

Contraloría social y derechos sociales

El desafío de la integralidad

Nuria Cunill Grau*

El trabajo coloca el acento en el desafío de la integralidad tanto en el abordaje como en los diseños institucionales de la contraloría social. Asume que su especificidad estriba en su carácter autónomo y político, en tanto expresa la función regulativa de la sociedad sobre el Estado.

El primer argumento es que la exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales requiere desplegarse en todos los espacios y procesos donde se dirimen sus alcances reales.

El segundo argumento es que la eficacia de la contraloría social —o sea, el que pueda devenir en consecuencias para los poderes públicos— está determinada en gran medida por los recursos de poder indirectos y directos que consagran la institucionalidad estatal. Su legitimidad, en cambio, depende de la autonomía plena de la contraloría social respecto del Estado. La manera como se maneje la tensión entre dependencia e independencia del Estado resulta clave.

Se hace un análisis de cómo están siendo abordados estos asuntos en América Latina y se exponen además algunos de los mecanismos ya disponibles para enfrentar el desafío de la integralidad de la contraloría social.

Palabras clave: contraloría social, política social, programas sociales, servicios sociales, América Latina.

* Nuria Cunill Grau es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela. Durante 22 años dirigió 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. Actualmente es asesora especial de ese organismo y es directora de la revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Calle Herrera Toro, Qta. CLAD, sector Los Naranjos, las Mercedes, Apartado 4181, Caracas 1010-A, Venezuela. Sus correos electrónicos son: nuriacunill@vtr.net y ncunill@clad.org.ve.

Artículo recibido el 9 de enero de 2008 y aceptado el 14 de mayo de 2008.

Social Accountability and Social Rights: The Challenge of Integrality

This work puts the accent on the challenge of integrality both in the approach and in the institutional designs of social accountability. It assumes that the specificity lies in its autonomous and political nature, while expressing the regulatory function of society on the State.

The first argument is that enforceability of social, economic and cultural rights needs to deploy in all areas and processes occurring within their real scope.

The second argument is that effectiveness of social accountability—in other words, the fact that it might turn into consequences for public powers—is in large measure determined by the indirect and direct power resources that enshrine the institutionalism of State. Its legitimacy, however, depends on the full autonomy of the social accountability from the State. The way it handles this tension between dependence and independence from the State is crucial.

This document provides an analysis of how these issues are being addressed in Latin America and also outlines some of the mechanisms already available to meet the challenge of the integrality of social accountability.

Keywords: social accountability, social policy, social programs, social services, Latin America.

INTRODUCCIÓN

En América Latina existen actualmente manifestaciones contundentes de un compromiso de la sociedad civil en la protección y defensa de los derechos sociales. En Perú, un relator de Naciones Unidas expresaba que “lo impresionaron muchos aspectos de las actividades de la sociedad civil como las organizaciones no gubernamentales, grupos eclesíásticos, agrupaciones de pacientes, asociaciones de profesionales de la salud y personal académico; entre ellos, por ejemplo, su conocimiento del derecho a la salud y su compromiso con éste” (Hunt, 2005, 5). Este caso se repite en muchos países de América Latina.

Por otra parte, en los últimos años ha habido esfuerzos significativos en la búsqueda de una protección más eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional, que apuntan a asegurar su exigibilidad y justiciabilidad en ese plano (Trindade, s.f.).

En cualquier caso, la ausencia de regímenes integrales de garantías explícitas que posibiliten la exigibilidad de los derechos es, tal vez, uno de los

mayores problemas que limita los alcances de las políticas sociales que adoptan un enfoque de derechos. En este sentido, una de las conclusiones a que ha arribado la literatura especializada es que, en el marco de las acciones de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales, una clave de éxito es la posibilidad de articular las estrategias de incidencia legal –que suponen la intervención judicial– con otras estrategias de incidencia política, tales como el monitoreo de políticas públicas sociales, el cabildeo en las instancias de la administración o en el Parlamento, la negociación, la movilización social o las campañas de opinión pública (Abramovich, s.f., 18).

Nosotros colocaremos el foco en una de las estrategias de incidencia política, la contraloría social, referida a su vez específicamente a la exigibilidad de los derechos sociales de la ciudadanía.

La tesis que intentaremos exponer es que la capacidad de incidencia de la contraloría social está en directa relación con su asunción como derecho ciudadano incluido en la integralidad de lo social, así como con el manejo que se haga de la tensión entre su dependencia e independencia respecto del Estado.

Construiremos la argumentación a través de dos aproximaciones a la integralidad, que constituyen las dos secciones de este trabajo.

PRIMERA APROXIMACIÓN: LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO DERECHO CIUDADANO INTEGRADO EN LA INTEGRALIDAD DE LO SOCIAL

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

Así definida, la contraloría social corresponde a aquel tipo de participación ciudadana que expresa activamente la voluntad de la sociedad de ejercitar en forma directa su función de crítica y control sobre el Estado. Por eso es intrínsecamente política: se traduce en una disputa por lo público –sus

agendas, su financiamiento, su desempeño y sus resultados—, teniendo a la vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía.

En este marco, la contraloría social no agota la participación ciudadana y, por lo tanto, no es sinónimo de ella.¹ Sostenemos que rescatar la especificidad de la contraloría social es una tarea necesaria para analizar, a su vez, los desafíos que impone su desarrollo.

Sin embargo, la contraloría social—al igual que cualquier forma de participación ciudadana— puede ser desplegada sobre el proceso de la formación de las decisiones públicas (control *ex ante*), sobre los resultados de las acciones públicas (control *ex post*) e incluso sobre los procedimientos de decisión.² Esta distinción es relevante porque sugiere que los alcances de la contraloría social no se agotan en “llamar a cuentas a los actores estatales” —o sea, en la exigencia de rendición de cuentas— para minimizar la corrupción o aumentar la eficiencia gubernamental, ni se refiere sólo a los resultados de la gestión pública. La asunción de lo primero, de manera casi automática, conduce a imponer un sesgo económico-financiero, técnico y hasta burocrático a la contraloría social. Por su parte, la asunción de lo segundo supone el riesgo de circunscribir la regulación social sólo a las consecuencias

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

² Las diferencias entre control social *ex ante* y *ex post* las establecemos en Cunill (2000). Cabe destacar que, por su parte, Peruzzotti (2007, 125) distingue entre dos tipos de control social: *i*) controlar cómo se decide y *ii*) controlar qué se decide. Sostiene que la primera corresponde a la dimensión legal de la rendición de cuentas y que requiere un controlador externo, mientras que la segunda corresponde a la dimensión política de la rendición de cuentas. A nuestro juicio, todas revisten un carácter político. Nos parece además relevante considerar que el control sobre qué se decide puede ser *ex ante* y *ex post*.

de las decisiones gubernamentales. Ambas, pues, tienden a vaciar el contenido político de la contraloría social.

Con base en esta aproximación nuestro primer argumento es que la capacidad de la contraloría social para incidir en la construcción de ciudadanía está, en primera instancia, asociada con la posibilidad de que ella misma se convierta en un derecho ciudadano que se ejercita sobre el conjunto de “lo social”.

Tras esta perspectiva, que reclama integralidad en el abordaje de la contraloría social, subyacen dos supuestos.

Uno es que la propia efectividad de los programas sociales no sólo depende de que éstos sean diseñados desde un enfoque de derechos, considerando, a la vez, la integralidad de la pobreza y de la exclusión social, sino que depende básicamente de la propia calidad y equidad de los servicios sociales dado que éstos constituyen los espacios donde se zanja en definitiva la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En atención a ello, sostendremos que la contraloría social debe cubrir los programas sociales y extenderse hacia los servicios sociales, de modo tal que asegure la exigibilidad de los derechos donde son efectivamente dirimidos.

El otro supuesto es una ampliación del anterior. La vigilancia ciudadana constreñida sólo al seguimiento de las acciones públicas (programas y servicios) no asegura por sí sola la realización de los derechos que configuran la ciudadanía social. Los procesos de formación de la política social definen el alcance (entre otros, por vía del financiamiento) de los derechos; por lo tanto, la contraloría social requiere insertarse en tales procesos, así como en su evaluación.

En lo que sigue haremos una revisión general de cómo se han enfrentado estos asuntos en nuestra región.

CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS, PERO TAMBIÉN EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Los casos más emblemáticos de la nueva manera de hacer política social, especialmente respecto de la población indigente, se basan explícita o implícitamente en un enfoque de construcción de ciudadanía en su dimen-

sión de derechos y deberes, y en la integralidad en el abordaje de la pobreza. Los denominados programas de transferencias condicionadas expresan este nuevo abordaje, como es el caso, por ejemplo, del Sistema de Protección Social Chile Solidario y el del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México.

El enfoque de derechos es asumido en ese tipo de programas sociales en tanto que en ellos prima la definición de beneficios cuya asignación es automática y su exigibilidad está tutelada por ley (s.a., 2006, 7), y se basan tanto en la generación de condiciones institucionales que posibiliten el ejercicio de los derechos sociales por parte de las familias necesitadas (Palma, 2005), como en el desarrollo de sus capacidades. A su vez, el enfoque de deberes subyace esos programas, al considerar, entre otras cuestiones, que las personas son corresponsables de procesos y resultados. Por ejemplo, en Chile Solidario se contempla la figura del “contrato familiar”, que es un convenio en el cual el Estado se compromete a entregar los bienes y servicios a los que las familias tienen derecho, y las familias se comprometen a cumplir con una serie de tareas.

Por otra parte, en todos estos nuevos programas sociales la coordinación intersectorial es asumida –al menos nominalmente– como el modelo de gestión central de sus acciones, habida cuenta del reconocimiento de la multidimensionalidad de la pobreza.³ De hecho, en principio, los programas adoptan la lógica de un sistema basado en la integralidad que consiste en diversos servicios, complementarios entre sí, que llegan en tiempos comunes a las mismas personas (s.a., 2006, 11).⁴

³ Chile Solidario entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional que no se relaciona solamente con la falta de ingresos monetarios, sino también con un escaso capital humano y social, y con una alta vulnerabilidad ante sucesos que afectan a las familias (Mideplan, citado en Palma, 2005).

⁴ Aunque, según lo destaca Delamaza (2005, 9), en el caso de Chile Solidario “la intersectorialidad se apoya principalmente en el agente de terreno y en una mayor comunicabilidad de las bases de datos. Pero falta el desarrollo de una ‘ventanilla única’ de beneficios sociales, así como una articulación entre niveles de la administración”.

Por lo tanto, podría concluirse que los nuevos programas sociales, al menos en su intención, contienen significativas innovaciones en su enfoque de construcción de ciudadanía social.⁵

Sin embargo, dos falencias que relativizan esa conclusión tienden a hacerse presentes: un déficit de participación social y un déficit de integralidad extraprogramas que repercuten en la propia concepción de la contraloría social que subyace la política social. Los analizaremos a continuación.

El caso de Chile Solidario pudiera definirse como el más extremo en cuanto al déficit de participación. Como lo resalta Palma (2005, 11), este programa no contempla de manera explícita entre sus objetivos el fortalecimiento o la inclusión de alguna forma de participación social. A lo más, “y si efectivamente es pertinente aplicar el concepto, la participación promovida apunta a un acceso más informado a las distintas prestaciones otorgadas por el Estado”.

El Programa Oportunidades, por su parte, a nivel institucionalizado sólo contiene una forma de representación comunitaria para controlar el programa desde sus beneficiarios, los comités de promoción comunitaria (uno de cuyos componentes son los vocales de control y vigilancia), aunque “sin atribuciones ni mecanismos de control claramente definidos” (Hevia, 2006, 31), y un sistema de atención ciudadana, que contempla el derecho a la denuncia, pero también de limitado uso, entre otras razones, porque “no se conocen los mecanismos para la presentación de las mismas y, por otro lado, se perciben como complicados y poco confiables” (PNUD, 2007, 57).⁶ Ambos, a su vez, no tienen conexión.

⁵ Esto no implica que este tipo de programas esté exento de dificultades. El análisis de ellas, sin embargo, escapa a los propósitos de este trabajo.

⁶ Hevia (2006) proporciona información para avalar tales aseveraciones. Por ejemplo, señala que sólo 14.18 por ciento del Sistema de Atención Ciudadana corresponde a quejas/denuncias; lo demás son solicitudes y consultas, reconocimientos, etc.

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

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

En la práctica, son pocos los casos en que los programas sociales se proponen entre sus objetivos la formación o fortalecimiento de competencias ciudadanas para actuar con autonomía.⁷ La promoción de la sociedad civil tampoco ha sido un objetivo sustantivo del diseño y evaluación de los programas sociales, no obstante que uno de los factores que más afecta la vulnerabilidad de las personas, sobre todo las de menores recursos, es la falta de mecanismos de exigibilidad reales para el respeto de sus derechos. El déficit

⁷ Esto no significa que no se encuentren casos. Argentina y Brasil proveen casos de importancia. Entre ellos, el Programa Jefes y Jefas de Hogar, y el Programa Bolsa Familia, respectivamente. En Venezuela, diversos programas sociales (denominados “misiones”) manifiestan tener un componente clave de participación ciudadana (Alarcón, 2004). En ese mismo país, además, el control social está siendo impulsado como una política gubernamental bajo una estrategia más amplia que busca, en principio, alterar las reglas de juego de la política. La creación de los consejos comunales de desarrollo (uno de cuyos componentes es la Unidad de Contraloría Social), encargados de la gestión de proyectos comunitarios, son parte de esta estrategia. Hay, por otra parte, varios ejemplos de programas sociales delimitados que tienen como objetivo expreso e incluso como sujeto a la participación social. Uno de ellos fue el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (Decopaz) que se desarrolló en Guatemala, con el apoyo del BID, entre 1997 y 2004, y que, como destaca Mezones (2005, 4), incluía en su diseño tres elementos novedosos: *i*) la delegación a los beneficiarios a nivel local –bajo la forma de entidades representativas microrregionales– del poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones, *ii*) la capacitación en gestión de proyectos; *iii*) la incorporación de la planificación participativa. Sin embargo, aun en este caso hubo una serie de limitaciones de la participación comunitaria, sobre todo en la elaboración de los planes de inversión y en la contraloría social de su ejecución, básicamente porque la programación de las actividades que se contemplaba para cada fase del trabajo entró en contradicción con las condiciones de la realidad comunitaria.

de contraloría social en los programas sociales es, por lo tanto, un hecho innegable en la mayoría de los programas sociales.

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

El problema pareciera estribar no sólo en la insuficiencia de las reformas realizadas para garantizar el derecho a una educación y a una salud de calidad para toda la población, sino en los propios déficit de mecanismos institucionales de contraloría social asociados directamente con los servicios públicos de carácter social.

Delamaza (2005, 6 y 7), refiriéndose a los servicios de educación y salud primaria traspasados a las municipalidades chilenas, destaca el hecho de que en muchos casos tales servicios son administrados por corporaciones semiautónomas de la municipalidad, sustraídas por completo a la participación y control ciudadano. Destaca, asimismo, que la evaluación del impacto del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana,⁸ dictado en

⁸ Esta es, a la fecha, la única medida adoptada en materia de participación. Corresponde al periodo del presidente Ricardo Lagos, durante el cual también se gestó un proyecto de ley de participación ciudadana, que todavía se encuentra en trámite. En cualquier caso, cabe destacar que según lo refiere Delamaza (2005, 7), no obstante que este proyecto fue procesado a través de una amplia consulta, no contiene medidas efectivas de participación en la gestión pública, sino solamente la creación de un fondo para financiar proyectos de “organismos de interés público” y la simplificación del procedimiento para constituir fundaciones y corporaciones.

el año 2002, mostraba a finales de 2004 resultados apenas parciales: de un total de 106 medidas comprometidas por los ministerios y servicios públicos, sólo 21 por ciento podía considerarse como formas avanzadas de participación, incluyendo apoyo y acuerdos con organizaciones y participación en la formulación e implementación de políticas.

Salvo pocas excepciones, algunas de dudosa eficacia,⁹ la contraloría social en lo que respecta a los servicios sociales ha estado constreñida a dos tipos de desarrollo, a su vez, mayoritariamente abiertos sólo a sujetos individuales: por una parte, la institucionalización de sistemas de quejas y sugerencias; por otra, la ampliación de las oportunidades de elección de los servicios públicos.

Particularmente esta última estrategia surgió asociada con las concepciones prevalecientes en la década de 1980 sobre la reforma del Estado, que asumían que la ciudadanía se fortalece ejerciendo presiones sobre los servicios públicos a través del ejercicio de la elección (la oportunidad de “salida”, en expresión de Hirschman). El asunto clave era, pues, desplegar la soberanía del consumidor en el propio sector público, suponiendo que las elecciones significantes sólo pueden ser hechas por sujetos individuales y sólo en el contexto de una relación de intercambio en el mercado.

Sin embargo, el desplazamiento de la responsabilización de la administración pública al mercado ha mostrado ser profundamente desigual ya que, como bien lo postularon, entre otros, March y Olsen (1995), las sanciones del mercado establecen la *accountability* de los funcionarios públicos sólo respecto de aquellos ciudadanos con recursos reconocidos por el mercado. No habiendo una distribución equitativa de recursos en la sociedad, el uso

⁹ En Colombia, por ejemplo, están formalmente instituidos comités de control social y desarrollo de los servicios públicos a nivel municipal. Sin embargo, según muestra Molina (2004, 114 y 116) apoyándose en datos oficiales, sólo tienen una cobertura sobre 55 por ciento del total de municipios y además han experimentado un decrecimiento en su uso: “aunque desde 1995 hasta 2000 habían sido inscritos más de 1 356 ante la Superintendencia de Servicios Públicos, al finalizar la década, más de 500 comités aparecían en situación de no vigentes”.

En cambio, el Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal en México pareciera tener una significativa incidencia (véase Hevia, 2006, 24 y 25).

de mecanismos de precio no opera como un mecanismo real de control democrático.

Una forma de relativizar tales efectos ha sido favorecer esquemas tipo *vouchers* que posibiliten la elección a quienes no tienen capacidad propia para pagar por los servicios. Por esta vía, incentivos de naturaleza económica son ofrecidos a las agencias gubernamentales para hacerlas más sensibles a las necesidades de los ciudadanos. Sólo que los *vouchers* a veces constituyen una vía indirecta de privatización de los servicios sociales, tal como pareciera estar evidenciándose en algunos casos.¹⁰

Otra forma de estimular la competencia ha sido el financiamiento público asociado con logros. La lógica es que mientras los ingresos de los servicios dependan de sus resultados (por ejemplo, del número de alumnos inscritos), se incrementará la competencia entre los servicios (por ejemplo, para atraer y retener alumnos) y aumentarán las oportunidades de elección de los servicios públicos para la ciudadanía. Sin embargo, también esta estrategia se ha usado para reforzar la institucionalidad privada.¹¹

En definitiva, un primer problema alude a la profundidad y extensión de la contraloría social. ¿Cubre toda la institucionalidad pública social? Por otra parte, ¿tiene al menos una capacidad potencial para influir en la democratización de los programas sociales y los servicios públicos? Estas son preguntas relevantes en un enfoque integral de la contraloría social. Esbozaremos a continuación otra dimensión de la integralidad de la contraloría social, que también le construye viabilidad como derecho ciudadano.

¹⁰ En el caso de la educación, se suele dar un vale a los padres que es equivalente al gasto anual por hijo en una escuela pública y que puede ser utilizado en cualquier escuela. En Colombia, el *voucher* no puede ser utilizado en escuelas públicas.

¹¹ Este fue el caso de la experiencia pionera chilena de descentralización de los servicios sociales durante el gobierno de Augusto Pinochet, combinada con la instauración de una subvención pública por alumno concedida también a los establecimientos educativos privados. El propósito declarado fue estimular la competencia y reforzar así las posibilidades de elección de los consumidores. Tuvo, sin embargo, el efecto de incrementar el sector educativo privado y generó más inequidades, cuestiones que sólo pudieron empezar a ser corregidas cuando se instauró de nuevo la democracia en Chile, al procederse entre otros a una reforma fiscal y luego a un reforzamiento de las finanzas municipales, que ofrecieron una oportunidad para el fortalecimiento de la institucionalidad pública. Desarrollamos estos asuntos en Cunill (2004).

CONTRALORÍA SOCIAL EN TODO EL CICLO DE POLÍTICAS

El estímulo a la participación social no puede desconsiderar el carácter público de los servicios y programas. Si la participación se estructura alrededor de los usuarios de un servicio singular, en principio puede incrementarse el control social sobre *ese* servicio. Pero es preciso acordar que no hay posibilidades reales de control de los consumidores sobre los servicios sociales, si simultáneamente se descuida la creación de oportunidades para la participación ciudadana en los procesos e instancias donde la política relativa a los servicios se define. Tampoco hay posibilidades reales para el control ejercido por los consumidores, si los representantes políticos de la ciudadanía pierden peso relativo en los procesos en los que se debaten los valores sobre los cuales se estructuran los servicios y se asignan los recursos. Asimismo, si no hay un vínculo entre las instancias de participación social diseñadas para el control y evaluación de los servicios sociales, las autoridades locales y las instituciones educativas y sanitarias, el objetivo del aumento de la participación comunitaria en las decisiones de cada localidad puede perderse.¹²

Todos estos asuntos llaman nuevamente la atención sobre la necesidad de abordajes integrales, con perspectiva política. Nos detendremos en dos de tales asuntos, particularmente críticos: la contraloría social en la formación de la política social y en su evaluación.

La contraloría en la formación de la política social es una excepción, más que una regla. Tres experiencias destacan sobre el particular.¹³

Una es la de México, donde la Ley General de Desarrollo Social, promulgada a principios de 2004, contempla la institución de un consejo consultivo de desarrollo social, asociado a la Secretaría de Desarrollo Social, que tiene por objeto analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Sin embargo, como el mismo nombre lo señala, se trata de un órgano sólo consul-

¹² Esta es una de las preocupaciones que destaca Téllez (1997, 34) a propósito de la reforma educativa en Colombia.

¹³ También están los casos del Diálogo Nacional en Bolivia y la participación social en comisiones del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social en Nicaragua, entre otros (Engel, 2005, 28).

tivo, una de cuyas funciones es “emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social”. Por otra parte, sus miembros son invitados por la Secretaría, atendiendo a “su reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social” (cap. v).¹⁴

En Argentina, en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, opera desde el año 2005 el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, cuya convocatoria pretende ser amplia. En sí, la respectiva norma dispone que este consejo consultivo estará integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales, con la facultad, entre otras, de impulsar propuestas que tiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de los planes sociales.

Los anteriores casos, sin embargo, aluden a órganos consultores. Sólo Brasil reporta la existencia de instancias deliberativas en la formación de la política social, habida cuenta de que la Constitución de 1988 y las leyes orgánicas de salud, asistencia social y trabajo institucionalizaron la participación de la sociedad civil a través de la creación de consejos paritarios en los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) con poder decisorio sobre las políticas públicas en esas áreas.

Por otra parte, en términos generales, respecto de la contraloría social aplicada a la evaluación de la política social el déficit es aún mayor: pareciera que no existen mecanismos institucionales consagrados a tal efecto¹⁵ ni

¹⁴ Otra disposición general, asociada con el capítulo de participación social (cap. VI), establece: “El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social”.

¹⁵ En México, la Ley General de Desarrollo Social de 2004 crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizar su evaluación por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. Dispone que los organismos independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas (art. 72). Nótese, en todo caso, que se alude en realidad a la evaluación de los programas sociales y no de la política social, aunque el supuesto es que a través de los programas se evalúa la política nacional de desarrollo social. La diferencia con otros países es que en México existe formalizada

siquiera referidos a la evaluación de los programas sociales. A lo más se dispone de indicadores cuantitativos (y no de impacto), expresados en compromisos con la ciudadanía, los que por su parte no suelen tener carácter vinculante ni ser formulados con participación de la sociedad. Recordemos que la evaluación implica el establecimiento de relaciones de causalidad y, por lo tanto, supone al menos tres condiciones para ser ejercida: *a)* una definición expresa de cuál es el cambio en la situación social que busca producir una política o un programa, *b)* un análisis de sus resultados, y *c)* acciones y decisiones de mejora que conduzcan al cambio social. La primera condición se traduce en el establecimiento de metas de impacto que le den una expresión real a los objetivos de las políticas sociales en términos de equidad y cohesión social; esta condición, para ser satisfecha plenamente, según lo muestran diversos estudios, requiere un enfoque plural de la evaluación,¹⁶ por lo tanto demanda la participación ciudadana. También requiere devenir en una normativa vinculante que posibilite luego la exigibilidad de los derechos.¹⁷

Un desafío clave parece ser, pues, lograr la integralidad en el propio enfoque de la contraloría social. En suma, lo que los hallazgos sugieren es que para que pueda erigirse en un derecho que, a su vez, permita la ampliación y el fortalecimiento de los derechos sociales, se requiere, en primer término, que la política social reconozca a la sociedad como una esfera de acción autónoma y con un papel público (Delamaza, 2005, 19). En segundo término, se requieren garantías que posibiliten la exigibilidad de los derechos sociales en todo el ciclo de políticas (en particular, su formulación y evaluación), y en todo el espectro de la política social (programas, pero también servicios sociales).

la mentada política y que los indicadores de resultados deben reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de esa política.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Majone (1997).

¹⁷ Engel (2005, 30) agrega que “el gran desafío de las políticas integrales radica en identificar aquellos indicadores que den cuenta de la multidimensionalidad de la pobreza y que sirvan para evaluar el impacto de un conjunto integrado de programas, ya sea en el nivel macro (nación, subunidades nacionales o región metropolitana), en el ámbito de un área geográfica menor (localidad o comunidad) o en el nivel micro (una unidad familiar)”.

Actualmente encontramos ejemplos puntuales en una u otra dirección, pero no acciones con un enfoque de integralidad en todos estos sentidos.

El reclamo de integralidad tiene otra dimensión que compromete la eficacia y la legitimidad de la institucionalidad de la contraloría social. Nuestra tesis al respecto es que, en una perspectiva de derechos, no basta con asegurar la integralidad en el enfoque de la contraloría social, sino que también es necesario asegurarla en el propio diseño de sus mecanismos institucionales. Esto focaliza nuestra mirada en la relación entre el Estado y la contraloría social.

SEGUNDA APROXIMACIÓN: EL JUEGO DE LA DEPENDENCIA Y LA INDEPENDENCIA DE LA CONTRALORÍA SOCIAL RESPECTO DE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

Diversos hallazgos empíricos sugieren que el ejercicio de la contraloría social como derecho ciudadano está sometido a tensión por el juego de la dependencia y de la independencia respecto del Estado.

El argumento que en este sentido intentaremos exponer es que la manera como se maneja esta tensión entre dependencia-independencia condiciona la eficacia y la legitimidad de la contraloría social y, por ende, su capacidad de contribuir a la ampliación y al fortalecimiento de los derechos sociales de la ciudadanía.

En primer término, mostraremos que la eficacia de la contraloría social —o sea, el que pueda devenir en consecuencias para los poderes públicos— está determinada en gran medida por los recursos de poder puestos a su servicio. Este asunto ilustrará la dimensión de la dependencia que el control social tiene respecto del Estado, habida cuenta de que la mayoría de tales recursos requiere ser consagrada por la institucionalidad estatal e incluso, una parte, necesita estar mediada por ella, en particular por la judicial y la contralora.

En segundo término, plantaremos que la legitimidad de la contraloría social depende de su autonomía, de manera que se exprese como una relación regulativa sobre el Estado, exterior a él. Por su parte, esta cuestión

pondrá en el tapete la dimensión de independencia respecto del Estado, atributo que la contraloría social requiere mantener para ser desplegada como un real derecho ciudadano.

LA DIMENSIÓN DE LA DEPENDENCIA: PODERES SOCIALES TRADUCIDOS
EN CONSECUENCIAS SOBRE LOS ACTORES PÚBLICOS

Si la contraloría social sólo se traduce en conocer las justificaciones de los sujetos interpelados, su eficacia es mínima. Para impulsar cambios en la institucionalidad pública que conduzcan al afianzamiento de los derechos ciudadanos, ésta tiene que disponer de la capacidad de imponer sanciones (o premios) sobre aquéllos. A propósito de esta cuestión aflora la importancia de los poderes sociales puestos al servicio del control social. Los clasificaremos en dos tipos: directos e indirectos, y mostraremos que ambos tipos tienden a depender de la institucionalidad estatal, aunque con importantes matices que afectan la eficacia de la contraloría social en forma desigual.

Los poderes indirectos remiten al derecho a reclamar derechos ante una autoridad específica, que suele ser las más de las veces del orden jurisdiccional. Este tipo de poderes es clave cuando la contraloría social se despliega en forma espontánea, pero también es relevante cuando es inducida por el Estado ya que abren la posibilidad de que la institucionalidad contralora o judicial pueda ser activada por la propia contraloría social, a fin de devenir en consecuencias sobre los poderes públicos. En este sentido, es evidente que mientras mayores sean los poderes de este tipo consagrados normativamente, mayor puede ser —al menos potencialmente— la eficacia de la contraloría social.

Un recurso de poder que adquiere relevancia en la actualidad es el *poder de denuncia*,¹⁸ que consiste en la potestad de recibir, tramitar y a veces in-

¹⁸ Por ejemplo, la Ley General de Desarrollo Social de 2004, de México, contiene un capítulo expreso sobre la “denuncia popular”, disponiendo que puede ejercitarse por cualquier persona, bastando con que la presente por escrito. A su vez, esta misma ley reconoce a la contraloría social como el mecanismo de los beneficiarios, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos

investigar los reclamos por irregularidades, ya sea respecto de los requisitos de incorporación de los beneficiarios a un programa, a su propia ejecución o a los derechos instituidos respecto de los servicios públicos.

En la práctica, el poder de la denuncia es el que mayoritariamente aparece asociado con los órganos de contraloría social en América Latina, aunque aún con severas limitaciones. Los mecanismos para presentar las denuncias tienden a ser desconocidos o percibidos como poco confiables, según se advierte, por ejemplo, en relación con Oportunidades (PNUD, 2007). En lo concerniente a este mismo programa, Hevia (2006) resalta la falta de confidencialidad y la poca efectividad de las denuncias, en tanto que todas son recibidas por una unidad del propio programa, que tiene limitaciones legales para investigarlas y resolverlas.

En cualquier caso, hay coincidencia en que los poderes indirectos por excelencia de la contraloría social son las denominadas “acciones ciudadanas de interés público”, tales como el derecho de petición, la acción popular, la acción de amparo y la acción de cumplimiento. Tales acciones constituyen mecanismos respaldados jurídicamente, que facultan a la ciudadanía a someter un asunto público o proteger un derecho ante la autoridad respectiva y, en especial, ante los órganos jurisdiccionales, de manera que pongan en funcionamiento un proceso jurisdiccional. Su carácter de recursos de poder *indirectos* lo da el hecho de que, para ser ejercidos, requieren de una mediación de parte de la institucionalidad estatal.

La Constitución de 1991 de Colombia es emblemática en este sentido; no sólo garantizó una amplia variedad de derechos económicos, sociales y culturales sino que le otorgó herramientas a los ciudadanos para hacerlos exigibles, tales como la tutela y las acciones populares. Sin embargo, como se ha reconocido (Misas, 2007, 29), esta norma jurídica –como otras– expresa la contradicción entre una agenda de modernización del Estado guiada por el patrón hegemónico mercado-céntrico y una agenda de reformas

públicos asignados a los programas de desarrollo social (art. 69), y asume que una de sus funciones es presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales (art. 71, V).

políticas que la rebasa y que al entrar en contradicción con ella encuentra en la práctica límites a su despliegue.

De hecho, un examen referido a la disponibilidad de estos recursos en los países de América Latina (Cunill, 2000) evidenció que aún sigue pendiente en muchos países la promulgación de leyes para el desarrollo de las acciones de interés público, así como que suelen existir obstáculos institucionales para su uso efectivo. Otros estudios, por su parte, han mostrado que hay casos en que la tutela judicial a través de acciones como la de amparo está restringida a un catálogo cerrado de derechos –sobre todo civiles– que excluye a los sociales, lo que obliga a su protección indirecta apelando a aquéllos (Abramovich, s.f., 5).

En suma, aun cuando es obvio que parte importante de la normativa ha surgido como producto del activismo social, todavía hay un largo camino por recorrer en este sentido. La situación es similar a lo que ocurre con la legislación relativa a las organizaciones de la sociedad civil (Cruz y Pousadella, 2008): a veces un marco jurídico apropiado pero que no se aplica porque el mismo contiene obstáculos institucionales para su real uso social; otras veces un marco jurídico que es inapropiado u obsoleto, o las más de las veces un vacío normativo que limita la eficacia de la contraloría social.

Cabe destacar de cualquier manera que una ventana ya está abierta, dado el evidente refuerzo que está experimentado en la región la *estructura institucional para la rendición de cuentas*. Como lo muestra Ackerman (2006), durante las últimas dos décadas, tanto la cantidad de organismos independientes pro rendición de cuentas como el poder de los mismos se ha acrecentado.¹⁹ Hay pues un marco más propicio para el desarrollo de si-

¹⁹ Destaca en especial el papel de los organismos de fiscalización superior, sea como organismos unipersonales que dependen del Poder Legislativo, o bien como organismos colegiados (tipo tribunales de cuenta) que por lo general son independientes de los tres poderes y tienen capacidades vinculantes y de sanción directa. Más recientemente se ha incorporado la figura del *ombudsman* a esta estructura institucional para la rendición de cuentas, la cual, aunque con poderes limitados, también busca potenciar la voz ciudadana en la gestión gubernamental y tutelar sus derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, se han agregado los organismos especializados en el combate a la corrupción, que suelen complementar las técnicas de auditoría utilizadas por las entidades de fiscalización con técnicas de procuración de justicia, tanto con base en quejas ciudadanas como en investigaciones de oficio.

nergias entre el control social y la institucionalidad estatal dedicada a facilitar la rendición de cuentas. Un caso destacable es el del Programa Bolsa Familia de Brasil, que contempla una articulación expresa entre las instancias de control social (ICS) y el conjunto de los órganos fiscalizadores del gobierno (ministerio público estatal y federal, la Contraloría General de la Unión y el Tribunal de Cuentas de la Unión), integrados a su vez en una Red Pública de Fiscalización (Pinheiro, 2007).

La fortaleza de las agencias independientes gubernamentales pareciera depender de sus conexiones e interacción con la sociedad,²⁰ insinuando que es difícil deslindar unos de otros. Pero esto también significa que la eventual debilidad de la institucionalidad contralora estatal puede traducirse en un control social también débil.

Uno de los grandes obstáculos para lograr la participación social en el monitoreo es la percepción por parte de la sociedad de que hay poca capacidad de sanción en la administración pública (PNUD, 2007, 72). Por eso, no sólo cabe abogar por instituciones judiciales y contraloras fuertes e independientes, sino por *armar* a la contraloría social de poderes directos.

Los poderes directos no están mediados por la institucionalidad contralora o judicial para su activación. El poder que ha estado siempre a disposición del control social es un poder directo, el del *número*. De hecho, las movilizaciones y protestas remiten a las formas más tradicionales de sanciones directas a que puede apelar el control social para generar consecuencias sobre los poderes públicos. Pero las sanciones que se aplican a través del ejercicio de este tipo de poder suelen ser simbólicas y, por lo tanto, sin efectos mandantes. Sólo la resonancia y la persistencia del poder del número pueden generar consecuencias tal como lo muestran, por ejemplo, los casos de más de una docena de presidentes que entre 1978 y 2005 han debido dejar sus cargos antes del término de su mandato constitucional.

²⁰ Según lo cita Ackerman (2006, 21), las investigaciones más recientes han demostrado la existencia de una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad e independencia de los organismos que forman parte de esta institucionalidad estatal y los grados de cercanía e interacción de los mismos con la sociedad civil.

El poder *comunicativo* también ha constituido siempre un recurso directo de poder desplegado por movimientos y organizaciones sociales. Este tipo de poder se expresa como opinión pública que presiona por medio de la persuasión a los poderes públicos, a fin de que sus decisiones tengan en cuenta los intereses públicos; por lo tanto, aunque puede traducirse en consecuencias para aquéllos, tampoco tiene un carácter mandante.

Estos dos poderes directos son inmanentes a la contraloría social y obviamente no dependen de la institucionalidad estatal para ser desplegados ni requieren consagración normativa. Ahora bien, lo que destaca en la actualidad es una clara tendencia a que desde el Estado –su dimensión jurídica– se reconozcan poderes directos para el ejercicio del control social sobre lo público.

En este sentido, en lo que concierne al control social ejercido sobre los resultados de las políticas, programas o servicios sociales (control *ex post*), aunque en forma dispersa, tres poderes adquieren relevancia: certificación, asignación y veto.

El *poder de certificación* consiste en otorgar (o no) la buena pro, por ejemplo, a una obra pública antes de su aceptación o a un proyecto de presupuesto antes de someterlo a la aprobación parlamentaria. Los consejos ciudadanos de control y vigilancia social que operan desde 1995 en el Estado de México tienen asignado este poder, puesto que su firma del acta de recepción de las obras constituye un requisito para su aceptación,²¹ y hay muchos otros ejemplos en América Latina.

El *poder de asignación* se traduce en la posibilidad de que la sociedad ejerza la facultad de decidir sobre la asignación de recursos públicos. La figura más conocida que expresa este poder es el denominado “presupuesto participativo”, pero también está siendo desplegado en el campo de los servicios sociales, particularmente educación y salud, asociado con su descentralización. Hay, de hecho, experiencias en la región en las que las comunidades o los beneficiarios tienen autoridad no sólo para ejecutar presu-

²¹ Hevia (2006, 22 y 23) sostiene que sistemas similares operan en todo México. Sólo en el Estado de México habría 19 285 comités.

puestos, sino para elaborarlos en tanto pueden tomar decisiones sobre la cantidad y clase de personal a contratar. Por otra parte, ya existen órganos de participación ciudadana asociados con las políticas sociales que disponen de autoridad para aprobar presupuestos, mostrando así que el poder de asignación comienza a instituirse.

El *poder de veto* se puede traducir en la revocatoria o remoción de autoridades,²² aunque también se ejerce cuando el control social se traduce en autoridad para contratar y despedir al personal encargado de la operación de servicios sociales. Este tipo de poder tiende a constituir un poder mayor que el de asignación, sobre todo en aquellos procesos en que se involucra a las comunidades en la prestación de servicios.²³

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

Un ejemplo en este último sentido lo proporciona el caso de los comités de vigilancia de Bolivia, órganos creados por ley en 1994 para articular a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas veci-

²² Recordemos que como medio directo de control político de la ciudadanía, la revocatoria de mandatos ya está consagrada constitucionalmente en varios países. Específicamente, la Constitución de 1991 de Colombia la contempla para gobernadores y alcaldes, admitiendo incluso la posibilidad de revocatoria de mandato por incumplimiento de sus respectivos programas de gobierno. Más recientemente, la Constitución de 1999 de Venezuela contempla la revocatoria para todos los cargos y magistraturas de elección popular. Sin embargo, al menos en el caso de Colombia, pareciera no haber tenido mayor uso (11 revocatorios en 10 años), entre otras razones porque la mayoría no alcanzaron el número de firmas requeridas (Molina, 2004, 115).

²³ Por ejemplo, en lo que concierne a la descentralización de la educación, según lo destaca McGinn (1998), existe una suerte de “escalera” que comienza con la transferencia de autoridad y responsabilidad por la infraestructura física, continúa con la autoridad para ejecutar presupuestos, sigue con lo que nosotros denominamos poder de asignación y finalmente deviene en la autoridad de contratar y despedir, o sea, el poder de veto. El último nivel es la toma de decisiones sobre el currículum.

nales con el gobierno municipal y ejercer el control social. Este caso podría representar el *desiderátum* en materia de recursos puestos a disposición del control social para forzar la observancia de la administración. En efecto, la trayectoria de las denuncias de los Comités de Vigilancia y el tipo de sanciones a que puede hacerse acreedor el gobierno municipal en caso de incumplimiento están formalizadas en la ley. Concretamente la normativa otorga a los Comités de Vigilancia la posibilidad de que ejerzan una sanción colectiva sobre el gobierno municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular. Formalmente, las denuncias tienen una trayectoria predefinida que comienza en el Comité de Vigilancia, sigue en el Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda) y culmina –en caso de no respuesta o satisfacción– en el Senado. Desde que éste admite la denuncia quedan congelados los recursos de la coparticipación tributaria del gobierno municipal infractor. El problema es que ésta ha resultado ser una sanción inapropiada porque afecta a la totalidad del municipio, lo que ha devenido en una de las causas del débil funcionamiento de estos órganos de control social.

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

La transparencia es un recurso básico del control social porque puede potenciar todos los demás poderes del control social y porque constituye una condición de la formación democrática de opinión pública que es, a su vez, el medio por excelencia del control social cuando es ejercido espontáneamente. Ahora bien, como es el caso de la mayoría de los poderes de la contraloría social, también la transparencia exige mandatos legales.

En este sentido son notables los avances que se han producido en América Latina en los últimos quince años. En efecto, ya más de diez países han dictado normativas de acceso a la información, tres países han instituido la obligación legal de someter a exposición pública sus proyectos de regulaciones, dos países han reconocido como un derecho la demanda de la exigencia de la rendición de cuentas y dos países han instituido la publicidad para

la gestión de intereses.²⁴ Sin embargo, los mandatos legales si bien constituyen una condición necesaria para asegurar que el acceso a la información se transforme efectivamente en transparencia, no parecen ser una condición suficiente para tal efecto.

La experiencia ilustra que también se requieren cambios en la institucionalidad estatal para asegurar que la información puesta al servicio de la ciudadanía sirva efectivamente a sus intereses. Esto supone, entre otras cosas, articular las informaciones en función de los usos diferenciados de los distintos actores sociales y, sobre todo, asegurar que la información pueda ser utilizada por la ciudadanía tanto para influir en las agendas públicas en las que se dirimen sus derechos sociales como para mejorar su calidad de vida.

Un ejemplo de cómo puede asegurarse la relevancia de la información lo proporciona el sitio de la Secretaría de Educación del estado de Paraná en Brasil, que puso especial cuidado en construir una interfaz para Internet, que recolecta información de todos los bancos de datos y la organiza por una clave de indización, “la escuela”, de manera que los padres puedan tomar una decisión razonada sobre dónde enviar a estudiar a sus hijos (Cunha, 2005, 3).

Otro ejemplo, en este caso de cómo la información sobre derechos puede tornarlos más exigibles, lo proporciona el Sistema de Protección Social Chile Solidario (Palma, 2005; s.a., 2006). Éste se propuso corregir un error de diseño de la política social que devenía en exclusión: el supuesto de que basta con la mera existencia de una amplia oferta pública de programas sociales dirigidos a atender las necesidades de las personas más pobres para que accedan a ellos. La conciencia de que los más pobres eran precisamente aquellos que menos información manejaban acerca de las oportunidades disponibles para ellos y, sobre todo, que eran los que mantenían la relación

²⁴ La publicidad en la gestión de intereses es probablemente el mecanismo más nuevo de transparencia que se está implantando. En Argentina está prevista en el decreto sobre el derecho a la información pública y se traduce en la obligación de los funcionarios (desde el presidente de la república hasta los que detentan un cargo de director nacional o equivalente) de publicar las audiencias que mantienen con sujetos que gestionan un interés determinado; incluso se implementó en Internet un “registro único de audiencias de gestión de intereses”, destinado a permitir a los ciudadanos la búsqueda de información sobre los *lobbies*.

más precaria, si no inexistente, con la institucionalidad pública condujo a fundar Chile Solidario en un nuevo dispositivo institucional: un proceso de acompañamiento psicosocial personalizado –la figura del apoyo familiar– que estimula la demanda explícita de derechos.²⁵

Existen muchos otros ejemplos de este tenor, algunos de los cuales se proponen expresamente lograr que las leyes de acceso a la información se *ciudadanicen*.²⁶ Persisten, sin embargo, muchos retos para que la transparencia se constituya en un efectivo recurso de poder de la contraloría social. Uno es construir la otra vía de la información conectada a derechos: la que concierne a los resultados. Por ejemplo, para el caso del que se habla –el Sistema de Protección Social Chile Solidario–, se ha sostenido que esto supondría la suscripción de compromisos con carácter *vinculante*, con mecanismos de registro, indicadores y verificadores que permitan a la sociedad realizar un seguimiento de los compromisos contraídos (s.a., 2006, 24).

Un reto todavía mayor es que la información dispuesta para el acceso público permita saber cuál es la orientación real que está teniendo el gasto público en educación y en salud, o cómo se distribuyen los ingresos públicos. Otro reto fundamental es posibilitar que la ciudadanía pueda hacer exigible (además en forma expedita y económica) el derecho a la información, toda vez que le sea negado.²⁷

²⁵ Esta figura se inserta en uno de los cuatro componentes de Chile Solidario, el de “apoyo psicosocial”, realizado a través del programa puente del FOSIS. El papel fundamental del profesional es constituirse en enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social. El acompañamiento dura 24 meses, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio.

Este apoyo personalizado busca, además, ayudar a emerger en las familias sus capacidades, competencias y potencialidades para hacer sostenibles las condiciones mínimas alcanzadas. A tales efectos, se suscriben compromisos recíprocos de acción, aunque sin acciones sistemáticas dirigidas a la asociatividad o la contraloría social (s.a., 2006, 20).

Los otros tres componentes de Chile Solidario son: bono de protección a la familia, subsidios monetarios garantizados y acceso preferente a programas de promoción social, prestaciones laborales y de previsión.

²⁶ Éste es, por ejemplo, el objeto principal del Programa de Monitoreo Ciudadano impulsado por la Secretaría de la Función Pública de México, que también busca implementar ejercicios de vigilancia sobre el gobierno. Para detalles, véase PNUD, 2007, 71-76.

²⁷ Desarrollamos estos asuntos en Cunill (2006).

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

En suma, lo que hemos intentado mostrar es que la eficacia de la contraloría social, es decir su capacidad para traducirse en consecuencias sobre los actores públicos y en un refuerzo por los derechos sociales, depende en gran medida de los recursos de poder social que la propia institucionalidad estatal active. Presumimos que una mirada integral como la propuesta, que advierta la importancia de esta dimensión de dependencia que tiene la contraloría social respecto del Estado, puede ayudar a reconocer mejor que la consagración jurídica –asegurando, a la vez, el ejercicio expedito– de los diferentes tipos de recursos de la contraloría social; el *desarrollo* de la transparencia, así como el fortalecimiento de la institucionalidad jurídica y contralora requerirían ser parte activa de la *agenda social* para estimular los respectivos cambios en el Estado.

Pasaremos ahora a otra dimensión del control social, que compromete específicamente a su legitimidad.

LA DIMENSIÓN DE LA INDEPENDENCIA: AUTONOMÍA SOCIAL

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

La autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto del Estado forma parte de la especificidad del control social; este rasgo es el que posibi-

lita que el ejercicio del control social sea externo y no esté condicionado a la administración pública o a cualquier poder público que interpele.

Lo anterior crea algunas zonas grises que imponen desafíos para la teoría. ¿Cómo, por ejemplo, discernir sobre la participación de representantes sociales en las juntas de administración de servicios públicos?²⁸ O ¿pueden deslindarse las funciones de control social de las funciones de articulación de demandas sociales, muchas veces a cargo de un mismo órgano, como ocurre en las juntas de vigilancia de Bolivia?

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

De hecho, incluso una de las experiencias más relevantes al respecto, los consejos paritarios y deliberativos que existen en Brasil asociados con una serie de políticas sociales, han sido objeto de críticas en lo referente a su autonomía.

Estos consejos fueron instituidos por la Constitución de 1988 en los tres niveles de gobierno en las áreas de asistencia social, educación, seguridad pública y derechos de los niños y adolescentes. En el área de asistencia social, por ejemplo, la Constitución expresamente prescribe la participación de la población, por medio de sus organizaciones representativas, en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles. La Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993 materializa esta exigencia y

²⁸ Refiriéndose a la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas prestadoras de servicios públicos de las municipalidades colombianas, Molina (2004, 117) llama la atención sobre el hecho de que si bien constituye el único mecanismo con incidencia en la toma de decisiones (de 30 mecanismos de participación), es uno de los de menor implementación. Este asunto retrotrae la discusión hacia la relevancia de los espacios con los que se asocia la contraloría social. Ese mismo autor, al respecto, destaca que la cuestión de los servicios públicos domiciliarios y sociales no puede ser resuelta por un alcalde, por carecer de competencias y recursos para definir asuntos tales como la reducción de tarifas o el acceso gratuito a ellos, al estar los mismos regulados y definidos por instancias del nivel nacional (Molina, 2004, 120).

confiere a los consejos las facultades de aprobar las políticas, regular la prestación de servicios de naturaleza pública y privada en el campo de la asistencia social, deliberar sobre el financiamiento, etcétera.

Como se ha destacado, con este tipo de arreglos dos innovaciones arriban a la escena: por una parte, en vez de participación social circunscrita al ámbito del microterritorio, consejos en las diversas esferas de gobierno: nacional, estatal y municipal. Por otra parte, en vez de órganos identificados exclusivamente con el plano territorial, consejos que combinan un formato territorial con uno sectorial, lo que se supone puede permitir una comprensión más global de las respectivas políticas públicas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales. Tendrían, además, la ventaja de dotar al control social de recursos poderosos para forzar la observancia de la administración pública, específicamente tanto el poder de aprobar el presupuesto del área y de distribuir los recursos de los fondos correspondientes como el poder de deliberación.²⁹

En todo caso, lo que cabe destacar también es que, aun en este tipo de órganos de contraloría social, los hallazgos empíricos insinúan que puede existir una dependencia espuria respecto del aparato gubernamental. Un estudio (Carneiro y Costa, 2001) sobre los consejos de asistencia social y de derechos de niños y adolescentes que existen en el estado y algunos municipios de Minas Gerais sugiere lo anterior, así como que las más importantes atribuciones no han sido ejecutadas. Coelho (2005), refiriéndose a los consejos de salud en Brasil, también llama la atención sobre el hecho de que no están todos los que debieran, ya que la burocracia elige el tipo de organización que forma parte del consejo.

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

²⁹ Aunque se ha llamado la atención sobre consejos que no tienen recursos económicos sobre los que puedan deliberar, lo que explicaría a su vez el fenómeno de la huida de las burocracias estatales de este tipo de órganos (Carneiro y Costa, 2001).

atentar contra 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 éstos sólo puede ser atribuida desde el Estado, poniendo en riesgo la condición *sine qua non* del control social: la autonomía.

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

Diversos hallazgos empíricos sugieren una recurrencia en los problemas de representatividad de los consejos creados para intervenir en la identificación de las prioridades, asignación y control de los recursos y, a la vez, lograr una mejor coordinación interinstitucional en los programas sociales. Por ejemplo, una investigación (Lupica *et al.*, 2003) sobre los consejos consultivos (cc) del Programa Jefas y Jefes de Hogar que opera en Argentina,³⁰ mostró los siguientes problemas de representatividad:

³⁰ El programa destinado a los jefes y jefas de hogar desocupados, implantado a partir de la crisis del año 2002, supone no sólo una gestión descentralizada sino también un carácter participativo a través de consejos consultivos a nivel nacional, provincial y municipal integrados por representantes de organizaciones no gubernamentales, instituciones confesionales, organizaciones de trabajadores y de empleadores, y por funcionarios gubernamentales, con la principal función de controlar las acciones del gobierno y la ejecución de los fondos públicos. En particular, los consejos se encargan de velar por el cumplimiento de los requisitos de incorporación de los beneficiarios al programa, confeccionar la lista única de beneficiarios, evaluar los proyectos de contraprestación, etc. Cabe destacar que para el año 2003 ya se habían constituido 1 896 consejos consultivos: un consejo nacional, 22 consejos provinciales, 1 873 consejos municipales, además de muchos barriales (Lupica *et al.*, 2003). La investigación seleccionó como muestra a 64 consejos consultivos (18 provinciales y 46 municipales).

- No todas las organizaciones locales fueron invitadas a participar en los CC.
- Existen grandes dificultades para incorporar nuevos miembros a los CC.
- Hay una disminución de la participación de la sociedad civil en los CC.
- No todos los consejeros participan activamente.
- Muchas organizaciones sociales se relacionan directamente con el gobierno.
- Los consejeros locales no se sienten representados por las instancias superiores.

Es evidente que las convocatorias públicas y abiertas pueden ayudar a minimizar los problemas de representatividad, sin embargo, es preciso considerar que la representatividad como problema se crea especialmente cuando la contraloría social opera a través de órganos *ad hoc*. Como lo destaca Irrázaval (2005, 16), al menos cuatro tipos de actores suelen ejercitar la contraloría social, sobre todo en lo que toca a los programas sociales: beneficiarios individuales —ya sean personas, familias u hogares—, agrupaciones de beneficiarios, juntas de vecinos o agrupaciones territoriales no necesariamente originadas en el programa y representantes elegidos para efectos del programa. De ellos los que han tenido mayor gravitación en la práctica son las agrupaciones de beneficiarios y los representantes elegidos, mostrando una tendencia a que los programas generen sus propias estructuras de representación,³¹ en desmedro de otras alternativas preexistentes, como las asociaciones vecinales. Esto, naturalmente, no sólo contiene el riesgo de lesionar el tejido social constituido, sino el de un eventual uso clientelar de las estructuras de participación, factores ambos que atentan contra su representatividad.

Lo que interesa destacar, en definitiva, es que la cuestión de la representatividad de la contraloría social no es un problema irrelevante. Debiera constituir un objeto de atención expresa, sobre todo de los arreglos institucionales que buscan promover el control social, habida cuenta de que tanto pueden facilitarla como obstaculizarla, comprometiendo así la autonomía y la organización sociales, e incluso la propia eficacia del control social.

³¹ En el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de México, según lo destaca Hevia (2006, 35), la selección y constitución de los comités de promoción comunitaria, que representan a los titulares beneficiarios, dependen enteramente del programa.

Una de las dificultades en este último sentido ha sido bien anotada a propósito del control social en el Programa de Bolsa Familia de Brasil: “el surgimiento de innumerables espacios institucionales de participación y la consecuente pulverización del control social en varios canales poco efectivos, [lo que] contribuye para que gran parte de los consejos no tengan poder de hecho y, como resultado de eso, se genere un desgaste de su imagen y el descrédito por parte de la sociedad” (Pinheiro, 2007, 15 y 16).

A final de cuentas, desde diversos ángulos se reclama una mirada preventiva sobre la constitución de espacios instituciones *ad hoc* para desarrollar la contraloría social.

CONCLUSIONES

Las acciones directas como movilizaciones sociales, tomas u otras medidas de presión y denuncias ante medios de comunicación es muy probable que continúen siendo importantes y a veces, los únicos medios de contraloría social para la exigibilidad de los derechos sociales, entre otras razones, debido a la fundada desconfianza en la real operación del Estado de derecho en muchos países de América Latina. Cabe, sin embargo, apostar porque la institucionalización de la contraloría social como derecho ciudadano pueda mejorar los mecanismos de exigibilidad de los derechos sociales y, a la larga, contribuir a la construcción de la ciudadanía social.

Colocada en este último asunto, la mayoría de la literatura especializada reduce el problema a la necesidad de dotar a la contraloría social de poder de decisión o hacerla equivalente a cualquier forma de participación ciudadana.

Nuestra argumentación ha intentado ofrecer otra perspectiva de análisis que pone el acento en el desafío de la integralidad tanto en el abordaje como en los diseños institucionales de la contraloría social, reconociendo a la vez que su especificidad como forma de participación ciudadana estriba en su carácter autónomo y político en tanto expresa la función regulativa de la sociedad sobre el Estado.

La primera aproximación supone asumir que la exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales requiere desplegarse en todos los espacios donde se dirimen sus alcances reales. Esto nos ha llevado a plantear el asunto de la contraloría social como derecho ciudadano en los programas, pero también en los servicios sociales, así como en todo el ciclo de la política social, en particular su formación y su evaluación.

La segunda aproximación a este desafío de la integralidad está basada en el relevamiento de una realidad que ha vuelto a hacerse evidente en los últimos años: la centralidad del Estado (y de sus funciones redistributivas) para la construcción de ciudadanía social. Al respecto, lo que hemos intentado mostrar es que la eficacia de la contraloría social depende del Estado en múltiples dimensiones; pero que su legitimidad –que a la larga también dirige su eficacia– está condicionada a la independencia que mantenga respecto de la institucionalidad estatal.

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

La creación de este entorno constituye una tarea de Estado. En cambio, su impulso, y a veces su conquista, es una tarea de la sociedad. Lidar contra los obstáculos culturales que desalientan la rendición de cuentas, contra los proyectos políticos e ideológicos que la alientan, pero como una actividad vaciada de contenido político, y también contra las visiones que no rescatan la especificidad de la contraloría social, forman parte de la conquista de ese entorno. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich (s.f.), *Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: Herramientas y aliados*, mimeo.
- Ackerman, John M. (2006), “Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras”, México, Auditoría Superior de la Federación (Cultura de la Rendición de Cuentas, 9).

- Ackerman, John M. *et al.* (2006), *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Alarcón Flores, Luis Alberto (2004), “Inclusión y participación ciudadana en los programas ‘Misión Ribas’ y ‘Misión Vuelvan Caras’”, documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre.
- Carneiro, Carla Bronzo Ladeira y Bruno Lazzarotti Diniz Costa (2001), “Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Coelho, Vera Schattan Ruas Pereira (2005), “Los consejos de salud en Brasil: ¿Cuánto hemos avanzado en la concertación de intereses?”, *Reforma y Democracia*, núm. 32, Caracas, CLAD, pp. 109-128.
- Cruz, Anabel e Inés Pousadela (2008), *Ver a través: Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*, Montevideo, Instituto de Comunicación y Desarrollo-Civico: World Alliance for Citizen Participation-W.K. Kellogg Foundation.
- Cunha, Maria Alexandra Viegas Cortez da (2005), “Meios eletrônicos e transparência: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Cunill Grau, Nuria (2000), “Responsabilización por el control social”, en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- _____ (2004), “La descentralización de la descentralización de la política social: ¿Qué hemos aprendido?”, en Jacint Jordana Casajuana y Ricard Gomá Carmona (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB (Interrogar la Realidad, Serie América Latina).
- _____ (2006), “La transparencia en la gestión pública: ¿Cómo construirle

- viabilidad?”, en Francisco Mezones (ed.), *Transparencia en la gestión pública: Ideas y experiencias para su viabilidad*, Guatemala, BID-Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala-Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Delamaza, Gonzalo (2005), “Espacios locales, intervenciones ciudadanas y políticas de superación de la pobreza”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Engel Aduan, Wanda (2005), “Políticas integrales de reducción de la pobreza: El desafío de la efectividad”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- García Gerardo, Juan Manuel (2006), “Contraloría social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7-10 de noviembre.
- González Morales, Felipe (1997), “Relatoría general proyecto sobre acciones de interés público”, en Felipe González Morales (ed.), *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho.
- Hevia de la Jara, Felipe José (2005), “El concepto de rendición de cuentas y sus usos: Proyectos políticos en pugna”, en Alejandro Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información-Centro Mexicano para la Filantropía.
- _____ (2006), “Contraloría social en el Programa Oportunidades: Análisis desde una óptica de interfaz socioestatal”, documento presentado en el XIX Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Contraloría y Participación Social en la Gestión Pública, Caracas, CLAD.
- Hunt, Paul (2005), “Los derechos económicos, sociales y culturales: El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física

- y mental”, documento presentado al LXI Periodo de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- Irarrázaval, Ignacio (2005), “Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Isunza Vera, Ernesto (2005), “Interfaces socioestatales y proyectos políticos: La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja”, en Alejandro Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información-Centro Mexicano para la Filantropía.
- Lupica, Carina (dir.) et al. (2003), *Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos: Programa Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, Grupo Sophia-Caritas Argentina-Asociación Mutual Israelita Argentina-Consejo Nacional Cristiano Evangélico-Foro del Sector Social.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica (Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- March, James G. y Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press.
- McGinn, Noel F. (1998), “¿Quiénes deberían dirigir la educación? Experimentos con tres perspectivas sobre la descentralización”, *Revista Paraguaya de Sociología*, año 35, núm. 103, Asunción, pp. 53-78.
- Mezones, Francisco (2005), “Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: Estudio de caso del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Misas Arango, Gabriel (2007), “Complementariedad institucional y modernización del Estado”, en *Los procesos de control estratégico: Como pilares de la modernización del Estado*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Banco Interamericano de Desarrollo.

- Molina A., Jesús (2004), “La participación ciudadana en Colombia en los 90: ¿Apuesta a la apertura?”, *Administración y Desarrollo*, núm. 41, Bogotá, pp. 112-125.
- Palma, Julieta (2005), “Participación y políticas públicas en Chile: Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Peruzzotti, Enrique (2007), “Aportes del control social a la agenda de modernización del Estado”, en *Los procesos de control estratégico: Como pilares de la modernización del Estado*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pinheiro, Raquel Carvalho (2007), “Controle social do Programa Bolsa Família: Uma experiência de transversalidade e intersectorialidade em um programa público brasileiro, Brasília”, presentado en el Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 20: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?, Caracas.
- PNUD (2007), *Buenas prácticas en la protección de programas sociales*, México.
- s.a. (2006), “De Chile Solidario a Chile Ciudadano: Oportunidades para el fomento de la participación y la contraloría social en el sistema de protección”, documento presentado en el XIX Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Contraloría y Participación Social en la Gestión Pública, Caracas, CLAD.
- Secretaría de Desarrollo Social (2004), Ley General de Desarrollo Social, del 19-01-2004, en *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Téllez, Jorge (1997), “Reformas en la educación: Reflexiones sobre la experiencia colombiana”, en Amalia Anaya *et al.*, *Las reformas sociales en acción: Educación*, Santiago, CEPAL-Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, 16).
- Trindade, Antônio A. Cançado (s.f.), *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

