democracia y la eficiencia operacional de la Administración Pública, sino que pueden afectar tanto la propia eficacia del control social como su legitimidad democrática; e, incluso, pueden alterar los balances de poder reforzando —o debilitando— las actuales asimetrías en la representación social y erosionando —o fortaleciendo— las capacidades de fiscalización de los actores políticos electos.

Una primera cuestión en tales sentidos alude a cuáles son los sujetos sociales responsables de implementar el proceso de control social. La respuesta obvia, en primera instancia, es que es la propia sociedad. Pero esta es una respuesta demasiado general, no solo porque la interpelación a ella es abstracta, sino porque la identificación de la sociedad, en general, con la democracia y la igualdad no es mecánica. Poderosas organizaciones sociales que defienden solo sus intereses corporativos, ejercen influencia y control sobre el aparato estatal promoviendo su privatización más que su democratización.

Otra respuesta posible remite a los sujetos sociales directamente interesados en los resultados de una política o acción estatal (los *stakeholders*). De hecho, la apelación a ellos es creciente en el discurso del *New Public Management*, argumentando que son los únicos con suficiente interés para dedicar tiempo a los asuntos de la *accountability*. Sin embargo, en relación con ellos cabe recoger la prevención que hace la OECD (1995: 51): “*the recipient of a particular service is only one of many stakeholders*”. Los intereses de los ciudadanos, entre otros, como pagadores de impuestos,

también requieren ser considerados. Por lo tanto, el control social pareciera que no puede circunscribirse a los públicos directamente concernidos.

Por fin, otra respuesta identifica como sujetos de control solo a las organizaciones sociales permanentes que disponen de suficiente poder e información para enfrentar a las agencias y a los agentes estatales (vid. Schmitter, 1999). Dese esta concepción, la condición para erigirse en actor del proceso es, pues, disponer de capacidades equivalentes a los poderes estatales para ejercer una acción de contrabalanceo sobre ellos y suscitar acciones colectivas para respaldar sus acciones. Es evidente, en tal sentido, la especial virtualidad de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en exigir una rendición de cuentas de las instituciones estatales y en monitorear sus acciones. O'Donnell (1997) llama la atención sobre una creciente división del trabajo entre tales organizaciones que apelan a las distintas dimensiones de la democracia. Así, mientras unas se dedican a la dimensión liberal, exigiendo que los funcionarios públicos respeten las libertades y garantías liberales básicas, y otras se especializan en la dimensión propiamente democrática, ejerciendo una supervisión sobre las elecciones y la educación en los derechos políticos¹¹, también existen aquellas que expresamente actúan como vigilantes republicanos de actos ilícitos en relación con posibles usurpaciones de la jurisdicción de otros organismos estatales y de una conducta ética apropiada en los funcionarios públicos (p. 162).

La importancia de este último tipo de organizaciones como sujetos del control social sobre la Administración Pública está siendo crecientemente destacada, tanto en la teoría como en la práctica¹². Sin embargo, circunscribir a ellas el ejercicio del control

11 En Delgado (1998) se reseñan varias experiencias de este tipo llevadas a cabo en América Latina (México, Argentina, Nicaragua, etc.) por organismos de la sociedad civil, constituidos expresamente para vigilar la transparencia de los procesos electorales. La autora, en especial, documenta el caso de la "Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial", que constituyó la primera experiencia de participación ciudadana y control político sobre un proceso electoral en Colombia, que, a su vez, pretendió realizar una observación electoral integral. De hecho, incluía un seguimiento y vigilancia sobre: a) la procedencia y utilización de los recursos económicos, b) la imparcialidad y equilibrio informativo de los medios de comunicación, c) el cumplimiento de las normas que rigen los procesos electorales y d) la promoción del voto responsable.

La iniciativa surgió, a comienzos de 1998, de algunas organizaciones de la sociedad civil, a las que se sumaron las centrales sindicales, ONG, miembros de la academia y de la Iglesia, en alianza con algunos medios de comunicación impresos.

12 "Poder Ciudadano" de Argentina es un caso interesante de una organización que se origina en la necesidad de vigilar la transparencia de los procesos electorales, pero que luego se orienta a fiscalizar permanentemente las actividades del gobierno mediante la utilización de mecanismos constitucionales y legales.

social supondría la exclusión de actores individuales y, en general, de todos aquellos segmentos de la sociedad que, a pesar de no disponer de capacidades organizativas, tienen intereses públicos que defender y disposición a tal efecto.

Por lo tanto, lo más probable es que, en una primera aproximación, requiera abrirse la respuesta sobre cuáles son los sujetos del control social. Más aún si se considera que no hay ninguna razón, teórica ni práctica, para que cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos, o susceptibles de ser defendidos como tales, no pueda exigir una rendición de cuentas de parte de la Administración Pública. Así planteado el asunto, el control social incumbiría a las organizaciones sociales, a los ciudadanos sea en tanto *stakeholders* directos o no, y, por supuesto, a los medios de comunicación. Sin embargo, existe un límite: actuar en función de intereses que puedan ser reconocidos como públicos.

Dos problemas surgen de este tipo de aproximación. Uno se refiere a la cuestión de la representatividad de los sujetos sociales. El otro, a su capacidad para hacer cumplir las demandas que surgen como resultado del ejercicio del control social. El primer problema, como lo apreciaremos luego, es altamente dependiente del tipo de diseño institucional que adopte el control social. En cambio, el segundo problema amerita, desde ya, una distinción analítica sobre las condiciones de eficacia del control social. Nos referiremos a esto a continuación.

Forzar la observancia de los mandatos o reclamos es un elemento clave del control social. Si la capacidad de monitorear la Administración Pública solo se puede traducir en conocer las justificaciones o razones de las acciones de aquella, su eficacia es mínima. Lo crítico es que, cuando amerite, pueda existir una reacción de la Administración, lo que remite a la posibilidad de imponer sanciones sobre ella. Es obvio que si tal posibilidad no está dada, no puede “hacerse valer” el control social¹³.

Una derivación práctica de esto es que no es posible juzgar (y menos, desarrollar) un proceso de control social al margen de los recursos directos e indirectos que una sociedad tenga disponibles para forzar a la Administración Pública a observar la ley y, en general, a reaccionar debidamente. Ahora bien, en primera instancia, las sanciones que puede imponer la sociedad son de carácter simbólico, expresadas en la desaprobación pública, sea a funcionarios o a decisiones públicas. Tales sanciones no tienen efectos mandatorios y su eficacia es dependiente de la capacidad social de generar

13 En la literatura en inglés se hace referencia a la capacidad de “*enforcement*”, cuya traducción literal es ejecución de una ley; observancia forzosa o coercitiva, coacción.

escándalos o protestas con alta resonancia, lo que está condicionado no solo a la disposición de recursos organizativos —de suyo limitados, sobre todo, respecto de los sectores más pobres— sino a la posibilidad de movilizar los medios de comunicación —muchas veces mediatizados por intereses comerciales—. Habida cuenta de esto, es indispensable que la sociedad disponga, además, de recursos coercitivos respaldados legalmente que puedan aumentar la eficacia de las sanciones simbólicas, así como contribuir a trascender sus límites.

Si colocamos la mirada en la propia institucionalidad republicana preexistente, encontraremos que ni siquiera es necesario crear tales recursos. Además de las elecciones, la ciudadanía puede disponer de recursos con efecto mandatorio y respaldo legal. En efecto, el derecho a vetar tanto a funcionarios electos como a autoridades designadas, las acciones consagradas constitucionalmente para asegurar la prevalencia de los intereses colectivos, los recursos administrativos y, por supuesto, una institucionalidad contralora y judicial fuertes e independientes constituyen recursos del control social, en tanto pueden derivar en sanciones legales a la Administración Pública, capaces, a su vez, de dotar de eficacia a las sanciones simbólicas que habitualmente el control social puede desplegar. Algunos de tales recursos son directos (podemos también incluir las elecciones), otros son indirectos. El asunto realmente crítico es si todos ellos, o al menos algunos, están disponibles o no.

Otra cuestión surge asociada a tales consideraciones, pero se refiere a un dilema mayor que antes enunciamos con la siguiente pregunta ¿puede el involucramiento ciudadano en la gestión pública ser considerado como una forma de control social o es que este solo puede ser ejercitado externamente a la Administración? La respuesta al primer enunciado, desde nuestra perspectiva, es rotunda: la cogestión es irreconciliable con el control. La eficacia de este es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales. Por ende, el control requiere ser externo a la Administración Pública para que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva.

Afirmar lo anterior no significa que la responsabilización de la Administración Pública solo puede versar sobre sus resultados. Tan posible es el control *ex-post* como necesario es el *ex-ante* si es satisfecha la condición de la externalidad a la Administración. En sí, asumir que la *accountability* se refiere a la satisfacción de las legítimas expectativas acerca del uso de la discrecionalidad administrativa, o sea a la legitimación de la discreción (Stone, 1995: 509), supone admitir que para hacerla exigible no basta

con monitorear y reaccionar acerca de los resultados de la acción administrativa (“lo que se hace”), sino incidir acerca de lo que se “decide hacer” a fin de que tenga en cuenta las consecuencias para la sociedad¹⁴.

Según este marco, la mejora de la responsabilización de la Administración Pública demanda deliberación con la sociedad en la adopción de las decisiones (March y Olsen, 1995: 143); por lo tanto, estrategias que hagan posible la democracia deliberativa en la conformación de los actos del aparato de Estado, manteniendo la autonomía tanto de aquel como de la sociedad (vid. Cunill, 1997: Cap. II).

De hecho, “*A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’s (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct*” (Schedler, 1999: 17, subrayado nuestro). Así enfrentada, la responsabilización de la Administración Pública ante la sociedad incluso puede contribuir a atenuar la posible tensión que puede suscitarse entre democracia y eficiencia operacional: “a través de la explicación y comunicación, los burócratas pueden persuadir a los actores externos de que ciertas áreas de autoridad discrecional en la adopción de decisiones son necesarias para la eficiente operación de la agencia” (O’Loughlin, 1990: 271).

Un último dilema se refiere a la localización del control social. Al respecto, la pregunta que enunciábamos al comienzo es la siguiente: ¿Es indiferente dónde se radique el control social o es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de los productos de la Administración Pública y la naturaleza de las organizaciones que la componen?

Una primera respuesta ya ha sido asomada a través de las consideraciones precedentes. Si el control social debe versar sobre las acciones y decisiones no solo pasadas, sino, también, futuras de la Administración Pública, tiene que poder ejercerse tanto en aquellos puntos donde se forman las decisiones y políticas públicas como donde se producen los bienes y servicios públicos. Sin embargo, la respuesta es más compleja si se consideran algunas de las nuevas realidades.

Una de ellas se refiere a la alta autonomía de que disponen actualmente los administradores como resultado de las recientes reformas del sector público. De hecho, el núcleo del Estado, conformado básicamente por los ministerios, no constituye el único espacio donde se adoptan decisiones estratégicas. También es un espacio privilegiado la propia administración prestacional; es decir, los servicios públicos. En es-

14 Todos estos planteamientos ya fueron expuestos en Cunill (1997: 293). Acá retomamos algunos textualmente y ampliamos otros.

te sentido, Behn (1998) enuncia bien el desafío: “... *giving civil servants the authority to make decisions about exactly what results to produce them, and about exactly how to produce them, does obligate the advocates of the new public-management paradigm to think seriously about the relationship between the effectiveness of their management strategy and the need for democratic accountability*”.

Pero el problema no solo alude a agencias individuales responsables por definir y producir determinados resultados. Actualmente, la respuesta acerca de dónde localizar el control social también debe considerar que la mayoría de las políticas solo pueden ser implementadas por redes de agencias, donde la noción de responsabilidad individual es difícil de precisar (vid. también Behn, 1998).

Por otra parte, teniendo en consideración que en muchos países al menos los servicios públicos domiciliarios han sido privatizados, un asunto que adquiere creciente importancia es la necesidad de fortalecer los controles ejercidos por los entes reguladores sobre aquellos. Así, surge una demanda de control social asociada a las nuevas agencias reguladoras. Sin embargo, la satisfacción de esta demanda tampoco está exenta de dificultades. Por ejemplo, uno de los problemas que ha sido destacado (vid. Felder y López, 1999: 11) respecto de la participación de los usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de gestión privada, es la contradicción que existe entre las funciones de juez (administrativo) y de defensa de los derechos de los usuarios que poseen los organismos del control, en tanto no es posible constituirse como una instancia de “mediación” y, a la vez, proteger los intereses de una de las partes. Desde esta perspectiva, la representación de los usuarios en los entes reguladores consagraría un virtual desequilibrio. La representación social en los directorios no tiene, sin embargo, los mismos efectos ni sentidos que el control social¹⁵.

15 En Argentina, la Constitución de 1994 reconoce el derecho a la participación de los usuarios en los entes reguladores. Sin embargo, este derecho aún no ha sido reglamentado. Por demás, Felder y López (1999) llaman la atención sobre que, salvo en un caso (donde se constituyó una comisión asesora), los entes reguladores no han implementado medidas para incluir esta representación. En otro trabajo de las mismas autoras (López, 1997), se manifiesta que la reglamentación de la Constitución debería contemplar la participación de los representantes de los usuarios en los respectivos directorios de los organismos de control, cuestión muy polémica --y discutible, a nuestro juicio--, que incluso tiene detractores en algunas de las propias asociaciones de usuarios. La razón aducida por las autoras es que dada la influencia --de hecho-- de los entes regulados, la presencia de los usuarios en los directorios de los entes reguladores no consagraría un desequilibrio.

Lo cierto es que, sea ejercido o no a través de los entes reguladores, el control social requiere también ser desplegado sobre los servicios públicos privatizados. Una demanda similar existe ahora sobre las organizaciones mercantiles y ONG, que proveen bienes o servicios con un financiamiento público. Entre otras, la conciencia de que las ONG en los países subdesarrollados suelen ser más responsables frente a los donantes extranjeros que frente a sus miembros, beneficiarios y gobiernos centrales (vid. Polidano y Hulme, 1997), y que el control a través de la competencia es también imperfecto en su caso (vid. Gates y Hill, 1995), han conducido a reclamar por una renovación de la institucionalidad de control¹⁶, que incluya expresamente la contraloría social (vid. Cunill, 1995; Bresser Pereira y Cunill, 1998).

Por fin, otro reclamo surge de la conciencia de que no todas las agencias desarrollan tareas que corresponden estrictamente a las de organizaciones de producción, cuyos insumos y resultados pueden ser —relativamente— observables. Existen, además, organizaciones donde la presión ejercida desde afuera por una mayor responsabilización puede lesionar su responsabilidad, como sentido de obligación. El tipo de estructura organizativa constituiría, pues, una variable por considerar respecto de cuáles mecanismos de responsabilización es posible aplicar (vid. Gregory, 1995; Deleon, 1998) y, por ende, cómo el control social puede ser ejercitado.

La conclusión final es que hay algunas posibles respuestas a las preguntas con que abríamos este punto, aunque ciertamente también se abren otras interrogantes. En el siguiente punto, utilizando el esquema de análisis sugerido, examinaremos algunas prácticas de control social en América Latina. Podremos así precisar otras respuestas que allanen la posibilidad de que el control de la sociedad contribuya a una mayor responsabilización de la Administración Pública que, a su vez, se traduzca en más altos niveles de democracia y eficiencia.

Antes de proseguir, ofreceremos una síntesis de las respuestas esbozadas hasta ahora.

16 Incluso en el sentido de extender a ellos los criterios de las leyes públicas para asegurar un proceso debido y la resolución de conflictos con sus usuarios. Al respecto, véase Leazes (1997). Por su parte, Gates y Hill (1995: 146), atendiendo las asimetrías de información, señalan: “*Given the general problem of monitoring output from any agency, government regulators instead can attempt to control nonprofit organizations by regulating inputs. The government may attempt to encourage accountability by prohibiting nongovernmental financing, imposing civil service guidelines, or regulating decision-making structures in nonprofit organization*”. Todas estas son ideas polémicas, pero, ciertamente, ilustran una preocupación por el problema.

Cuadro 1
El control social sobre la Administración Pública:
Una primera aproximación a las respuestas

Quiénes	Cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.
Cómo	Monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto: <ul style="list-style-type: none"> - Pasadas: resultados - Futuras: formación de decisiones y políticas En cualquier circunstancia, en condiciones de AUTONOMÍA
Con qué	Recursos efectivos para forzar la observancia de los deberes administrativos, sean estos: <ul style="list-style-type: none"> - Directos: poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc. - Indirectos: acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial.
Dónde	Desplegado sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Núcleo estratégico de la Administración Pública <ul style="list-style-type: none"> - Servicios públicos: <ul style="list-style-type: none"> - individuales/en red - estatales/no estatales Considerando: Los tipos de estructuras organizativas

III. La institucionalización orgánica del control social: la experiencia latinoamericana

a. Los modelos ofertados

América Latina, como cualquier parte del mundo, puede exhibir variadas experiencias de control social que pretenden ejercerse sobre la Administración Pública en condiciones de autonomía respecto de ella. Sin embargo, destaca un hecho que pareciera no ser común a otras regiones, cual es el de propender a la institucionalización del control social, definiéndose desde el Estado quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado. Para mostrar distintos tipos de contenidos dados a estas cuestiones y sus diferentes efectos, acudiremos a tres experiencias que, a su vez, reflejan diversos grados de formalización del control social y, por ende, distintos nudos críticos¹⁷. Ellas son: la experiencia de los “Comités de Vigilancia” en Bolivia, circunscritos al ámbito municipal; la experiencia de la “Contraloría Social” en México, originalmente vinculada a la ejecución de programas sociales, pero extendida a otros campos; y la experiencia de las “Veedurías Ciudadanas” desarrolladas en Colombia. El propósito es mostrar que la práctica del control social, cuando es institucionalizado a través de formas orgánicas, ilumina acerca de otras condiciones además de las ya remarcadas, necesarias para constituirse en un medio para aumentar la responsabilización de la Administración Pública.

a.1. Modelo 1: alta formalización. Los “Comités de Vigilancia” en Bolivia

El mayor grado de formalización otorgado al control social pareciera representarlo el caso de Bolivia, donde, aunque solo para el espacio municipal, el diseño institucional contempla: i) un órgano especial cuya legitimidad es jurídicamente reconocida por el Estado y cuyas atribuciones son asignadas legalmente; ii) que actúa en representación de sujetos sociales específicos; y iii) que dispone de recursos expresos, respaldados por la normativa jurídica, para hacer valer el control social.

17 Cabe destacar, en este sentido, que la descripción que sigue de cada caso es limitada. No pretendemos estudiarlos en profundidad, sino solo relevar los principales problemas asociados a determinados diseños institucionales. Por eso, las referencias a cada contexto económico y político, aunque las sabemos fundamentales para poder explicar las experiencias, en este trabajo solo son tangenciales.

El caso presenta, a su vez, otra singularidad: en principio, los sujetos sociales habilitados para ejercer el control social son un cierto tipo de organización social, aquellas de base territorial. En efecto, en un contexto singular, signado por un esfuerzo de fortalecimiento y de democratización de los espacios municipales, en el año 1994 la Ley de Participación Popular¹⁸ reconoce personalidad jurídica a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales, denominadas genéricamente “Organizaciones Territoriales de Base” (OTB). La personalidad jurídica otorga a la organización que la requiera y haya cumplido los requisitos legales, capacidad de actuar y participar ante cualquier instancia pública o privada para demandar o hacer valer sus derechos y contraer obligaciones. Entre tales derechos figura el de “proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad”, “representar y obtener la modificación de acciones cuando sean contrarias al interés de la comunidad”, “proponer cambio o ratificación de las autoridades educativas y de salud en su territorio cuando exista un motivo justificado” y “pedir informes a su gobierno municipal sobre el uso del dinero de la Participación Popular y pronunciarse sobre ello” (vid. Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano, 1996a: 18).

Sin embargo, tal como lo disponen las normas, las OTB no ejercen necesariamente en forma directa tales derechos, sino a través de una figura especial elegida por aquellas, y que también dispone de personería jurídica, el “Comité de Vigilancia”. Este es definido como “el organismo que articula a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales con el Gobierno Municipal; articula también las demandas de la población con la Planificación Participativa Municipal. Representa a la población y ejerce el control social” (vid. Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano, 1996b: 1).

18 Cabe destacar que recién en 1985 se realizan verdaderos comicios municipales. Antes de estas elecciones, los alcaldes de las capitales de departamento eran designados directamente por el ejecutivo. Pero, después de 1985, la extensión de la democracia municipal se limitaba a las cinco capitales de departamento y a algunas ciudades con poblaciones mayores a los 15.000 habitantes. En el año 1994, con la Ley de Participación Popular, nacen 308 nuevos territorios, al menos desde el punto de vista de su administración y financiamiento (se reconoce a la sección de provincia como la jurisdicción territorial y se amplían las competencias municipales al ámbito rural). “... sobre este territorio se situó la figura fortalecida del alcalde seccional a quien no solamente se le han ampliado las competencias, sino que, por primera vez dispondrá de recursos para ser una autoridad real ...” (id. Urioste y Baldomar, 1996: 33).

De hecho, la composición y las atribuciones del Comité de Vigilancia son definidos de manera precisa por la ley. Destacan, en cada caso, varias cuestiones. Primero, en lo que respecta a la composición, se estipula que los candidatos deben ser postulados por una OTB de la jurisdicción municipal respectiva (“según usos y costumbres”), pero además que deben ser miembros de la OTB con personalidad jurídica que lo postula (vid. Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano 1996c: 7). En sí, el Comité de Vigilancia se conforma por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción municipal, elegido por las OTB. Una vez elegidos, los miembros deben, a su vez, acreditar su representación ante el Concejo Municipal correspondiente.

Con respecto a sus atribuciones, la Ley de Participación Popular es también precisa, reconociéndoles las de “vigilar que los recursos municipales de Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa...”; “controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la Participación Popular” y “pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de la Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuados por el Gobierno Municipal”. Sin embargo, de acá derivan dos tipos de roles distintos atribuidos a los Comités de Vigilancia. Uno (vinculado a la primera atribución), de agregadores y promotores de las demandas sociales en el proceso de planificación municipal¹⁹, y otro, de control social, que, a su vez, engloba al primero (vid. Guzmán Boutier, 1998: 142). Por otra parte, normas legales posteriores atribuyen funciones a los Comités de Vigilancia en los campos de la salud y la educación, que incluyen, entre otras, la participación en los directorios tanto de unidades específicas como de entes locales²⁰.

19 Se supone que el proceso de Planificación Participativa Municipal constituye uno de los instrumentos que tiene el Comité de Vigilancia (CV) para ejercer su rol de articulador social entre el Gobierno Municipal y la comunidad. Este proceso tiene varias etapas que incluyen: diagnóstico participativo; elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, PDM (cada cinco años); y elaboración y aprobación del Plan Anual Operativo, PAO. La propuesta del PAO y su presupuesto debe ser aprobada por el Concejo Municipal, previo pronunciamiento del CV en consulta con las organizaciones y asociaciones comunitarias. Por otra parte, se supone que al finalizar cada año de gestión, el Gobierno Municipal debe elaborar un informe sobre el cumplimiento del PDM, en torno al cual debe pronunciarse el CV. Con base en el informe aprobado por el Concejo Municipal y las observaciones del CV, se debe modificar el PDM (Vid. Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 8 y siguientes).

20 Por ejemplo, el Decreto 24447 del 20/12/96 crea el Directorio Local de Educación (DILE) como “la instancia de gestión compartida para la prestación del Servicio de Educación formal y

Ahora bien, en lo que compete a los recursos de que disponen los Comités de Vigilancia para desarrollar su rol de control social sobre los gobiernos municipales, las disposiciones legales son taxativas: se les otorga la posibilidad de que se ejerza una sanción colectiva sobre el Gobierno Municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular. Formalmente, las denuncias siguen una trayectoria que comienza en el Comité de Vigilancia, sigue en el Poder Ejecutivo (a través del actual Ministerio de Hacienda) y culmina —en caso de no respuesta o satisfacción— en el Senado. Desde que este admite la denuncia, quedan congelados los recursos de la co-participación tributaria del Gobierno Municipal infractor.

a.2. Modelo 2: formalización media. La “Contraloría Social” en México

La figura instituida en México ofrece otro diseño institucional del control social, donde ante la ausencia de respaldo jurídico y, por ende, de atribuciones expresas, se contrapone una suerte de delegación a la sociedad, también a través de órganos expresos, de funciones de parte de instancias estatales de control. De allí que pueda afirmarse que este caso representa un modelo de formalización media. El marco originalmente lo ofrece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), vasto programa social con cobertura nacional iniciado durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Específicamente, la “Contraloría Social” surge a comienzos de la década del 90, por iniciativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)²¹, para supervisar, a escala nacional, la aplicación de los recursos del PRONASOL. Este ente, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (a la que estaba adscrito el PRONASOL), fijan el marco normativo, los lineamientos generales de la Contraloría Social en los Programas de Solidaridad, así como su esquema de instrumentación.

alternativa en la jurisdicción municipal” (Art. 43). Dispone que estará conformado por el Alcalde o su representante como presidente, el Director Distrital de Educación como representante de la Prefectura, y el representante del Comité de Vigilancia (Art. 44). Entre sus funciones figuran las de: proponer al GM el presupuesto destinado a la administración y mantenimiento de la infraestructura educativa; efectuar el seguimiento y evaluación de la ejecución de la gestión educativa; canalizar las solicitudes de ratificación o cambio de autoridades educativas, etc. (véase Art. 45).

21 La SECOGEF se crea en 1982 para ejercer el control interno global sobre la Administración Pública, en vinculación con las contralorías internas de las dependencias y entidades. Tiene el rango de un ministerio. En 1994 se convierte en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

El programa se basa en los Comités de Solidaridad, instancias elegidas por las comunidades beneficiarias de las obras que componen el programa, para hacer posible el principio de corresponsabilidad que pretendió ser uno de sus pilares²². Específicamente, el control social se concretiza a través de la figura del “Vocal de Control y Vigilancia”, que es elegido por los miembros de cada Comité de Solidaridad.

La Contraloría Social es definida para aquel entonces como “el conjunto de actividades que, en el marco de los Programas de Solidaridad, realiza la comunidad para vigilar las acciones de gobierno a nivel federal, estatal y municipal; controlar las tareas que le corresponde llevar a cabo como grupo social participante y cuidar que su esfuerzo solidario fructifique” (México. SECOGEF, 1989: s. n.). Más allá de este tipo de definición, no existen documentos que expresen cabalmente las atribuciones de los Vocales de Control y Vigilancia, por lo cual se infiere que se concretan en la expresión de quejas y denuncias.

Tales quejas pretenden articularse con el “Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía”, coordinado por la SECOGEF. En este sentido, según los lineamientos de contraloría social elaborados por la SECOGEF y la SPP, solo se estipula que “... se promoverá que la queja sea presentada, en primera instancia, ante el Vocal de Control y Vigilancia para que, si procede, se resuelva al interior del Comité de Solidaridad. En caso contrario, se promoverá que la queja se presente ante la Presidencia Municipal, y en caso de que no sea la instancia que pueda dar solución a la queja presentada, se procurará que esta sea turnada a la Contraloría Estatal y en última instancia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación” (México. SECOGEF y SPP, sf: sn; vid. también, García Pavón, 1994: 34).

Por otra parte, existe la percepción de que los “Vocales” actúan como “delegados” del órgano contralor interno de la Administración Pública (la SECOGEF). Así, expresamente, lo postula la titular de la SECOGEF en el año 1991, al señalar que “su función [la del Vocal de Control y Vigilancia] es tan amplia como lo requiera la comunidad que representa, puesto que a la vez es un delegado del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, también lo es del Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía” (Vázquez Nava, 1991: 306).

22 Los Comités de Solidaridad fueron los pilares del PRONASOL. Ya para 1991 se habían constituido 28.000 Comités, 70% de los cuales se formaron expresamente para participar en el PRONASOL. Cada uno de ellos se traducía en la participación de un igual número de comunidades en una o más obras y acciones del programa. Para una evaluación, véase Cunill (1991).

La figura, sin embargo, se ha extendido no solo a otros programas sociales, sino que ha cobrado impulso en determinados estados que lo han intentado perfeccionar. Es el caso específico del estado de México, donde, apoyados por la Secretaría de la Contraloría, se han constituido los “Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia” (COCICOVIS), integrados por tres ciudadanos elegidos en asamblea general por los vecinos beneficiarios de las obras públicas desarrolladas con fondos estatales (vid. Sánchez Flores, 1995; Haro Bélchez, 1998). No obstante, en todos los casos, de detectarse irregularidades, ellas solo pueden ser canalizadas a los órganos de control interno de la Administración Pública (estatales o nacional). Son estos los únicos encargados de analizar si procede instrumentar el procedimiento administrativo correspondiente y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas de conformidad con lo consagrado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (vid. García Pavón, 1992: 185).

a.3. Modelo 3: baja formalización. Las “Veedurías Ciudadanas” en Colombia

El diseño institucional que ofrecen las veedurías ciudadanas en Colombia es completamente distinto a los dos anteriores. Primero, su existencia está fundada en un mandato de la Constitución Política de 1991 que expresamente señala que la “ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (Art. 270). Segundo, la vigilancia puede ejercerse en todos aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos; es decir, puede abarcar tanto a actores públicos, como privados que empleen financiamiento público. Tercero, no obstante disponer de un marco legal, no se predefinen en aquel la composición y las atribuciones de los órganos de control social, ni sus relaciones con las otras instancias de control. En sí, se trata, como lo apreciaremos a continuación, de un modelo más abierto.

En primer término, cabe destacar que lo denominado formalmente desde el Estado como “control social” en Colombia, rebasa a las “veedurías ciudadanas”. Según el mandato constitucional referido, la Ley 142 de 1994 (de servicios públicos domiciliarios), por ejemplo, determina que en los municipios deberán existir los “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” y obliga a los alcaldes a conformar una tercera parte de las juntas directivas de las Empresas de Servicios Públicos de su jurisdicción con vocales de control de tales Comités. Pero, si

bien es cierto que tales comités se conforman democráticamente (por iniciativa de los usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales de servicios públicos de un municipio y distrito) y que sus funciones son más amplias²³, su integración en las juntas directivas de los servicios públicos no las hace susceptibles de análisis de acuerdo con el esquema conceptual acá adoptado, el que presupone la autonomía (al menos formal) de los órganos de control social.

Por su parte, las “veedurías ciudadanas” son concebidas expresamente en una relación de autonomía tanto respecto de las entidades del Estado como de sus organismos de control e, incluso, se admite que su ejercicio es independiente de cualquier iniciativa institucional. De hecho, ni siquiera se les reconoce personería jurídica y sólo poseen un carácter transitorio.

En el gobierno de César Gaviria, la Ley 134 de 1994 (de mecanismos de participación) establece que “las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos...” (Art. 100). Un documento oficial posterior (Documento CONPES 2779 de mayo de 1995) señala que cada una de las entidades del Estado debe promover la constitución de comités de veeduría ciudadana (según los principios de autonomía e independencia). Por otra parte, la Ley 489 de diciembre de 1998 (por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional...), dentro de un capítulo expreso sobre la democratización y control social de la Administración Pública, establece que “cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la Administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control” (Art. 34).

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, establecido por el gobierno de Andrés Pastrana en noviembre de 1998, recoge ese espíritu abierto de las veedurías al señalar que “existen por la sola voluntad de un grupo de ciudadanos,

23 En sí, el Decreto 1492 de 1995, entre las funciones que les asigna a tales Comités, figura la de solicitar al Personero Municipal la imposición de multas a las entidades que prestan los servicios públicos, por infracciones a la Ley 142 o por otras violaciones cuando de ellas se deriven perjuicios para los usuarios. Cabe destacar, por otra parte, que en esta norma se determina que corresponde a los alcaldes velar por la conformación de los Comités en su jurisdicción.

sin importar el número de miembros, que deciden constituirse como veeduría. También pueden ser convocadas por entidades públicas” (vid. web: <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>).

En principio, pues, las veedurías ciudadanas estarían signadas por la flexibilidad en cuanto a formas de constitución, composición y atribuciones. Ello ha dado lugar a diferentes estrategias, algunas impulsadas directamente por instancias gubernamentales, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que dispone desde el año 1996 de un área y de un presupuesto para promoverlas y que a través de las “audiencias de veeduría” pretende integrar los veedores a los procesos de evaluación, seguimiento y control del servicio. El Ministerio de Salud, por su parte, ha promovido la constitución de “comités de veeduría” en asambleas comunitarias con presencia del Alcalde, el personero y funcionarios de salud, asumiendo, a su vez, que tales comités operan solo durante la ejecución de los proyectos (por ejemplo, la construcción de un puesto de salud) (*Ídem*). El Distrito Capital y, particularmente, la Veeduría Delegada de Participación y Programas Especiales (1995), han impulsado, entre otras, veedurías asociadas a sectores sociales específicos, tales como enfermos de sida, habitantes de la calle y pensionados, asumiendo además que “los actores de la veeduría ciudadana son el ciudadano común y las asociaciones civiles en una perspectiva de renovación del tejido social” (p. 8). A nivel local, hay también varias experiencias en curso; por ejemplo, la Contraloría General de Antioquia, a través de una dependencia específica (Coordinación de Participación Ciudadana) proporciona asesoría y capacitación para la conformación y/o fortalecimiento de veedurías ciudadanas en el control fiscal de los municipios que integran el departamento, y tiene la pretensión de constituir una ONG conformada por miembros de la veeduría de cada municipio. Por otra parte, la Red de Solidaridad Social, concebida como el más importante programa contra la pobreza durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), estructuró un conjunto de veedurías por proyectos y, además, estableció un contrato con la Universidad de los Andes (para ser ejecutado por un conjunto de universidades públicas y privadas, en la red “Reunirse”) para desarrollar un monitoreo a los procesos que caracterizaban el modelo de gestión de la Red, incluida la participación social en el programa y su control.

Los recursos que disponen las veedurías ciudadanas para ejercitar el control sobre la Administración Pública no están especificados taxativamente. En todo caso, además del Derecho de Petición, ellas disponen del Derecho de Acción de Tutela y

las Acciones de Cumplimiento y Populares, todos instrumentos jurídicos puestos a disposición de cualquier ciudadano para la protección de derechos individuales o colectivos. Por lo tanto, su eficacia está supeditada a la capacidad de los organismos de control y, en particular, del sistema judicial, para hacer las investigaciones pertinentes y establecer las sanciones correspondientes.

El cuadro N° 2 sintetiza los principales rasgos de los tres modelos.

Cuadro 2
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"> -Órganos 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 (personalidad jurídica). -Duración limitada, con posibilidades de reelección. 	<ul style="list-style-type: none"> -Órganos 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"> -Órganos 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	<p>-Atribuciones formalizadas, especificadas por ley.</p> <p>-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</p>	<p>-Ausencia de especificación taxativa de atribuciones. Sin embargo, se conciben como delegados del órgano de control interno de la Administración Pública</p> <p>-Rol único: control (<i>ex-post</i>) de la Administración. Eventualmente incluye también control sobre la sociedad</p>	<p>-Ausencia de especificación formal de atribuciones.</p> <p>-Rol único: control (<i>ex-post</i>) sobre la Administración.</p>
Con qué	<p>-Sanciones expresas e indirectas: posibilidad de aplicación de una sanción colectiva consistente en la suspensión de los recursos procedentes de la participación popular de los gobiernos municipales (ejecutada por el Senado Nacional)</p>	<p>-Sanciones no expresas e indirectas: las dispuestas por el órgano de control interno de la Administración Pública. Generalmente, posibilidad de utilizar el recurso de petición.</p>	<p>Sanciones no expresas e indirectas: disposición de instrumentos jurídicos (“acciones de cumplimiento”, entre otras). Por lo tanto, sanciones ejecutadas, en última instancia, por el sistema judicial.</p>
Dónde	<p>-Ámbito circunscrito: gobiernos municipales (Alcalde y/o Concejales) y servicios públicos municipales</p>	<p>Ámbito circunscrito: programas sociales.</p>	<p>-Ámbito amplio: en principio, cualquier actividad donde total o mayoritariamente se emplean recursos públicos; en la práctica: ejecución de proyectos.</p>
Bases legales	<p>Fundamentos legales: Ley de Participación Popular de 1994 y varios decretos</p>	<p>No existen fundamentos legales.</p>	<p>Fundamento constitucional y en varias leyes.</p>

b. Los nudos problemáticos de los que dan cuenta los modelos orgánicos

Si el único referente fuese la cantidad de órganos de control social establecidos en cada caso, la conclusión lógica sería que su institucionalización ha sido extremadamente eficaz. En Bolivia, ya para 1997 se reportaba la conformación de los 311 Comités de Vigilancia en los 311 municipios (Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 47). En México, solo en el estado de México se habrían constituido 19.586 Comités de Solidaridad entre 1989 y 1994, y desde 1995 a 1998 un total de 8.227 Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, incorporando a la función de control a 24.681 ciudadanos (vid. Sánchez Flores, 1995; Haro Bélchez, 1998). En Colombia, ya existe una “Red de Veedurías Educativas Ciudadanas” (vid. web: <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>) y en 1999 se proyectaba constituir una “Red Nacional de Veedurías” (vid. Bell, 1999) así como se reglamentó la conformación de los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, creados en cada departamento del país, entre otros, con un representante de las Organizaciones Veedoras; por otra parte, para fines de 1997, supuestamente, el sector salud tenía organizados en todo el país 1.277 comités de veeduría ciudadana, en los cuales participaban 8.813 veedores ciudadanos (vid. Mendoza Castellanos, 1998: 59).

Sin embargo, los documentos evaluativos disponibles tienden a dar cuenta de otra realidad: al menos donde existen, llaman la atención sobre un mediocre funcionamiento de este tipo de control social.

Expondremos a continuación las principales razones que han sido aducidas, intentando, a partir de ellas, derivar algunas lecciones prácticas. Ellas pueden constituirse en prevenciones para nuevos programas que se están perfilando, tal como es, por ejemplo, el caso del Programa de Auditoría Social en República Dominicana diseñado en 1999.

b.1 La circunscripción de roles, tanto como su confusión, debilitan el control social

El control social, según lo hemos advertido, no solo debe versar sobre los resultados de la acción administrativa (*ex-post*), sino que requiere abarcar la formación de las decisiones o políticas (*ex-ante*). Sin embargo, un mismo órgano no puede ejercitar tanto el control *ex-post* como el *ex-ante* sin comprometer su eficacia o su autonomía.

El examen crítico del caso de Bolivia, que es donde se les atribuye a los órganos de control social un doble rol, de articulación social y de control social, ilustra acerca de algunas razones para deslindar institucionalmente ambos roles. Una primera razón

responde a la necesidad de evitar el riesgo de la exclusión de actores, cuestión que Rojas Ortuste y Thévoz (1998: 17) plantean como una pregunta: “¿hay que promocionar solamente al Comité de Vigilancia para que cumpla su rol de articulador entre las demandas sociales y el gobierno municipal, o más bien, es preferible apoyar la diversidad de los procesos de incorporación de las demandas, promocionando formas mixtas de participación, con otros actores más, y hasta sin el Comité de Vigilancia?” Una segunda razón alude a evitar la dispersión de tareas, considerando que el rol de articulador que la Ley demanda al Comité de Vigilancia presupone un relacionamiento con las Organizaciones Territoriales de Base y las Asociaciones Comunitarias de su jurisdicción, y que los datos recabados en este tema muestran que el tamaño del municipio es correspondiente al número de OTB –que puede oscilar entre nueve y 154– (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 66). Por lo tanto, esta segunda razón llama la atención sobre situaciones donde existen límites prácticos para que el órgano de control social pueda cumplir también un rol de articulación social respecto de la Administración. Pero hay una tercera razón, más fundamental, que obliga al deslinde de roles: no es posible ejercer un control autónomo sobre aquello de lo que se forma parte²⁴.

Otra lección deriva del hecho de intentar ejercer el control social a través de órganos específicos.

b.2. El control social fundamentado en la creación de órganos específicos puede lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación

Los casos descritos dan cuenta de una gama de posibilidades en cuanto a quiénes son habilitados como sujetos del control social. En Bolivia, expresamente, son las organizaciones sociales de base territorial. En México son los vocales de control procedentes de órganos elegidos directamente por la comunidad beneficiaria de una obra. En Colombia, los comités de veeduría ciudadana pueden ser integrados por ciudadanos y/o por organizaciones sociales, sean territoriales o funcionales.

24 Rojas Ortuste y Thévoz (1998: 17), en lo que corresponde a Bolivia, señalan: “Respecto al proceso de introducción de las demandas sociales, la principal recomendación corresponde a generalizar la elaboración participativa y permanente de los POAS [Planes Operativos Anuales]. Implica, a su vez, **la precisión del rol de los Comités de Vigilancia** (confrontados con la presencia de una «competencia») para que concentren sus funciones de articuladores en la organización y desarrollo del proceso de elaboración participativa de los POAS, vigilando por el respeto de los acuerdos definidos al momento de la programación técnica y al momento de su aprobación por el Concejo Municipal, sobre lo cual, por cierto, deben pronunciarse públicamente”.

Hay, pues, implícitos tres modelos en cuanto a la conformación de los órganos: el primero, un modelo cerrado que incluye solo un cierto tipo de actores colectivos; el segundo, semi-cerrado, que incluye solo actores individuales; y el tercero, abierto, aceptando la incorporación tanto de actores individuales (ciudadanos comunes) como de actores colectivos de cualquier tipo (organizaciones sociales de base territorial y/o funcional).

Ahora bien, es obvio que los dos primeros modelos lucen problemáticos, aunque por distintas razones. Uno, porque considerando algunas organizaciones (las territoriales) excluye otras (las funcionales), así como a los ciudadanos comunes. La otra, porque al no considerar ningún tipo de organización como sujeto de control, tiende a lesionar el tejido social preexistente (vid. Cunill, 1991). Por lo tanto, la conclusión es también bastante 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 como para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos directos del control social.

En Bolivia, en los hechos, así estaría operando: "... los denunciadores son tanto miembros del CV [Comité de Vigilancia] como directivos de las OTB, personas particulares, miembros del GM [Gobierno Municipal] y/o directivos de Juntas Vecinales, ampliando el mecanismo de control previsto por la Ley de Participación Popular, que faculta al CV la presentación de denuncias sobre los GM" (Guzmán Boutier, 1998: 151). En correspondencia con esta realidad, una de las recomendaciones formuladas para este caso postula la necesidad de la "ampliación de los mecanismos de control [en el sentido] de explicitar la facultad de personas particulares, organismos cívicos, vecinales, así como el propio GM (Alcalde y/o Concejo) para presentar denuncias respecto de las autoridades del GM..." (*Ídem*. p. 153).

Pero no solo puede resultar problemático el diseño de los órganos, sobre todo si se trata de asumir el control social como un **derecho** que puede ser reivindicado por cualquier sujeto, sea individual o colectivo²⁵. También puede constituirse en un

25 Es interesante constatar que, planteándose el problema de la calidad de representantes de la sociedad civil (y sus alcances) que pueden tener las veedurías a elecciones, Delgado Gutiérrez (1998: 30) sostiene que no se requiere una legislación que las institucionalice, atendiendo a que cualquier ciudadano tiene el derecho de velar para que su participación en el evento electoral sea respetada. El control social sobre la Administración Pública también puede ser considerado como un derecho ciudadano.

problema el contenido de las funciones que a ellos se les atribuye. La lección que es posible derivar, en este sentido, de la práctica, la exponemos a continuación.

b.3. Existe una directa relación entre el contenido del control social y sus costos de información y oportunidad, entre otros

El caso de Bolivia ilustra los tipos de problemas que pueden derivar tanto de una sobrecarga de atribuciones como de su contenido mismo. Allí, tal como se reconoce, “para ejercer un efectivo control social, el Comité de Vigilancia deberá tener conocimiento al menos de los siguientes aspectos: a) El Plan Anual Operativo y su presupuesto... b) Las obras que se ejecutarán... c) El tipo de inversión pública que se realizará... d) La documentación legal... e) Los recursos con los que cuenta el Gobierno Municipal... f) La organización funcional del Gobierno Municipal (qué porcentaje de la participación tributaria se destina a sueldos y salarios)” (Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 13-14). Con base en esas informaciones, el CV debe completar cuatro tipos de formularios: distribución de recursos; información sobre proyectos; ejecución de proyectos; y gestión de proyectos de preinversión y/o inversión (vid. *idem*).

Ahora bien, de 122 Comités de Vigilancia (que representan el 39% de los municipios del país) que fueron objeto de un estudio diagnóstico, apenas el 29.5% mencionó que sí controlan –con algunas dificultades– la administración de los fondos de inversión pública; el 61,5% de las CVs manifestó que no realiza el control al manejo y distribución de los recursos de coparticipación tributaria; y solo el 18% de las CVs hizo denuncias sobre malos manejos administrativos del gobierno (aunque sin que estas hayan logrado llegar a su destino final que es la Secretaría de Hacienda) (*idem*. pp. 55 a 59). Por otra parte, Porcel y Thévoz (1998: 111), señalan que “los estudios de casos realizados, así como otras fuentes, muestran claramente que no existe casi ningún pronunciamiento efectivo, por parte del CV, en materia de ejecución financiera, menos todavía para una supuesta rendición de cuentas. El mayor control social se ejercita en materia de avance en la ejecución y calidad de las obras. Eso casi inviabiliza un pronunciamiento de parte del CV sobre la rendición de cuentas, que combinaría el control físico con el financiero, un control integral y cruzado...”

Una de las causas básicas de tal hecho es atribuida a la debilidad de los Comités de Vigilancia para asumir tareas que, en sí mismas, son altamente técnicas (*idem*.

p. 111). Así, como lo expresan claramente Urioste y Baldomar (1996: 34), “para el cumplimiento de las competencias del Comité de Vigilancia se requiere un cierto grado de conocimientos técnicos, por ejemplo para pronunciarse sobre la elaboración o la ejecución de un presupuesto, y resulta difícil elegir un cuerpo colegiado que naciendo desde las comunidades campesinas tenga espontáneamente estas capacidades”.

Por lo tanto, las evidencias aportadas por este caso confirman que el contenido técnico de las atribuciones asignadas a los órganos de control social es, en sí mismo, un inhibidor de su ejercicio. En Colombia, por su parte, hay evidencias respecto de que a medida que crece la envergadura y la cobertura territorial del objeto de la veeduría se reduce el número de personas y comités que pueden hacerlo y de hecho lo hacen. “En esos casos son las ONG y los gremios empresariales quienes generalmente asumen la función veedora, pues cuentan con los recursos y la calificación necesarios para hacerlo” (Velásquez, 1998: 272).

Claramente también inhibe el ejercicio del control social el hecho de que el cumplimiento de las atribuciones tenga un alto costo de oportunidad para los sujetos sociales. Cuando estos requieren desplazarse de sus lugares de residencia o cuando “la responsabilidad cívica que el cargo conlleva, supone la dedicación de un tiempo que «en condiciones normales es reservado para la producción agrícola»”, tal como ocurre según el diseño institucional adoptado en Bolivia (vid. Guzmán Boutier, 1998: 140-141), las probabilidades de que el control social sea eficaz son muy reducidas²⁶. Más aún cuando los recursos que tiene disponibles no son los adecuados, tal como se apreciará a continuación.

b.4. Un diseño inadecuado de los recursos para forzar la observancia de la Administración, puede operar en contra de la eficacia del control social

Hemos advertido que si no existen recursos efectivos a disposición del control social para forzar la observancia de los deberes de la Administración Pública, aquel se torna en una falacia.

26 Tomando en parte en cuenta esto, en agosto de 1997 se dicta en Bolivia el Decreto Supremo N° 24790 que crea el “Fondo de Control Social”. Se establece que: “ I. El Fondo de Control Social deberá cubrir mínimamente, en favor de los representantes del Comité de Vigilancia, los gastos de pasaje y viáticos para la realización anual, en la capital del Municipio, de las siguientes reuniones...” II. “El Fondo de Control Social deberá financiar también, las visitas de los representantes del Comité de Vigilancia a las comunidades del respectivo distrito o cantón, para conocer la demanda social y verificar la ejecución de las obras ...”.

La formalización de tales recursos parece ser una condición necesaria cuando el control social se institucionaliza orgánicamente, puesto que en este caso la eficacia de las denuncias, y en general, de las acciones que despliegan los órganos, no puede ya depender de la gravitación numérica del control social (como es el caso de una protesta o movilización social) ni de su impacto comunicacional (como es el control desplegado a través de los medios), sino que exige de recursos que se expresen directamente en sanciones puestas a disposición de los órganos de control social por parte del propio Estado. De hecho, un modelo altamente formalizado como el representado por el caso boliviano, en lo que concierne a los recursos, constituiría una garantía para forzar la observancia de la Administración, en tanto supone la formalización de la trayectoria de las denuncias y la especificación del tipo de sanciones a las que se puede hacer acreedora la Administración Pública. Sin embargo, el caso de Bolivia es también ilustrativo de los problemas que puede causar un diseño inapropiado de las sanciones.

Allí se ha constatado que una de las causas del débil funcionamiento de los órganos de control social es la dispersión de los destinatarios de sus denuncias. La razón central es que “al parecer, la medida que contempla la Ley de Participación Popular, como sanción ante las denuncias fundadas de los Comités de Vigilancia ante el Senado Nacional, son tratadas de evitar pues afectan al conjunto del municipio, y más bien se intenta formas de sanción individualizada, a través de la acción de la Contraloría General de la República” (Rojas Ortuste y Thévoz, 1998: 19). A la existencia de sanciones colectivas que rebasan la delimitación de las reales responsabilidades se une, en este caso, el excesivo tiempo promedio utilizado para el descongelamiento de los recursos municipales, a partir de la fecha en que fueron congelados por dictamen del Senado. En total, se estima que el tiempo de congelamiento efectivo es de aproximadamente siete meses, que representa algo más que el 55% del período de una gestión para la ejecución presupuestaria (un año) (vid. Guzmán Boutier, 1998: 147-149).

En suma, el control social dispone en este caso de un expreso recurso para forzar la responsabilización de la Administración Pública, pero su aplicación impone altos costos sociales en vez de sanciones a los responsables de las infracciones.

La situación contraria se presenta cuando no existen recursos, o cuando ellos son precarios o están demasiado circunscritos. La inexistencia de un marco legal que legitime los órganos de control cuando ellos se han instituido puede ser, en sí misma, una fuente de su fragilidad. En el caso específico de la contraloría social en México, se ha asumido que uno de sus problemas es “el hecho de que se carezca de una disposición de carácter legal, suficiente y necesaria que dé obligatoriedad de cumplimiento

a los compromisos que asumen las personas que fungen como miembros del Comité y del Vocal de Control y Vigilancia” (Cevallos Urueta, 1996: 249).

A este hecho habría que agregar que el carácter de los recursos disponibles es de fundamental importancia. Evidentemente, la potencial eficacia del control social es muy diferente si los órganos de control social actúan como delegados de los órganos de control interno de la Administración y solo disponen de los recursos de observancia a ellos asignados (caso de la contraloría social en México) o tienen un espectro amplio de recursos a su disposición que pueden ser activados mediante los órganos de control interno y externo a la Administración Pública y por la institucionalidad judicial (caso de las veedurías ciudadanas en Colombia). Las lecciones siguientes, si bien requieren mayor contrastación empírica, pueden en principio, constituirse en alertas.

b.5 Cuanto mayor sea el grado de formalización del control social institucionalizado, mayores son las probabilidades de que se acoten sus alcances y contenidos

Aun cuando, con los datos disponibles, no es posible extraer conclusiones certeras respecto de la medida en que la formalización del control social influye en su eficacia, el desarrollo de la teoría sobre él posibilita avanzar algunas ideas provisorias.

La primera consideración que surge al respecto es que los efectos de la formalización pueden ser muy distintos, según si ella se refiere a los sujetos, a sus atribuciones, a los recursos para forzar la observancia de la Administración Pública, o a los ámbitos en que el control social se despliega. Predeterminar desde el Estado los sujetos, fijarles sus atribuciones y circunscribir sus ámbitos de acción, contiene el riesgo de desdeñar la dinámica social, de suyo altamente cambiante, sobre todo en lo que concierne al posicionamiento de intereses sociales, correlaciones de fuerza y contenido de los problemas que requieren atención. La formalización de ciertas atribuciones y de ciertos ámbitos puede, por lo tanto, conducir a excluir otros. El riesgo de la exclusión es aún mayor respecto de la formalización de los sujetos, en la medida que un modelo cerrado (o semi-cerrado) de por sí supone privilegiar ciertos actores por sobre otros, lo que atenta contra el reconocimiento del control social como un derecho ciudadano, y por ende, viola los principios de pluralismo y libertad en los que se sustenta la teoría normativa de la democracia. Más aún si la iniciativa ciudadana es desconsiderada a los efectos de la constitución de los órganos de control social y si la legitimidad de estos solo puede ser atribuida desde el Estado. Incluso, en un modelo

abierto como el colombiano, el mero hecho de que los canales de control social sean institucionalizados, podría estar aumentando la probabilidad de que se burocratice la práctica fiscalizadora, si se tiene en cuenta que: “en muchos dirigentes cívicos existe la tendencia a creer que ser veedor es un cargo, no tanto una actitud frente al Estado, y que, por lo tanto, la pertenencia a un comité de veeduría da derecho a obtener un carné distintivo y ciertos privilegios ante la comunidad” (Velásquez, 1998: 277).

Sin embargo, una situación distinta pareciera plantearse respecto de los recursos que son reconocidos desde el Estado para lograr que el control de la sociedad sobre la Administración Pública se traduzca en acciones (o rectificaciones) por parte de esta. En efecto, la existencia de sanciones expresas, así como la formalización de la trayectoria de las denuncias y de sus destinatarios en el seno del Estado, tal como se ha advertido, parece ser una condición necesaria para la eficacia del control social institucionalizado. Afirmar esto, sin embargo, remite a otra lección.

b.6. La dependencia absoluta del control social respecto del control estatal lo torna vulnerable

En todos los casos, no solo se reporta debilidad de los órganos de control del Estado, sino falta de coordinación entre sí y con los órganos de control social, y se reconoce que este es uno de los aspectos más críticos. En este sentido, refiriendo una de las experiencias en Colombia, la de la Red de Solidaridad, se señala: “si bien la Red de Solidaridad ha comenzado esfuerzos para relacionar las veedurías a los proyectos con los responsables institucionales del control (contraloría y fiscalía) y con los representantes de los derechos de los ciudadanos ante la administración pública (personeros municipales), es deseable profundizar en este sentido. El control social para ser eficaz debe tener «dientes»; es decir, consecuencias jurídicas. Por lo tanto, es necesario fortalecer las relaciones entre el control social y el control institucionalizado” (REUNIRSE, 1996: 14). A fines del año 1997 se logra firmar un convenio entre la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, entre cuyas disposiciones figura la de apoyo a las veedurías (vid. REUNIRSE. Restrepo *et al.*, 1998). Sin embargo, en términos generales, se reconoce que “estas formas de participación sólo podrán ser viables en tanto que haya cambios institucionales en los organismos de control y en el trámite de los procesos emprendidos contra funcionarios venales y corruptos, avivatos o ignorantes. Actualmente, y debido a la paquidermia de los organismos de control y del sistema judicial del país [Colombia], no existen mecanismos expeditos

para investigar y sancionar, llegando a extremos de impunidad y dando lugar a frustraciones y desilusiones en los grupos que ejercen la veeduría ciudadana y a posiciones fatalistas de no hacer nada porque nada va a cambiar” (Daza, 1998: s.n.). El I Encuentro Nacional por el Control Social y las Veedurías Ciudadanas, celebrado en diciembre de 1996 (vid. web: <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>), no solo proponía legislar sobre la Ley de Acciones de Cumplimiento y Populares, así como fortalecer el Derecho de Acción de Tutela como herramienta de apoyo a los comités de veeduría ciudadana, sino, incluso, otorgar a los veedores un fuero jurídico especial y protección policial cuando lo requirieran.

Si a este tipo de conclusiones agregamos la constatación de las falencias en la división de poderes y específicamente en el control externo, que en algunos países se expresa en la ausencia misma de un órgano contralor independiente del Poder Ejecutivo y autónomo²⁷, se torna evidente que institucionalidades de control y judicial fuertes e independientes son una condición indispensable para el ejercicio del control social sobre la Administración Pública, cuando pretende ser institucionalizado orgánicamente. En última instancia, la eficacia de este depende de la existencia de apropiados mecanismos de sanción que puedan ser activados desde el propio Estado sobre la Administración Pública. Por lo tanto, independientemente del grado de formalización asignado a los modelos de control social, toda vez que se pretende institucionalizar desde el Estado a través de la creación de órganos especiales, se hace directamente dependiente de la propia eficacia del control ejercido desde el Estado. Por definición, pues, si este es débil, también lo será el control social.

Esta última lección nos coloca ante un serio dilema: ¿será que no es posible un control directo de la ciudadanía sobre la Administración Pública si, desde el Estado, no se da la condición de una institucionalidad de control y judicial fuertes e independientes? Si esta no existe, ¿habrá que esperar por desarrollarla para que pueda operar aquel? Así planteado el problema, estaríamos enfrentados con un círculo vicioso que, en definitiva, nos dejaría en el mismo punto de partida, cual es el de una débil responsabilización de la Administración Pública frente a la sociedad. Por lo tanto, el problema requiere ser replanteado en otros términos: ¿puede la ciudadanía, con una relativa independencia de la eficacia del control estatal, actuar como sujeto directo de control?

27 En México, por ejemplo, recién en abril de 1999 se aprueba la creación de un Órgano Superior de Fiscalización en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda que, en teoría, ejercía un control externo pero que, entre otros problemas, no contaba con una garantía legal plena de su autonomía.

La respuesta exige problematizar sobre los medios, tanto **directos** como **indirectos**, que son puestos a disposición de la sociedad para exigir la responsabilización de la Administración Pública. Además, la respuesta exige un cambio de foco: desde un esfuerzo por comenzar institucionalizando el control social, hacia el desarrollo de las condiciones que son requeridas para que la ciudadanía, sea a través de medios institucionalizados como no institucionalizados, pueda constituirse en sujeto de control sobre la Administración Pública y, eventualmente, pueda también presionar en pos de la mejoría del propio control estatal sobre ella.

IV. Habilitar a la ciudadanía para ejercitar el derecho al control social: un camino apenas iniciado en América Latina

Una de las principales lecciones que pareciera desprenderse de la revisión de los modelos de control social institucionalizados, es que no son indiferentes las respuestas que se den a quiénes, cómo, con qué recursos y dónde, no solo porque ellas pueden comprometer la democracia, sino la propia eficacia de los órganos de control social. De cualquier manera, persiste una interrogante mayor: ¿cuál es el valor que agrega la institucionalización del control social, aun acogidas todas las lecciones que derivan de la práctica? La respuesta ciertamente no es sencilla, puesto que, incluso en los modelos más abiertos, persisten dudas respecto de la medida en que se pueda sostener la autonomía de los órganos sociales respecto de las instancias estatales (vid., por ejemplo, Velásquez, 1998; REUNIRSE, 1999: 25). La única respuesta que se puede esbozar es que un marco jurídico que reconozca el derecho al control social, puede aportar a su legitimación.

Sin embargo, una lección fundamental, que ya advertíamos, es que no puede haber real control social institucionalizado orgánicamente sobre la Administración Pública si no existe una apropiada institucionalidad, desde el Estado, contralora y judicial.

Pero las cortes y, en general, el Poder Judicial tienen profundas debilidades en América Latina, al punto que se reconoce que su reforma es una de las más importantes —y más difíciles— de acometer. Por otra parte, órganos expresos dedicados a perseguir la responsabilidad penal de los delitos en representación del Estado y la sociedad, aún están en plena construcción. En Chile, por ejemplo, para 1998, el proyecto de ley que crea el Ministerio Público aún estaba en primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados (vid. Chile. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 1998a). En Colombia, por su parte, recién en 1995 fueron establecidas la estructura y

organización de la Procuraduría General de la Nación, concebida como el máximo organismo del Ministerio Público, que, entre otras cuestiones, debe diligenciar las quejas que presentan ciudadanos y organismos, recibir los derechos de petición y conocer los procesos disciplinarios que se realizan sobre los servidores públicos.

También suelen ser precarios los órganos establecidos para ejercer un control externo sobre la Administración (vid. en esta obra los capítulos referidos a las contralorías o tribunales de cuentas y al control parlamentario).

Por fin, las “Defensorías del Pueblo”, encargadas de supervisar los derechos y libertades de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración (habida cuenta de las insuficiencias de los controles clásicos), constituyen una realidad muy reciente. En general, datan de la década del 90 y solo operan en Brasil, México, Costa Rica, Perú, Colombia, Ecuador, Argentina, Guatemala y ahora en Venezuela (a partir de la Constitución de 1999). Se trata, a su vez, de instituciones intrínsecamente débiles puesto que no están basadas en la amenaza de la sanción legal, sino en la persuasión y la publicidad.

Tomando en cuenta lo anterior y retomando nuestro marco de análisis (vid. *supra* II.b), cabe interrogarse acerca de si existen además medios específicos para habilitar a la ciudadanía a ejercer el derecho al control social. A continuación, examinaremos el panorama latinoamericano (y en algunos casos el extra-regional) distinguiendo entre dos tipos de medios: i) aquellos que proveen a la ciudadanía de instrumentos de acción directos, además de indirectos sobre la Administración Pública, y ii) aquellos destinados a proporcionar información sobre los actos administrativos y sus razones.

La premisa de la que partimos es que la eficacia del control social no puede sólo depender de las sanciones que se impongan desde el Estado, sino de la medida en que la sociedad disponga de recursos directos para imponer sanciones sobre la Administración o para influenciar sobre sus decisiones, habida cuenta, además, de que está dada la posibilidad real del escrutinio público.

a. Los recursos de acción directos e indirectos disponibles

Los instrumentos (o recursos) de acción que pueden ser puestos a disposición de la ciudadanía para ejercer un control social *ex-post* sobre la Administración Pública incluyen, a lo menos, tres tipos complementarios: derecho a la revocatoria de mandato y remoción, recursos administrativos y recursos judiciales. Sabemos que también la elección de representantes es un instrumento —el directo, por excelencia—, pero este se aplica más a las autoridades estrictamente políticas.

Por su parte, el ejercicio del control social *ex-ante* requiere de la existencia de instancias de deliberación asociadas a los procesos de formación de las decisiones, a través de las cuales la sociedad, en condiciones de autonomía, pueda influir sobre los contenidos y las orientaciones de las políticas públicas. Recursos clave, en este sentido, son la audiencia pública y la exposición pública de los proyectos de decisiones.

Como apreciaremos a continuación, la oferta que existe en América Latina sobre cada uno de tales recursos es extremadamente limitada y/o sesgada, cabiendo, por tanto, el desarrollo de acciones institucionales orientadas a su consagración plena como derechos de la ciudadanía para el ejercicio del control social sobre la Administración Pública.

a.1. Poder de veto: revocatoria de mandato y remoción de autoridades

Aunque hay disposiciones que contemplan la posibilidad del referéndum para aprobar o rechazar normativas no solo de carácter legislativo propiamente tal, sino para actos de gobierno o administrativos que no asumen forma de ley²⁸, este, como medio directo de control político por parte de la ciudadanía, se asocia específicamente al referéndum revocatorio. A través de él, el control social dispone de un recurso directo: el poder de veto.

En este sentido, hay dos casos que destacan dentro del ámbito latinoamericano. En Colombia, la Constitución de 1991 consagra la posibilidad de revocar el mandato a los gobernadores y a los alcaldes (Arts. 40 y 250), pero además se vincula el voto ciudadano con el programa propuesto por el elegido, admitiendo así la posibilidad de revocatoria de mandato por incumplimiento del programa de gobierno. Esta figura, conocida como “Voto Programático”, se consagra en el artículo 259 y se reglamenta por la Ley 131 de 1994²⁹.

28 Entre las propuestas a la reforma de la Constitución de 1961, previas al proceso constituyente iniciado por el Presidente Hugo Chávez, se incluía este tipo de referéndum (gubernativo) además del constituyente, constitucional y legislativo.

29 La solicitud debe ser motivada; o sea, en la petición (suscrita por un número no inferior del 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del candidato) se debe señalar las razones para solicitar la revocatoria, de la insatisfacción general o si se tratara de incumplimiento del programa, las razones que sustentan esta posición. Se entenderá revocado cuando haya sido aprobado por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario. Únicamente podrán votar quienes lo hayan hecho el día de la elección del gobernador o del alcalde.

Por otra parte, la Constitución de Perú de 1993 consagra la revocatoria del mandato de autoridades electas, pero lo extiende a otras; en efecto, en la ley orgánica respectiva promulgada en 1994 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos) especifica que son derechos de control de los ciudadanos: la revocatoria de alcaldes, regidores y de autoridades y magistrados que provengan de elección popular; la **remoción de autoridades** designadas por el Gobierno Central o regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital; y la demanda de rendición de cuentas a quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción, en lo que concierne a la ejecución del presupuesto y al uso de recursos propios. Para que la remoción se produzca, ella requiere ser solicitada por más del 50% de los ciudadanos de la respectiva jurisdicción electoral o judicial, hecho que debe ser comprobado por el Jurado Nacional de Elecciones.

En suma, aunque ambos países tienden a circunscribir el control social al ámbito local (en Perú se extiende a los magistrados por elección popular), lo vinculan expresamente a mecanismos de rendición de cuentas.

Sin embargo, aunque el poder de veto se ha extendido en la última década, sigue siendo un recurso limitado en América Latina y es, en general, aplicable para autoridades locales. De hecho, solo la nueva Constitución de Venezuela de 1999 lo contempla para todos los cargos y magistraturas de elección popular (Art. 72). Además, cuando está consagrado, las condiciones institucionales para su ejercicio operan como desincentivos a su uso efectivo³⁰.

30 Vid. *supra* nota 29 y los requisitos para la remoción de autoridades en Perú. La nueva Constitución de Venezuela estipula que un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar un mandato (en su mitad). Se establece que cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario hubieran votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos, se considerará revocado el mandato (Art. 72).

a.2. Los recursos administrativos

En cualquiera de los casos, la revocatoria de mandato está mediada por una votación condicionada, e incluso, por una petición que debe ser formulada por un número dado de ciudadanos, las más de las veces muy difícil de conseguir.

Los recursos administrativos son más accesibles y más directos puesto que, en general, pretenden potenciar las garantías e intereses de los particulares en sus relaciones con la Administración, así como constituirse en medios de revisión de la actuación administrativa. Ellos están destinados a asegurar el procedimiento anterior a la acción, que los interesados pueden hacer valer ante el Poder Judicial y pueden derivar en la reversión de una decisión o de una política, una compensación, una explicación, etc.

Ahora bien, como se puede apreciar en el Cuadro N° 3, los recursos administrativos disponibles también suelen ser limitados. Por otra parte, el conocimiento y, por ende, el uso potencial de ellos no está siempre asegurado en América Latina. Esta conclusión puede derivarse de constatar que no existen en todos los países “leyes de procedimientos administrativos”; una de cuyas ventajas es que permiten sistematizar (y por lo tanto, facilitar el conocimiento de) los deberes de la Administración para con los particulares en relación con los procedimientos administrativos, así como los derechos de los ciudadanos respecto de aquella.

Cuadro 3
La disponibilidad de leyes de procedimientos administrativos y
de recursos administrativos en América Latina

Argentina	Ley N° 19549 del 27/04/72: Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y Reglamento de Procedimientos Administrativos (varias modificaciones)	Establece los recursos de reconsideración, jerárquico y de alzada, a través de los cuales pueden impugnarse actos de alcance individual y general
Bolivia	No existe una consolidación	
Brasil	” ” ” ” ” ” ”	
Chile	” ”	
Costa Rica	Ley General de la Administración Pública, del 02/04/78 (contiene un libro “Del Procedimiento Administrativo”)	Establece los recursos de revisión, queja, etc.
Cuba	No existe una consolidación (la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, en la parte pertinente, se refiere al procedimiento para reclamar en la vía jurisdiccional contra decisiones o actos administrativos)	
Guatemala	Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96	Establece varios recursos y el derecho de petición
Honduras	Ley de Procedimiento Administrativo, del 28/09/87	Reconoce los recursos de apelación, reposición, revisión
México	Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994	Contempla como único recurso el de revisión
Nicaragua	Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley N° 290), del 03/06/98	Contempla los recursos de revisión y apelación (en la vía administrativa)

Panamá	No existe una consolidación. El “Anteproyecto de Ley por el cual se regula el Procedimiento Administrativo General” que persigue este propósito, está pendiente de revisión y decisión	
Perú	Decreto Supremo N° 02-94-JUS “Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos”, del 28/01/94	Contempla los recursos de reconsideración, apelación y revisión (Decreto Supremo N° 006-67-SC)
Uruguay	Decreto 500/991 “Normas Generales de Actuación Administrativa en la Administración Central”, del 27/09/91	Establece el recurso de revocación
Venezuela	Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, del 8/12/80	Establece los recursos de reconsideración, de revisión y jerárquico

En sí, ha sido reconocida la importancia de la ley administrativa como una forma de control social sobre la Administración Pública (vid. Hill y Gillespie, 1996). Si se tiene en cuenta que a las debilidades en los recursos administrativos se agregan déficit serios en el funcionamiento de los tribunales y cortes administrativas y agencias de investigación especializadas, el panorama no luce alentador respecto de la disponibilidad de este tipo de recursos para el ejercicio del derecho al control social.

a.3. Las acciones ciudadanas en defensa de intereses públicos

Si se acepta que “el problema tradicional del Poder Judicial en la región ha sido no solo el de su grado de independencia, sino el de su irrelevancia en asuntos que digan relación con el ejercicio del poder público” (González, 1997: 21), hay que admitir que

las denominadas “acciones de interés público” constituyen un medio para forzar al Poder Judicial a involucrarse en los temas públicos. Esto, habida cuenta de que tales acciones constituyen mecanismos de que dispone la ciudadanía para someter un asunto público o proteger un derecho, sobre todo, ante los órganos jurisdiccionales, y poner en funcionamiento un proceso jurisdiccional.

Entre las acciones de interés público, pueden incluirse los mecanismos de protección de derechos humanos, tales como el *habeas corpus* —libertad y seguridad personal—, el *habeas data* y el amparo individual; sin embargo, acá interesan aquellas asociadas a la protección de intereses públicos. En este sentido, cabe preguntarse cuáles son los instrumentos que les permiten a los ciudadanos —sea en forma individual o a través de organismos sociales— acceder a la autoridad judicial para exigir la responsabilización de la Administración Pública.

Un recurso clave es, sin duda, el **derecho de petición**. Este, en el caso de México, consiste en la facultad que tiene cualquier persona para poder dirigirse a la autoridad solicitando algo y el deber de esta de contestar por escrito. Se ha destacado que “representa el antecedente jurídico más importante que posibilita la colaboración de la ciudadanía en diversos ámbitos, destacando su participación en la Contraloría Social” (Vázquez Nava, 1991). Ha sido, asimismo, uno de los más significativos recursos usados por las veedurías ciudadanas en Colombia. Él está consagrado en la Constitución de 1991 (art. 23) como el derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivo de interés general o particular, y a obtener pronta resolución. Está establecido que las autoridades tienen 15 días para contestar las peticiones que se refieren a asuntos de interés general o explicar su retraso, e incluye el derecho de solicitar información sobre las acciones de las autoridades; en cambio, en México, no cubre estos aspectos ni existen plazos impuestos a las autoridades para contestar.

En cualquier caso, prácticamente todos los países donde ha sido posible acceder a documentación, consagran el derecho (o recurso) de petición. Además de México y Colombia, existe en Bolivia, Brasil (en defensa de derechos o contra ilegalidad o abuso de poder), Chile, España (derecho de petición individual o colectivo), Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.

En algunos países, sin embargo, es solo en la última década que ha sido regulado y tiende a ser la única acción de interés público consagrada. De los casos analizados, solo la Constitución de 1988 de Brasil y la Constitución de 1991 de Colombia contemplan también la “**acción popular**” (en el primer país, para anular actos). Este

tipo de recurso es de fundamental importancia en la medida que permite a los ciudadanos velar por la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, etc. Sin embargo, aun así concebido, para el año 1998 este mecanismo aún no se había reglamentado en Colombia.

De efectos similares a la acción popular es la **acción de amparo** en Argentina, la que, a raíz de las reformas constitucionales de 1994, pueden interponer tanto los afectados como organizaciones sociales registradas (y el Defensor del Pueblo) “contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el medio ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor así como a los derechos de incidencia colectiva”, además de toda persona contra actos u omisiones de autoridades públicas o particulares que lesionen, restrinjan, alteren o amenacen derechos y garantías reconocidas por la Constitución. Sin embargo, los alcances reales del uso de este recurso por parte de las asociaciones que actúan en defensa de derechos de incidencia colectiva, queda supeditada a la ley que determinará sus requisitos y formas de organización, al punto tal que “permanece en la incógnita el alcance que el amparo colectivo tendrá para el fortalecimiento de las acciones de interés público” (González, 1997: 28). El vacío de reglamentación parece aún persistir.

La acción de amparo también está instituida a nivel constitucional en Guatemala (sujeta a una ley para su desarrollo), México, Brasil (mandato de seguridad), Bolivia, Perú, Costa Rica, Paraguay y Venezuela. En Chile, se denomina “recurso de protección” y puede ser interpuesto por cualquier persona natural o jurídica afectada y por entes colectivos aun cuando no tengan personalidad jurídica, pero excluye la protección de los derechos sociales, con la excepción del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación (aunque en este caso se exige que la acción deba ser arbitraria e ilegal).

En Colombia, el principal mecanismo de amparo es la **acción de tutela** consagrada por la Constitución de 1991 y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, y que tiene como propósito solicitar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública —incluidas, autoridades judiciales—. La tutela puede ser interpuesta tanto por los perjudicados como por el Defensor de Pueblo y los personeros municipales. Otro recurso de fundamental importancia para el ejercicio del control social es la **acción de cumplimiento**, cuyo propósito es permitir que cualquier persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

Conforme a estudios realizados, la tutela ha venido a suplir el vacío de justicia existente (González, 1997: 33), e incluso, la inactividad del Poder Ejecutivo y del Congreso respecto de tareas críticas para los ciudadanos. En cualquier caso, la importancia de la disponibilidad de este tipo de acciones, en particular de las acciones de cumplimiento y en general de todos los instrumentos jurídicos, se hace evidente cuando se constata que ellas le asignan a su vez eficacia al derecho de petición. De hecho, si una acción de cumplimiento prospera, le sigue una sentencia ordenando a la autoridad no solo que cumpla su deber en un caso dado, sino que respete un derecho de petición.

La importancia de las Acciones Ciudadanas de Interés Público (ACIP) ha sido reconocida por muchas organizaciones de la sociedad. Algunas —como es, por ejemplo, el caso de FORJA en Chile—, se han propuesto difundirlas, promover la necesidad de organizarse, y apoyar a la ciudadanía concernida en el establecimiento de estrategias para el levantamiento de ACIP, sea que tales estrategias incumban a acciones judiciales, administrativas o comunicacionales. Hay, pues, en ciernes un reconocimiento social del valor que este tipo de recursos puede tener para la defensa de intereses colectivos y, en particular, como instrumentos de control social del aparato estatal.

Es claro, en este sentido, que la apelación al derecho para reclamar derechos es un eje clave de las ACIP. Es más, que frente a las debilidades de los organismos de control del Estado, ellas pueden constituirse en un instrumento de la ciudadanía, vía el poder judicial, o al menos, en un medio para acceder al escándalo público a través de los medios (vid. Smulowitz, 1997: 435).

Una condición necesaria a tales efectos es la consagración jurídica de estas acciones —incluida su reglamentación— en términos tales que efectivamente se puedan ejercitar como derechos ciudadanos. La conclusión preliminar al respecto es que esta condición no está siendo satisfecha plenamente en América Latina.

Una situación similar parece estar planteada respecto de una condición básica para habilitar a la ciudadanía en el ejercicio del derecho al control social *ex-ante* sobre la Administración Pública. Nos referiremos a ella a continuación.

a.4. Las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisión

El despliegue de la función de crítica y control por parte de la sociedad sobre la Administración Pública reclama, como condición, el deslinde entre las competencias políticas que incumben a la esfera social y a la esfera estatal. La premisa relativa a una

relación solo regulativa (y no constitutiva) de la sociedad con la Administración Pública alude a esta condición, expresándose en la total autonomía política del control social. Otra condición básica, como hemos advertido, para el ejercicio del control social, es la recuperación de un modelo de formación de las políticas y decisiones públicas que sea discursivo. Esta premisa, referida a la posibilidad de una interacción política racionalizada comunicativamente, junto con el pluralismo en la representación social, le dan una direccionalidad precisa a la constitución de arenas públicas de mediación entre la esfera estatal y la esfera social, haciendo a su vez posible que el control social no solo se concentre en los resultados de la acción administrativa sino en la formación de las decisiones (vid. Cunill, 1997: 165 a 180).

Existen múltiples experiencias en América Latina que propenden a la creación de órganos de participación ciudadana, así como una rica tradición jurídica sobre la materia. Sin embargo, la mayoría de las instancias están circunscritas al ámbito local. Por su parte, aquellas instituidas en el ámbito nacional en general tienen por propósito concertar aspectos de las políticas públicas (sobre todo económicas y sociales) y, por ende, suelen traducirse en la corresponsabilización en los procesos de formación de las políticas y decisiones gubernamentales, así como en la exclusión de amplios sectores sociales. Las modalidades de control social *ex-ante* de la Administración Pública que admiten la posibilidad de la deliberación pública, en condiciones de real autonomía, y que consagran la igualdad y el pluralismo político de la participación ciudadana, suelen ser contingentes a coyunturas políticas, y por ende, vulnerables.

La consagración jurídica de arenas públicas de deliberación de acuerdo con tales términos es, por lo tanto, fundamental. Las audiencias públicas y la exposición pública de los anteproyectos de actos administrativos generales, fundamentadas legalmente, crean una oportunidad para la constitución de tales arenas públicas. Sin embargo, de la revisión de la normativa sobre el particular se desprende que existen pocos avances en este sentido en América Latina.

Probablemente, Colombia presenta los mayores avances al respecto. La Constitución de 1991 establece que las entidades administrativas deben informar públicamente sobre los proyectos de decisiones que afecten a todos o a algunos grupos y escuchar previamente sus opiniones. En 1999 se dicta, a su vez, un decreto (N° 1122 del 26 de junio) que establece, para una serie de casos, la obligación de publicar con antelación no inferior de 15 días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo de carácter general;

establece la fecha límite para la recepción de las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas; y determina que solo vencido el plazo se podrán expedir las regulaciones con una motivación que dé cuenta razonada de la aceptación o rechazo.

Por otra parte, una ley de diciembre de 1998 (N° 489) consagra la posibilidad de las audiencias públicas (art. 33) para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de las entidades públicas. La ley deja a la discrecionalidad de la Administración decidir la conveniencia y oportunidad de tal convocatoria. Sin embargo, también se dispone que las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, aunque sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la Administración. En todo caso, la ley señala que ésta deberá explicar a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.

Las audiencias públicas también han sido consagradas en Argentina, convocadas por la máxima autoridad de una serie de organismos con el fin de difundir los resultados de su gestión³¹. Además, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos dispone que las iniciativas correspondientes a actos administrativos de carácter general “podrán ser sometidas a información pública cuando su naturaleza así lo justifique. Asimismo, podrá requerirse el parecer de personas o entes ajenos a la Administración, inclusive de los que ostenten la representación de intereses sectoriales” (Título IX.107). Una disposición muy similar está establecida en la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica. Sin embargo, en ambos casos (a diferencia de Colombia), la exposición pública de los anteproyectos de decisiones generales queda supeditada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas. Por otra parte, en Puerto Rico, la ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, del 12 de agosto de 1988, dispone que siempre que una agencia pretenda adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento, debe publicar un aviso en un periódico de circulación general. Señala que la agencia proveerá oportunidad para someter comentarios por escrito en un plazo dado (Sec. 2.1 y 2.2), lo cual naturalmente coarta las posibilidades reales de deliberación pública.

31 En el marco de la Ley N° 24.629 y con la finalidad de mejorar el desempeño del Sector Público Nacional, el Decreto 928/96 del 8/8/96 establece un conjunto de pautas de aplicación mandataria para un conjunto de organismos con alta significación social y económica. Entre tales pautas se contemplan: plan estratégico; estado de resultados y memoria anual que contenga los principales indicadores de desempeño operacional; y audiencia pública, convocada por la máxima autoridad de cada organismo para difundir los resultados de la gestión (vid. Argentina. Secretaría de la Función Pública, 1998).

Ambos instrumentos, en cambio, tienen un amplio uso en el ámbito extraregional³². El desbalance es todavía más evidente respecto de la condición *sine qua non* del control social: la información.

b. La información sobre los actos administrativos y sus razones: la condición básica del escrutinio público y de la deliberación pública

Si en algo existe consenso es que si no hay información ninguno de los otros mecanismos puede realmente operar. Es más, en el extremo, podría obviarse no solo la institucionalización del control social, sino, incluso, la consagración de recursos como los mencionados hasta ahora, pero, aun así, podría existir la posibilidad del control social si es que está asegurada la del escrutinio público. Este es el que crea las condiciones a la formación democrática de opinión pública y, si ella existe, también puede la sociedad —sea apelando a los medios de comunicación o a las movilizaciones— ejercer presión social sobre la Administración Pública, aun cuando no disponga de ningún otro mecanismo a ese fin.

32 Solo para referirnos a la Península Ibérica: en Portugal, el Código de Procedimiento Administrativo, del 31 de enero de 1996 (Decreto ley N° 6/96), contiene una serie de disposiciones relativas a la audiencia de los interesados antes de ser tomada la decisión final (Arts. 100 a 103). La exceptúa en caso de que la decisión sea urgente y en otros. También es atribuida legitimidad para iniciar el procedimiento administrativo o intervenir en él a los titulares de derechos o intereses legalmente protegidos y las asociaciones que los defiendan, así como a los titulares de intereses difusos y a las asociaciones dedicadas a su defensa (Arts. 52 y 53). En España, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30-92 del 26 de noviembre), en su art. 84, se refiere al “trámite de audiencia”. Dispone que, instruidos los procedimientos [que han de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración], e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados, salvo en lo que afecte a los supuestos de excepción del derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Se señala que los interesados, en un plazo dado, pueden alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Por otra parte, el art. 86 se dedica a la “información pública”, señalándose que el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de este lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

Al respecto, caben dos consideraciones (vid. Manin *et al.*, 1999: 24): i) como ciudadanos, nunca conoceremos todo lo que los gobernantes y sus agentes administrativos conocen y lo más probable es que tampoco querríamos saberlo; de hecho, se supone que ellos actúan como nuestros agentes; ii) lo anterior, sin embargo, no puede implicar que nuestras informaciones deban depender de lo que los gobiernos quieren que conozcamos. Como lo postulan los autores en referencia, las implicaciones institucionales de esto son obvias: “*we need independent electoral commissions, independent accounting offices, independent statistical agencies. To coin a term, we need «accountability agencies», independent of other branches of government and subject to direct popular control, perhaps through elections*”.

Sin embargo, si nos referimos a la Administración Pública, la creación de este tipo de agencias no es suficiente para asegurar su responsabilización, menos a través del control social. Por lo tanto, queda aún abierta la pregunta sobre los tipos y formas de información susceptibles de habilitar a la ciudadanía para el control sobre el gobierno, así como sobre cuáles son los diseños institucionales a través de los cuales se puede operacionalizar la exigencia del derecho al escrutinio público.

Las respuestas que se tienden a ofrecer actualmente a este tipo de interrogantes enfatizan en la revelación de los resultados de la actividad administrativa, además de sus procesos y sus gastos; privilegian, de hecho, el conocimiento por el público de los objetivos, indicadores de desempeño, estándares de los servicios y agencias públicas, entre otros.

Ahora bien, es evidente que la orientación reciente de la Administración a enfocar la atención en los resultados provee mecanismos valiosos de información a la ciudadanía, tanto como las “cartas de ciudadano”. Sin embargo, son tipos de información que no dan cuenta acerca de las razones de los actos administrativos, no tienen un respaldo jurídico que haga exigible el derecho a acceder a ellas, ni necesariamente suponen la participación ciudadana en la formación de las decisiones³³. Siendo, además,

33 Por ejemplo, es interesante observar que no obstante las críticas que se le han formulado a las Cartas de Ciudadanía (*Citizen Charter*) tal como fueron concebidas originalmente en el Reino Unido, en América Latina se tiende a adoptar ese mismo modelo. De hecho, en Chile, las “Cartas de Servicio” pretenden garantizar estándares mínimos de calidad que tengan el carácter de derechos exigibles por los usuarios de organismos públicos y establecer los mecanismos de queja y compensación por su no cumplimiento. Sin embargo, no se prevé la participación de los usuarios en su elaboración; solo se recomienda revisar anualmente las quejas y sugerencias recibidas y hacer una encuesta anual a los usuarios (vid. Instructivo Presidencial N° 41 del 01/12/98). En Argentina, el “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano” tampoco contempla la participación ciudadana (vid. Argentina. Secretaría de la Función Pública, 1998).

uno de los ejes de atención de esta obra, nosotros proponemos revisar otros dos instrumentos de información: i) la exigencia de la rendición de cuentas; y ii) el derecho de libre acceso de los ciudadanos a la información pública. Ambos, junto con las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisiones, se expresan en derechos que pueden ser exigidos judicial o legalmente. Todos ellos, además, pueden ayudar a responder el test del “gobierno abierto” en el sentido sugerido por Clark (1996): que el público sea habilitado para conocer las (auténticas) razones de las (reales) políticas y decisiones administrativas, que es una condición *sine qua non* para el ejercicio de la democracia deliberativa en la formación de las decisiones públicas.

b.1. La exigencia de la rendición de cuentas

Es indudable que la rendición de cuentas, fundamentada —y por ende, obligada— legalmente, abre una oportunidad para que el público pueda conocer las razones de las acciones y decisiones públicas.

Ahora bien, además del caso boliviano (en conexión con la existencia de los Comités de Vigilancia, y para el ámbito municipal) y una disposición genérica en la nueva Constitución de Venezuela (“los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado”. Art. 66), conocemos solo el caso de Perú, donde la exigencia de la rendición de cuentas tiene un fundamento y una regulación legal, pero circunscrita y de difícil actualización. Allí, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, promulgada en el año 1994, reconoce como un derecho la demanda de rendición de cuentas a quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción (vid. *supra* punto a.1.) con respecto a la ejecución del presupuesto y al uso de recursos propios; establece, además, que la autoridad tiene un plazo de 60 días para responder el pliego interpelatorio, debiendo publicarlo junto con su respuesta. Pero, por otra parte, establece (Art. 34) que para que se acredite la rendición de cuentas se requiere que, con un máximo de 50.000 firmas, la solicite cuando menos el 20% de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.

Por otra parte, en Chile, la obligación legal de la cuenta pública anual de los alcaldes, con mención específica de los contenidos precisos que debiera señalar, entre otros aspectos, recién es establecida por una Ley de marzo de 1999, y solo circunscrita a un resumen para la ciudadanía.

b.2. El derecho al libre acceso de los ciudadanos a la información pública

Donde existen los mayores déficit es precisamente en este campo, que es el más clave para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho al control social sobre la Administración Pública, habida cuenta de que las asimetrías de la información constituyen su principal obstáculo.

Cuanto más especializada sea la información, menores son las probabilidades de que ella sea accesible por la ciudadanía concernida. El libre acceso a la información pública, además de facilitar el conocimiento por parte de la sociedad de las razones de las decisiones públicas, contribuye a que agencias de la ciudadanía, con las competencias técnicas necesarias, traduzcan la información especializada. Es notable, en este sentido, el incremento de las organizaciones sociales o simplemente de los grupos de ciudadanos cuyo propósito es “conquistar” información sobre las acciones, decisiones o gastos de la administración y exponerla a la opinión pública. Existen observatorios ciudadanos que publican en la prensa interrogantes dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar el rendimiento de cuentas en torno a las políticas públicas (v.g. Observatorio Ciudadano de la Educación, México), o los resultados del análisis de la gestión municipal (v.g. Laboratorio de Observación de la Gestión Urbana, LOGU, en Cali, Colombia). Incluso, hay ONG (v.g. Transparencia en la Administración de los Estados, Argentina) que están desarrollando sistemas para el seguimiento de las contrataciones del Estado por Internet. Comienzan a operar, además, agrupaciones de ONG en pos de la transparencia gubernamental (v.g. Foro Social para la Transparencia, en Argentina) y movimientos gremiales con este mismo propósito (v.g. Movimento em Defesa da Ética e Eficácia do Fisco Paulista, en Brasil). Transparencia Internacional y el Proyecto Responsabilidad Anti-Corrupción en las Américas constituyen, a su vez, ejemplos de acciones de amplio alcance de monitoreo efectuado por la sociedad civil, con apoyo de agencias internacionales. Es indudable, sin embargo, que las diversas agencias de la ciudadanía pueden incrementar notablemente su eficacia si existe la exigencia de que las decisiones y acciones gubernamentales y de los entes privados que utilizan recursos públicos sean transparentes y, por ende, si se instituye el derecho de la sociedad a ser informada acerca de los asuntos que le conciernen.

Ahora bien, el derecho a ser informado, como lo destaca Osorio (1998: 20), recae en la categoría de derechos humanos sociales, que son los que permiten exigir alguna cosa (derechos con libertad positiva o con libertad-capacidad), sin que se pueda renunciar a ellos (derechos inalienables), “por tanto, debe existir siempre la disponibilidad

de información para que exista el acceso a ella en el momento en que [cualquier individuo] lo estime oportuno, para que realmente sea una libertad-capacidad”.

Esa libertad-capacidad está en gran medida asegurada jurídicamente en Europa y Norteamérica. Con ello, se reconoce que las decisiones acerca de la revelación de la información pública deben ser materia legal, en tanto el derecho de acceso requiere de un derecho de apelación, sea directamente ante las cortes o ante cuerpos independientes encargados de las audiencias de apelación en caso de ser negado el acceso a la documentación (vid. Clark, 1996: 25). En Francia, por ejemplo, una ley del 17 de julio de 1978 establece la regla de que «los documentos administrativos son comunicables de pleno derecho a las personas que los solicitan». Pero, además, esta ley instituye la figura de una autoridad administrativa independiente, encargada de asesorar a los administrados en el establecimiento de sus nuevos derechos. En relación con los antiguos procedimientos administrativos de acceso a la información administrativa, se reconoce que ahí radica la innovación mayor que se operó en 1978: “estos no concedían a los administrados otras garantías que el recurso al juez; es decir, una garantía que actuaba con una demora excesiva en un sector donde la rapidez de la respuesta al administrado es esencial” (Jegouzo, 1994: 19). En este caso, los poderes de la agencia proceden fundamentalmente de la persuasión y de que sus dictámenes frecuentemente son seguidos por el juez administrativo (*ídem* p. 21). En Portugal, la ley que regula el acceso a los documentos de la Administración (Ley N° 65/93 del 26/08/93) crea la “Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos” (CADA), también como una entidad pública independiente, pero que funciona junto a la Asamblea de la República. A ella son derivadas las reclamaciones de los ciudadanos, correspondiéndole además velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley³⁴.

En sí, con la excepción notable de Gran Bretaña³⁵, la libertad de información sobre las actividades gubernamentales tiende a estar basada en un modelo legal. En

34 La Ley N° 8/95 del 29/03/95 contiene el Reglamento Orgánico de apoyo a la CADA y modifica algunos artículos de la Ley 65/93. Por su parte, la Ley N° 44/99 del 16/7/99 introduce otro conjunto de alteraciones a la Ley 65/93.

35 En el interesante trabajo de Clark (1996), se revela que los últimos gobiernos conservadores desecharon el modelo legal del gobierno abierto, oponiéndole un modelo “gerencial” (*managerial model*). Sostiene que: “*the legal model is a much more radical political project than the managerial version, which seek to reduce secrecy by administrative means and by strengthening existing forms of parliamentary accountability*” (p. 26).

El autor aclara, sin embargo, que existen en ese país también reformas que pueden ser atribuidas a la influencia del modelo legal, que incluyen el acta de acceso a la información del gobierno local de 1985 y otras para la información sobre salud, seguridad y ambiente.

cambio, en América Latina, según lo evidencia una averiguación expresa³⁶, en general, no está consagrado el derecho al libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa. Además, en los pocos países en que es reconocido este derecho, no se consignan responsabilidades ni sanciones ante el incumplimiento de los derechos garantizados por la ley. Solo en la Constitución de Colombia aparece que los derechos de libre acceso a los documentos públicos y de petición de informaciones tienen el carácter de derechos fundamentales de aplicación inmediata, que contempla la obtención de protección judicial a través de mecanismos especiales, en particular la acción de tutela (vid. Osorio, 1998: 21). Por otra parte, en Chile la reciente ley (diciembre 1999) que reconoce este derecho, establece también un procedimiento para hacer valer el derecho de apelación ante los tribunales de justicia, así como las sanciones respectivas. Sin embargo, ambos casos han suscitado críticas que llaman la atención sobre la ausencia de una instancia expedita de reclamación del derecho a la información.

En el cuadro N° 4 se sintetiza el panorama latinoamericano según los datos obtenidos. Ellos son concluyentes por sí mismos, por lo que cabe finalizar recurriendo a una aseveración de Clark (1996: 23): “cualquier proyecto para un gobierno más abierto es en su esencia político, referido a un traslado de poder; por lo tanto, requiere del desarrollo de una estrategia que obligue a quienes detentan la información oficial a conceder ese poder”. El camino, en este sentido, está apenas iniciado en América Latina. A lo más, conseguimos políticas para hacer accesibles ciertas informaciones a través de Internet (véase cuadro N° 5). Y si bien es cierto que hace falta plantearse la necesidad de completar el derecho a la transparencia de los asuntos públicos con una verdadera obligación para las administraciones de poner en práctica políticas espontáneas [o inducidas] de información en los sectores donde debe ser mejorada la democratización de la acción administrativa (Jegouzo, 1994: 28), esto no puede sustituir a lo primero. Menos si consideramos las enormes brechas sociales en el acceso electrónico que existen en la región.

36 Bajo la conducción de la Lic. Maigualida Torres, como soporte a este trabajo, el CLAD estableció contactos en cada uno de los países de América Latina y la Península Ibérica para recabar los datos sobre la existencia de legislación sobre el particular, así como sobre procedimientos administrativos. Al momento de redactar este documento no había respondido El Salvador. Los datos obtenidos se sintetizan en el Cuadro N° 4.

Cuadro 4
El libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa.
La legislación disponible en América Latina
a fines de la década del 90

	Reconocimiento Jurídico	Normas reguladoras (**)
Argentina	No (Solo algunas provincias: Buenos Aires y Chubut).	No
Bolivia	No (*)	No
Brasil	<p>-La Constitución de 1988, art. 5., XXXIII, establece: “todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán prestadas en el plazo de la ley, bajo pena de responsabilidad, reservadas aquellas cuyo secreto sea imprescindible a la seguridad de la sociedad y el Estado”.</p> <p>El art. 37 establece que la Ley reglamentará las formas de la participación de los usuarios en la Administración Pública directa e indirecta, regulando especialmente:</p> <p>I. Las reclamaciones relativas a la prestación de servicios públicos en general...</p> <p>II. El acceso de los usuarios a registros administrativos y a informaciones sobre actos de gobierno, observando lo dispuesto en el art. 5. X y XXXIII...</p> <p>-La Ley 8159 del 09/01/91 dispone sobre la política nacional de archivos públicos y privados.</p> <p>-El Decreto 2134 del 24/01/97 reglamenta el artículo 23 de la Ley 8159 que dispone sobre la categoría de documentos públicos sigilosos y el acceso a ellos.</p>	No

Chile	- La Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa del 14/12/99 establece que “son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial”. Dispone que la publicidad se refiere también a entes privados que presten servicios de utilidad pública y señala las causales de excepción en ambos casos.	La misma Ley N° 19.653 establece el procedimiento para hacer exigible el derecho. Supone la intervención de los tribunales de justicia.
Colombia	-La Ley 57 del 5/07/85, “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, establece que “toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional” (Art. 12). -La Constitución de 1991 faculta el libre acceso a los documentos de las oficinas públicas -El Decreto N° 1122 del 29/06/99, “por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos...”, establece que las personas, en sus relaciones con la Administración Pública, tienen el derecho al acceso a los registros y archivos de la Administración Pública en los términos previstos en la Constitución y las leyes (Arts. 10, 5).	No
Costa Rica	No (*)	No
Cuba	No	No

Ecuador	No (*)	No
Guatemala	La Constitución de 1985, reformada en 1993, consagra la publicidad de los actos administrativos.	No
Honduras	No (*)	No
México	No (*)	No
Nicaragua	No	No
Panamá	No	No
Paraguay	No	No
Perú	El Decreto Legislativo N° 757 del 08/11/91 (“Dicta Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada”), dispone que “los documentos, antecedentes, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos y toda otra información que las entidades del sector público tengan en su poder, deben ser suministrados a los particulares que así lo soliciten. En caso de ser necesaria la expedición de copias, los interesados deberán sufragar los correspondientes gastos. Quedan exceptuadas la documentación e información que puedan afectar a la seguridad nacional y las relaciones exteriores, las que tengan alcances y circulación meramente internos de la administración pública, y las correspondientes a los particulares que tengan carácter reservado conforme a los dispositivos legales vigentes o que se refieran a secretos comerciales o tecnológicos” (Art. 35).	No
Puerto Rico	No (*)	No

República Dominicana	No	No
Uruguay	No (*)	No
Venezuela	La nueva Constitución, aprobada en diciembre de 1999, establece que “los ciudadanos y ciudadanas ... tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto...” (Art. 143).	No

- (**) Corresponden a normas que, entre otras cuestiones, consagran responsabilidades y sanciones ante el incumplimiento de los derechos garantizados por la normativa jurídica.
- (*) No se reportó información. Se infiere que no existe.

Cuadro 5
Ejemplos de prácticas y medidas gubernamentales para mejorar
la información administrativa por medio de Internet en América Latina (*)

Argentina	La página <i>web</i> “Cristal, Transparencia en la Gestión Pública” (aún en desarrollo) permite acceso a datos económicos como ejecución presupuestaria de cada organismo; gestión de los programas y prestaciones sociales y aplicación de los recursos asignados; licitaciones y contrataciones directas. Se prevé que la página será controlada por el Foro Social para la Transparencia, conformado por una serie de ONG.
Brasil	El <i>web site</i> http://www.mare.gov.br , denominado “Servidor Público Federal en Línea”, suministra información acerca del Programa Nacional de Desburocratización, y entre otras secciones, presenta la de servicios en línea sobre procesos en trámite. Igualmente, ofrece datos sobre el servicio “Habla Ciudadano”, que forma parte del programa para mejorar la atención al ciudadano del actual Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Su objetivo es poner a la disposición de la sociedad los medios para aclarar las dudas existentes con respecto a los servicios prestados por la Administración Pública, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Para ello cuenta con una línea telefónica gratuita.
Chile	El Instructivo Presidencial sobre Modernización de la Gestión Pública, del 13 de enero de 1998 (GAB. Pres. N° 001), instruye a cada servicio a que disponga la publicación de información relativa a una serie de aspectos, entre los que se incluyen: planes, metas y objetivos del servicio, presupuesto anual, información sobre licitaciones y contrataciones de servicios, etc. Dicha información deberá ser de acceso público y quedar contenida en un documento. En la medida que los recursos presupuestarios lo permita, deberá también trasladarse a Internet. (Para ese momento ya existían cerca de 70 sitios <i>web</i> de organizaciones públicas).

	<p>La página <i>web</i> “El Estado de Chile al servicio de la gente” (http://www.estado.cl), provee una sección de “Reclamos y Sugerencias”, en la cual los ciudadanos tienen la oportunidad de efectuar denuncias sobre transporte y contaminación, e igualmente pueden tener acceso a datos institucionales que les permitan establecer contacto con las oficinas de información al consumidor, así como con las oficinas de información y reclamos del Estado, ubicadas en las diversas regiones del país. Asimismo, presenta en línea la Guía de Trámites</p>
Colombia	<p>El Decreto N° 1122, del 26 de junio de 1999, establece que en toda entidad u organismo público o privado que cumpla funciones públicas o preste servicios públicos, se debe informar al público, entre otras, sobre el funcionamiento de sus distintos órganos y servicios. Señala que la información estará disponible en las oficinas de atención al público organizadas para tal efecto, y a través de los mecanismos de difusión electrónica de que disponga la respectiva autoridad (Arts. 16 y 17). También establece que copias de las leyes, de los actos administrativos de carácter general o de documentos de interés público relativos a cada entidad, serán colocados a disposición del público a través de medios electrónicos (Art. 20).</p> <p>El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, establecido por el gobierno de Andrés Pastrana en junio de 1999, dispone de una página <i>web</i> (www.anticorrupción.gov.co) que contiene, entre otros, “Buzones de denuncias”, una red virtual de veedurías (con un formulario de inscripción) y un foro de discusión permanente.</p>

- (*) En la mayoría de los países, además, unidades del Poder Ejecutivo (incluidos ministerios) y del Poder Legislativo disponen páginas en Internet. En algunos casos, también existen páginas *web* de órganos locales. Asimismo, el *Diario Oficial*, donde aparece la información jurídica, está disponible por Internet en varios países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, etc. Por otro lado, varios países tienen sus sistemas de compras y licitaciones gubernamentales accesibles electrónicamente (Brasil, Chile, México).

V. Conclusiones

Actualmente, es difícil imaginar una estrategia que posibilite el incremento de la responsabilización de la Administración Pública al margen del protagonismo societal. Al respecto, hemos hecho deliberada abstracción de dos actores, los medios de comunicación y los movimientos y organizaciones sociales especializadas. La razón no responde a que tales actores no estén también sometidos a límites o a que, en sí mismos, no puedan ser objeto de problematización. Es posible referirse a ambas cuestiones, pero hay un hecho evidente: ambos, en la práctica (aunque con matices y diferentes impactos), ejercen un control social. En cambio, el actor que suele estar ausente es la ciudadanía misma. De allí que ella, y no los otros, por más que eventualmente puedan ser considerados sus agentes, se haya convertido en el foco de atención de este trabajo.

Ubicado así el problema, y con base en algunas precisiones conceptuales, nos hemos propuesto analizar primero la oferta relevante que existe en América Latina tendiente a la institucionalización del control social sobre la Administración Pública. Nuestra principal conclusión, tras el examen de diversos diseños institucionales y de la identificación de sus nudos críticos principales, es que las respuestas que se proporcionen respecto de quiénes, con qué, cómo y sobre qué habilitar el control de la sociedad, pueden comprometer su eficacia y la propia democracia. De allí que, si bien el reconocimiento y consagración del control social como un derecho puede dar la fuerza de la legitimación institucional al principio de que ninguna agencia pública (estatal o no) debe ser sustraída del escrutinio y debate público, la pretensión de institucionalizar el control social exige considerar las lecciones que derivan de la práctica.

Nuestro primer énfasis ha pretendido colocarse en la derivación de algunas de tales lecciones. Una, a partir del contraste entre modelos orgánicos de alta, media y baja formalización, es que la especificación desde el Estado de los sujetos, sus atribuciones y los ámbitos sobre los que puede desplegarse el control social, puede ser altamente problemática. Por ende, mientras más abierto sean los contenidos asignados a ellos, mayores probabilidades habrá de que la ciudadanía misma pueda constituirse en sujeto directo del control sobre la Administración Pública. Otra lección, de fundamental importancia, es que cuando el control social se institucionaliza a través de formas orgánicas que hacen depender sus recursos de la eficacia del propio control estatal, aquel se torna vulnerable, habida cuenta de que, si el control estatal es débil, el control social también lo es.

Teniendo en cuenta la necesidad de romper ese posible círculo vicioso, así como de superar los diversos sesgos evidenciados, el principal énfasis lo hemos puesto en la identificación de las condiciones mínimas que son necesarias para habilitar a la ciudadanía a controlar *ex-post* y *ex-ante* a la Administración Pública, a su vez, con relativa independencia de la eficacia del control estatal.

Así planteado el problema, una condición crucial es la existencia de medios de acción no solo indirectos, sino directos para hacer posible el control social sobre la Administración Pública. En este sentido, revelan su importancia como recursos de la sociedad el poder de veto a través de la revocatoria de mandato y remoción de autoridades; los recursos administrativos; las acciones ciudadanas en defensa de intereses públicos, expresadas en recursos judiciales que, paralelamente, puedan obligar a las instancias judiciales a activar sus propios mecanismos de control; y las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisión. Otra condición insoslayable es el reconocimiento jurídico del derecho a la información sobre los actos administrativos y sus razones, expresada en dos recursos: la exigencia de la rendición de cuentas; y, ciertamente, el derecho de libre acceso de los ciudadanos a la información pública.

A nuestro juicio, cada una de estas condiciones, y muy en especial la última, son las que realmente crean el marco para el escrutinio y la deliberación pública y hacen posible, de ser necesario, la presión social sobre la Administración Pública entendiendo, por su parte, que ella no se restringe a las agencias estatales, sino que incluye también a los entes públicos no estatales. La conclusión final, analizando el panorama latinoamericano, es que apenas se ha iniciado el camino de apertura de tales condiciones. En estos aspectos está puesto, pues, un desafío crucial para los estados. Para que tal desafío sea enfrentado, la presión social será fundamental, sobre todo si tenemos en cuenta que, tal como lo destaca Schedler (1999:335), la imposición de restricciones sobre el Estado en la mayoría de los casos es un “juego de poder” que envuelve, por ende, conflictos. Naturalmente, luego existirá otro desafío que incumbe a la sociedad: hacer suyos estos recursos y activarlos toda vez que los intereses públicos están en juego.

Bibliografía

- Argentina. Secretaría de la Función Pública (1998). Transparencia y tecnologías de gestión: el caso de Argentina. En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2)
- Behn, Robert D. (1998). The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability. Mimeo.
- Bell Lemus, Gustavo (1999). Discurso del Vicepresidente de Colombia, Gustavo Bell Lemus, en el lanzamiento del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción “De frente al país”. En: Colombia. Presidencia de la República. Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República. Mimeo.
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular (1996a). *Sujetos de la participación popular*. La Paz: SNPP.
- (1996b). *Manual de instrumentos y procedimientos para el comité de vigilancia*. La Paz: SNPP.
- (1996c). *Comité de vigilancia*. La Paz: SNPP.
- Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular. Dirección Nacional de Fortalecimiento Comunitario (1997). *Diagnóstico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias y listado de organizaciones funcionales*. La Paz: SNPP.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, eds.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós.
- Cevallos Urueta, Francisco (1996). La contraloría social en programas estatales y municipales: propuesta de modelos exitosos. En: *Control Gubernamental*. Toluca. Año 4 N° 8.
- Chile. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (1998a). Acciones para el fortalecimiento de la política gubernamental en materia de transparencia y probidad públicas (período 1994-1997). En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2)

- (1998b). Una acción para el fortalecimiento de la probidad. En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2)
- Clark, David (1996). Open Government in Britain: Discourse and Practice. En: *Public Money and Management*. Oxford. Vol. 16 N° 1.
- Cunill Grau, Nuria (1991). El Programa Nacional de Solidaridad y la participación social: observaciones preliminares. Caracas: CLAD. Mimeo.
- (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N° 4.
- (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- Davis, Glyn (1996). Making Sense of Difference? Public Choice, Politicians and Bureaucratic Change in America and Australia. En: *New Ideas, Better Government*. Patrick Weller y Glyn Davis, eds. Brisbane: Centre for Australian Public Sector Management.
- Daza, Víctor M. [1998]. Veedurías, de capa caída. En: *Caja de Herramientas*. Santafé de Bogotá.
- Deleon, Linda (1998). Accountability in a 'Reinvented' Government. En: *Public Administration*. London. Vol. 76. N° 3.
- Delgado Gutiérrez, Adriana (1998). Participación ciudadana y control político : la experiencia de la Veeduría a la Elección Presidencial en Colombia. En: *Revista Javeriana*. Santafé de Bogotá. Año 66 N° 646.
- Dunn, John (1999). Situating Democratic Political Accountability. En: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- Felder, Ruth Sara; López, Andrea Magdalena (1999). Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados : la experiencia argentina. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N° 14.
- Gagne, R. L. (1996). Accountability and Public Administration. En: *Canadian Public Administration*. Toronto. Vol. 39 N° 2.

- García Pavón, Georgina (1992). La contraloría social en México. En: *Revista de Administración Pública*. México. N° 82.
- (1994). La contraloría social y el sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía. En: *Control Gubernamental*. Toluca. Año 1. N°4.
- Gates, Scott; Hill, Jeffrey (1995). Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations. En: *Policy Studies Review*. Florida. Vol. 14. N°s. 1-2.
- 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.
- Gregory, Robert (1995) Accountability, Responsibility and Corruption : Managing the 'Public Production Process'. En: *The State Under Contract*. Jonathan Boston, ed. Bridget Willians Books.
- Guzmán Boutier, Omar (1998). Denuncias del comité de vigilancia o cuán efectivo es el control social. En: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolivia. Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal. La Paz: VPPFM.
- Haro Bélchez, Guillermo (1998). La lucha contra la corrupción en México. En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999 (Documentos Reuniones Internacionales. 2)
- Hill, Michael; Gillespie, Desi (1996). Social Control of Civil Service Systems. En: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, Theo A. J. Toonen, eds. Bloomington: Indiana University Press. (Public Affairs).
- Jegouzo, Yves (1994). El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos. En: *Documentación Administrativa*. Madrid. N° 239.
- Leazes, Francis J., Jr. (1997). Public Accountability: is it a Private Responsibility?. En: *Administration and Society*. Newbury Park. Vol. 29. N° 4.
- López, Andrea Magdalena, coord. (1997). *Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización*. Buenos Aires: Insti-

- tuto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones. (Serie II. Estado y Sociedad; 30).
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. (1999). Elections and Representation. En: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Martin, John A. (1997). Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market. Paris: OCDE. Public Management Service. Mimeo.
- Mendoza Castellanos, José Arnulfo (1998). *Veeduría ciudadana para el control de la gestión y la inversión pública*. Santafé de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; México. Secretaría de Programación y Presupuesto (s.f.). *Lineamientos generales de contraloría social en los Programas de Solidaridad*. México: SECOGEF; SPP.
- México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación [1989]. La contraloría social en el Programa de Solidaridad. México: SECOGEF. Mimeo.
- Moe, Ronald C. (1994). The “Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. En: *Public Administration Review*. Washington. Vol. 54, N° 2.
- Nozick, Robert (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica. (Original 1974).
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OCDE.
- O’Connell, Lenahan; Betz, Michael; Shepard, Jon (1990). Social Control and Legitimacy : the Contribution of Accountability Mechanisms. En: *Perspectives on Social Problems*. Gale Miller, James A. Holstein, eds. Greenwich: Jai Press. (Business, Economics and Management).
- O’Donnell, Guillermo (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. En: *Nueva Sociedad*. Caracas. N° 152.
- O’Loughlin, Michael G. (1990). What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure it?. En: *Administration and Society*. Newbury Park. Vol. 22 N° 3.

- Osorio, Hugo (1998). La información: un derecho individual de bien público. En: *Contribuciones*. Buenos Aires. Año 15 N° 2(58).
- Picciotto, Roberto (1998). Postscript: the Institutional Dimension of Evaluation. En: *Evaluation and Development: the Institutional Dimension*. Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner Durán, eds. New Brunswick: Banco Mundial. (World Bank Series on Evaluation and Development).
- Polidano, Charles; Hulme, David (1997). No Magic Wands: Accountability and Governance in Developing Countries. En: *Regional Development Dialogue*. Nagoya. Vol. 18 N° 2.
- Porcel, Abdón; Thévoz, Laurent (1998). Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal. En: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolivia. Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal. La Paz: VPPFM.
- Pradhan, Sanjay (1998). Reinvigorating State Institutions. En: *Evaluation and Development: the Institutional Dimension*. Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner Durán, eds. New Brunswick: Banco Mundial. (World Bank Series on Evaluation and Development)
- Prior, David, John Stewart y Kieron Walsh (1995). *Citizenship: Rights, Community & Participation*. London: Pitman Publishing.
- Przeworski, Adam (1998). Democracia y representación. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N° 10.
- Quirk, Barry (1997). Accountable to Everyone: Postmodern Pressures on Public Managers. En: *Public Administration*. London. Vol. 75. N° 3.
- Ranson, Stewart; Stewart, John D. (1994). *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. New York: St. Martin's Press.
- Red de Universidades para el Seguimiento y Monitoreo a la Red de Solidaridad Social (Colombia) (1996). Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá: REUNIRSE. Mimeo.
- Red de Universidades para el Seguimiento y Monitoreo a la Red de Solidaridad Social (Colombia); Restrepo Botero, Darío Indalecio; Mejía, María Isabel; Acevedo, Beatriz (1998). Segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social durante 1997. Santafé de Bogotá: REUNIRSE. Mimeo.
- Red de Universidades para el Seguimiento y Monitoreo a la Red de Solidaridad Social (Colombia); Universidad de Los Andes. Centro Interdisciplinario de

- Estudios Regionales (Colombia) (1999). Evaluación y perspectivas de la Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá: REUNIRSE; UNIANDES. CIDER. Mimeo.
- Richards, Sue (1994). El paradigma del cliente en la gestión pública. En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid. N° 1.
- Rojas Ortuste, Gonzalo; Thévoz, Laurent (1998). Presentación general. En: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolivia. Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal. La Paz: VPPFM.
- Sánchez Flores, Alfredo (1995). La contraloría social como órgano de control auxiliar en los fondos de inversión estatal. En: *Control Gubernamental*. Toluca. Año 3. N° 6.
- Schedler, Andreas (1999). Conceptualizing Accountability. En: *The Self-restraining State : Power and Accountability in New Democracies*. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner, eds. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, Philippe C. (1999). The Limits of Horizontal Accountability. En: *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner, eds. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Shah, Anwar (1998). Fostering Fiscally Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization. En: *Evaluation and Development: the Institutional Dimension*. Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner Durán, eds. New Brunswick: Banco Mundial. (World Bank Series on Evaluation and Development).
- Smulowitz, Catalina (1997). Ciudadanos, Derecho y Política. En: *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Felipe González Morales, ed. Santiago: Universidad Diego Portales. Escuela de Derecho.
- Stewart, John (1996). Innovation in Democratic Practice in Local Government. En: *Policy and Politics*. Bristol. Vol. 24. N° 1.
- Urioste, Miguel; Baldomar, Luis (1996). Ley de Participación Popular: seguimiento crítico. En: *Participación popular: avances y obstáculos*. Rojas Ortuste, Gonzalo, ed. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular. Unidad de Investigación y Análisis.
- Vásquez Nava, María Elena (1991). El Estado moderno-contraloría social: interac-

ciones entre sociedad civil y gobierno. En: *Memoria [del] II seminario internacional [de] redimensionamiento y modernización de la administración pública*. México: INAP.

Veeduría Delegada de Participación y Programas Especiales (Colombia) (1995). Proyección de las veedurías ciudadanas en el contexto de la ciudad educativa. En: *Revista Misión Local*. Santafé de Bogotá. Año 4 N° 6.

Velásquez Carrillo, Fabio Enrique (1998). La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*/Bresser Pereira, Luiz Carlos, ed.; Cunill Grau, Nuria, ed. Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós.

(*) Se agradece a Oscar Oszlak por las profundas y acuciosas observaciones a la primera versión de este trabajo. En todo caso, el resultado final es de plena responsabilidad de la autora.

OTROS TÍTULOS PUBLICADOS

112. Escobar, Agustín, Bastos, Santiago. *Hombres, trabajo y hogar*. Abril, 1999.
113. Tripp, José Octavio, Compilador. *México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI: ¿de la identidad histórico-cultural a la articulación mesoamericana?* Enero, 2000.
- 114-I. PROFAC, FLACSO-COSTA RICA. IIS-UCR. *Participación para el desarrollo local*. Febrero, 2000.
- 115-II. PROFAC, FLACSO-COSTA RICA. IIS-UCR. *Participación para el desarrollo local*. Febrero, 2000.
116. Alvarenga, Venutolo, Patricia. *Trabajadores inmigrantes en la caficultura*. Agosto, 2000.
117. Martínez, Franzoni, Juliana. *Luces y sombras: formación y transformación de las políticas sociales en América Latina*. Setiembre, 2000.
118. Marín, Maritza; Monge, Allan; Olivares, Edith. *Tejedores de supervivencia: Redes de Solidaridad de Familias Nicaragüenses en Costa Rica: el caso de "La Carpio"*. Enero, 2001.
119. Tardanico, Richard. *De la crisis a la reestructuración: las transformaciones de América Latina y el empleo urbano en la perspectiva mundial*. Marzo, 2001.
120. Molina, Iván. *Democracia y elecciones en Costa Rica, dos contribuciones polémicas*. Noviembre, 2001
121. Bulmer-Thomas, Victor. A. Douglas Kincaid. *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Noviembre, 2001
122. Solera Mata, Eric. J. Amando Robles Robles. *Religión, sociedad, crisis*. Diciembre, 2001.
123. Hiernaux-Nicolas, Daniel, Cordero, Allen, van Duynen Montijn, Luisa. *Imaginario Sociales y turismo sostenible*. Febrero, 2002.
124. L. Chou, Diego. *Los chinos en Hispanoamérica*. Abril, 2002.
125. Meoño Segura, Johnny. *Administración política del desarrollo en América Latina Un marco teórico-conceptual para comprender mejor nuestra real cultura política y la viabilidad integral de los procesos de cambio social*. Junio 2002.
126. Rojas Conejo, Daniel. *El conflicto entre tradición y modernidad: constitución de la identidad cultural indígena Bribri*. Agosto 2002.
127. Araya Umaña, Sandra. *Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión*. Octubre 2002.
128. Cunill Grau, Nuria. *Responsabilización por el Control Social*. Enero 2003

MAYOR INFORMACIÓN SOBRE NUESTRAS PUBLICACIONES

<http://www.flacso.or.cr>

Distribución de Publicaciones: libros@flacso.or.cr

Impreso por
Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100
San José, Costa Rica