

EL CONTROL CIUDADANO DE LA ACCIÓN PÚBLICA: ¿QUÉ IMPACTO?

Documento de síntesis del encuentro

Bogotá, 12 & 13 de noviembre 2014
Universidad Externado de Colombia

**EL CONTROL CIUDADANO DE LA ACCIÓN PÚBLICA:
¿QUÉ IMPACTO?**

Documento de síntesis del encuentro

Bogotá, 12 & 13 de noviembre 2014

Universidad Externado de Colombia

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos al conjunto de los ponentes y participantes.

Queremos también agradecer la colaboración de La Embajada de Francia en Colombia, la Embajada de Francia en México, el Servicio de cooperación regional para América del Sur, la Universidad Externado, Transparencia por Colombia.

ÍNDICE

7	Contexto del encuentro
9	1. El control ciudadano: ¿una alternativa a la democracia representativa?
12	2. El control ciudadano: una práctica diversificada que se va arraigando en América Latina
17	3. Impacto y efectos del control social
21	4. Obstáculos en la realización y el impacto del control ciudadano
25	5. Hacia un diálogo democrático
31	Lista de los ponentes

CONTEXTO DEL ENCUENTRO

Creado por iniciativa de la Fundación Charles Léopold Mayer en 2006, el Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG) es un espacio internacional de reflexión y propuestas sobre la gobernanza pública. Trabaja con socios de todo el mundo, basada en un enfoque intercultural, interdisciplinario, interactoral e interjerárquico. En el marco de su eje temático de investigación “coproducción del bien público”, el IRG analiza y compara, por un lado, la participación y la incidencia de los actores no estatales en la producción del bien público y, por otro lado, sus procesos de interacción con los poderes públicos¹. El IRG hace hincapié en experiencias de gestión pública concertada en distintos ámbitos (salud, educación, recursos naturales etc.). También el instituto ha desarrollado un saber hacer (“savoir-faire”) metodológico en la realización de varias evaluaciones, capitalización y sistematizaciones de experiencias sobre estos mismos temas.

En Latinoamérica, desde hace aproximadamente dos décadas, muchas organizaciones de la sociedad civil realizan, en la mayor parte de los países de la región, un estricto seguimiento de las instituciones democráticas y de sus representantes. Esas prácticas suelen ser llamadas prácticas de “control social” o “control ciudadano” y representan ahora uno de los elementos fundamentales de la participación ciudadana.

En algunos casos se trata de una observación puntual y coyuntural; en otros, de un seguimiento a largo plazo con una implementación de instrumentos de evaluación y análisis adecuados. También dicho trabajo puede realizarse a nivel local o nacional, según el tipo de instituciones evaluadas. Finalmente, el alcance y el impacto de ese control difieren según los contextos, lo que lleva a un debate entre organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales e instituciones del Estado sobre el modo de gobernanza aplicado o buscado.

Es en este contexto latinoamericano que el IRG quiso dar a conocer experiencias de veeduría y control ciudadano de la acción pública. Quisimos también estudiar si el control social llevaba a unos procesos de diálogo entre

¹<<http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article311&lang=es>>

gobernantes y gobernados que desembocarían sobre una acción pública concertada y más legítima. Gracias al apoyo de la Cooperación regional de América del Sur, la Embajada de Francia en Colombia, la Embajada de Francia en México, la Universidad Externado y la Corporación Transparencia por Colombia pudimos organizar un primer encuentro sobre el tema.

Los días 12 y 13 de noviembre, el encuentro “control ciudadano de la acción pública: ¿qué impacto?” planteó una reflexión sobre los procesos, la finalidad y el impacto de las prácticas de control social sobre la acción pública.

Durante dos días, 25 ponentes entre los que se hallaban funcionarios, representantes de organizaciones sociales y académicos de Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay, México, Colombia y Francia compartieron sus experiencias y análisis sobre el control social de la acción pública. Desde la exigencia de derechos básicos hasta la elaboración concertada de políticas públicas, en temas de transporte, salud, extracción minera, luchas contra la corrupción, los ponentes mostraron la gran diversidad de prácticas de control social existentes. Estudiaron también sus efectos sobre los actores ciudadanos, las instituciones públicas y la acción pública. Finalmente, abordaron la responsabilidad mutua de los actores, el diálogo entre ciudadanos e instituciones públicas y sus repercusiones sobre el cambio democrático. Les compartimos a continuación la síntesis de este encuentro.

1. EL CONTROL CIUDADANO: ¿UNA ALTERNATIVA A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

En América Latina, en los años 1990, se diagnostica una insuficiencia de los sistemas latinoamericanos de democracia representativa para responder a las expectativas de los ciudadanos en términos de construcción del bien público. Se genera entonces una distancia cada vez más grande entre los pueblos y sus representantes electos que lleva a una desconfianza mutua. Se critican asimismo los sistemas electorales y la poca representatividad de los gobernantes. Por último, se lamenta la verticalidad del sistema democrático representativo. En este contexto nace el “control ciudadano”, con el propósito de seguir más de cerca la acción pública, pedir que los gobernantes rindan cuentas y remediar en parte las carencias de la democracia representativa.

- **Desconfianza de la ciudadanía hacia sus representantes**

Las ponencias de todos los expositores del encuentro fueron casi unánimes al subrayar el estado de desconfianza que existe por parte de los ciudadanos de los países latinoamericanos hacia sus representantes, incluso electos. El control ciudadano se ejerce entonces como una vigilancia ciudadana, para evitar el abuso de poder y la entropía representativa, nos explicó Fabio Velásquez durante la conferencia inaugural. En primer lugar, esta falta de credibilidad de las autoridades nació de prácticas políticas nocivas que han sido descritas como “corrupción” por Transparencia por Colombia y Ana Carolina González, “cooptación” en el caso de Paraguay o “clientelismo” en México. Estos tres términos describen una realidad parecida, que es la utilización de los mandatos políticos al servicio de intereses y objetivos personales y privados. Edinson Malagon nos habló de un sentimiento de fracaso y de impotencia de la sociedad frente a estos comportamientos. Todas las ponencias de la segunda mesa “Control ciudadano y recursos naturales”, destacaron los abusos de poder y la creación de alianzas de intereses privados que siempre ignoran el derecho de la comunidad a participar en decisiones que la

impactan, por ejemplo cuando se habla de los impactos ambientales de las industrias extractivas. Ana Carolina González y Gustavo Ávila mostraron que el dinero generado por las industrias extractivas no sólo no podía traer ninguna mejora para la comunidad sino que podía empeorar su situación, en un contexto de desconfianza creciente relacionado con la evaporación del dinero público.

- **Poca representatividad de la democracia representativa**

Más allá de estas prácticas opacas que desacreditan a las autoridades públicas, lo que buscan remediar los ejercicios de control ciudadano son las carencias del sistema democrático representativo. Antes que nada, la creación de misiones de observación electoral tiene su origen en los fraudes que caracterizaron y siguen caracterizando a muchas elecciones en Latinoamérica, como en el caso escogido por Alejandra Barrios de las elecciones locales de 2007 en Colombia, que generó una amplia desconfianza en el sistema electoral. De igual manera, la falta de representatividad de las instituciones electas ha alentado a la ciudadanía a intervenir más en los procesos de decisión. La mayoría de los parlamentos latinoamericanos no reflejan la diversidad social, cultural, racial ni sexual que supuestamente deberían representar. Estos órganos electos se han alejado mucho de sus respectivas ciudadanías sin poder, querer ni saber responder a las expectativas de sus electores. Esta situación ha debilitado en muchos países el símbolo del voto – derecho fundamental de toda democracia representativa – cuya inutilidad se intentó compensar con el desarrollo de mecanismos de control ciudadano.

- **Verticalidad de la democracia representativa**

Tal como lo resaltó muy claramente Fabio Velásquez en la conferencia inaugural, el control ciudadano nació y nace de una verticalidad fundamental de la democracia representativa, que genera un vacío entre los representantes electos y el pueblo. Las deliberaciones parlamentarias, que constituyen la base del proceso de creación de leyes que impactan la vida de los ciudadanos, dejan poco espacio al diálogo con estos últimos. De igual manera, la centralización de los órganos del poder a menudo dificulta tomar en cuenta las realidades y necesidades locales en la formulación de las políticas públicas. Frente a esta situación, si no existe una amplia descentralización de la organización pública, los ciudadanos se sienten lejos del centro de decisión y ajenos a éstas. En este

sentido, la participación ciudadana es una respuesta natural. La democracia impone también su verticalidad a través de la complejidad y la tecnicidad de sus procesos, inentendibles para la mayoría de los ciudadanos.

Desconfianza, poca representatividad y verticalidad son tres grandes características de los sistemas latinoamericanos de democracia representativa que fueron destacados en las ponencias. A modo de reacción frente a estas debilidades de la democracia representativa, los mecanismos de participación ciudadana se van instalando y fortaleciendo en América Latina. Ahora bien, aun cuando el involucramiento ciudadano nace de un descontento de la democracia representativa y con la intención de realizar cambios, el encuentro no permite concluir si esas prácticas constituyen una alternativa. La pregunta sigue quedando planteada...

2. EL CONTROL CIUDADANO: UNA PRÁCTICA DIVERSIFICADA QUE SE VA ARRAIGANDO EN AMÉRICA LATINA

La diversidad de las prácticas de control ciudadano expuestas durante nuestro encuentro lleva a considerar, por un lado, las diferentes formas de realizar un control ciudadano y, por otro lado, una serie de factores (contexto político, marco jurídico, etc.) que han favorecido estos ejercicios haciendo que poco a poco se arraiguen en la vida democrática latinoamericana.

- **Una práctica diversa**

El lanzamiento del presupuesto participativo por parte del Municipio de Porto Alegre en 1989 ha sido considerado como el ejemplo más significativo de diálogo entre ciudadanos y autoridades públicas en relación con la definición de un presupuesto público. Sin embargo, en otros países del continente, muchos otros ejercicios de control social han ido proliferando.

Sin duda alguna, el encuentro demuestra que desde hace 25 años se vienen arraigando prácticas calificadas como de vigilancia, veeduría o participación ciudadana. Todas ellas buscan alcanzar un mayor control de los ciudadanos sobre la definición, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas. Sin embargo, bajo lo que hemos evocado como “prácticas de control social o ciudadano”, las múltiples ponencias del evento permitieron evidenciar la existencia de una gran diversidad en los temas de control social, en los actores que participan, en las formas en que se toman las iniciativas y en los métodos aplicados. Ello ilustra entonces que por un lado, no existe una forma única de hacer control social y por otro lado que el control social es un ejercicio dinámico, adaptable, que responde a un contexto local, cultural y/o legislativo específico. Caracterizaremos a continuación esta diversidad:

En primer lugar, el encuentro refleja una diversidad temática. Ana Paulina Sabbagh insistió en la acción ciudadana en los temas de corrupción. Alejandra Barrios nos habló de observación electoral, Micaela Gaymer y el colectivo Chuqua la Vaca nos presentaron sus ejercicios en transporte público, Gustavo Ávila y Ana Carolina González hablaron de la extracción minera, Ana Joaquina Ruiz y Luis Ortiz de política de la salud, Carolina Albornoz de reparación de víctimas del conflicto armado colombiano. A esto se podría añadir la educación, los sistemas de agua, descontaminación y temas ambientales en general, apoyo a personas discapacitadas y muchos otros más. Esta diversidad de temas abarcados por el control social muestra bien la complejidad de sus prácticas y la imposibilidad de limitarlo a un solo ejercicio.

En segundo lugar, observamos una diversidad en los actores de control y en los actores controlados. Como en los casos del Observatorio La Paz Como Vamos, de Propuesta Ciudadana o de la Misión de Observación Electoral, el control puede ser ejercido mediante la constitución legal de grupos de la sociedad civil. El caso del colectivo Chuqua la Vaca en la Localidad de Kennedy en Bogotá ejemplifica la existencia de un control social mediante unos colectivos informales, que se ejerce en nombre de una comunidad y a menudo a través de la voz de sus líderes. Por último, existe el caso de un control ciudadano practicado por grupos institucionalizados constituidos por iniciativa de las autoridades públicas, tal como lo organiza la Ley de Víctimas de 2011 en Colombia o el caso de la elaboración del Plan Regional Concertado de Desarrollo en Lima. Estos grupos nacen de la voluntad de unas autoridades públicas de dar un lugar institucional a las opiniones de sus ciudadanos, bajo una forma que puede ser consultativa o inscrita en el proceso de decisión (como en el caso de los presupuestos participativos). Los grupos controlados son también diversos: puede tratarse de un Parlamento, un gobierno nacional, una entidad territorial o una entidad de organización electoral.

En tercer lugar, se proponen varios métodos. El ejercicio puede surgir de forma espontánea y puntual, o al contrario tener su origen en una acción de concertación organizada por parte de los poderes públicos, como en los casos de los presupuestos participativos, de los parlamentos abiertos, o de mesas abiertas para hablar de temas específicos. En cuanto a la metodología del control, en unos casos se hace un diagnóstico de una política pública (particularmente en el caso de organizaciones de vigilancia como el “Observatorio de La Paz, Cómo Vamos” o “Propuesta Ciudadana”). En otros casos, se trabaja el diálogo entre la ciudadanía y el Estado con categorías más ligadas al carácter de derechos como sucedió en La Guajira entre la comunidad, la contraloría, el gobierno local y

Cordaid, en el caso que nos comentó Tito Contreras. Finalmente, como lo presentó María José Calderón, se pueden usar también las herramientas de las nuevas tecnologías para incidir en las autoridades públicas. Según el método escogido, la naturaleza y en consecuencia los resultados serán obviamente diferentes. En unos casos se llegará a un simple monitoreo de la acción pública, en otros se buscará más bien tener una incidencia directa en la acción/política/decisión controlada como su anulación, su modificación o su creación.

Acabamos de ilustrar la diversidad de las formas de control ciudadano según el tema escogido, el método o el objetivo perseguido. Notamos igualmente que el contexto político, jurídico e internacional influye por un lado en la forma que adoptan estos ejercicios y por otro lado en la manera en la cual esta práctica ciudadana se va imponiendo poco a poco en el territorio.

- **Los factores favorables a la implementación del control ciudadano**

Se ha podido identificar dos factores que han influenciado la diversidad y la vitalidad de los ejercicios de control ciudadano en Latinoamérica. En primer lugar, a nivel nacional, varios países adoptaron un marco jurídico favorable a la participación ciudadana. En segundo lugar, a nivel internacional, ciertas agencias de cooperación favorecen la expansión de una cultura internacional de democracia participativa.

La mayoría de los gobiernos de los países latinoamericanos han intentado integrar la necesidad de ofrecer un espacio institucionalizado y un marco jurídico favorable a las expresiones ciudadanas. Según Fabio Velásquez, esta toma de iniciativa por parte de las autoridades respondió en parte a una obligación de dar espacio a las reivindicaciones colectivas que no podían expresarse en el espacio político y que, de no encontrar salida, corrían el riesgo de degenerar en movimientos violentos. En este sentido, la presión popular tuvo un rol importante en la construcción de estos marcos legislativos de participación ciudadana. Los rumbos escogidos han diferido según los países. En el caso de Ecuador y Bolivia, la inscripción de la participación ciudadana en la Constitución marca un alto grado de institucionalización. En cambio, países como Paraguay o Perú han escogido disposiciones jurídicas más suaves, que buscan tener impacto a nivel local. En Colombia, la constitución de 1991 también significó un paso importante.

Tal como lo destacó Juan Pablo Pozo en su presentación, Ecuador ha sido uno de los países más voluntaristas en este sentido, con la promulgación en 2009 de la “Ley orgánica del consejo de participación ciudadana y control social”, que se propone organizar la constitución de un Consejo de Participación y Control Social, cuyo rol sería “promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; impulsar y establecer los mecanismos de control social; y designar las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley”. También se inscribió en la Constitución que cada política pública debía implicar una participación de los ciudadanos en su elaboración. El mismo rumbo siguió el gobierno boliviano con la promulgación de la “Ley 151 de participación popular”, que tiene por objeto “establecer el marco general de la Participación y Control Social definiendo los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio, en aplicación de los Artículos 241 y 242 de la Constitución popular del Estado”.

Por su lado, el gobierno paraguayo también utilizó una ley – la “Ley Orgánica Municipal” - para tratar de integrar la participación ciudadana en el funcionamiento de sus instituciones. Esta ley permitió reformar el proceso de decisión en los 250 municipios que cuenta el país, autorizando la participación ciudadana en la construcción de los presupuestos municipales. Notamos que hasta hoy sólo una muy baja proporción ha adoptado ese mecanismo. En la capital de Perú no fue el gobierno nacional sino el regional quien tomó la iniciativa de una ley de participación ciudadana. Ésta se promulgó en 2012 y su aplicación resultó en la definición de un Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC), que inauguró el diálogo entre los ciudadanos de Lima y el Municipio en la definición de sus políticas públicas. Aunque tengan niveles y ambiciones diferentes, todos estos esfuerzos legislativos para enmarcar e institucionalizar el control ciudadano muestran la vitalidad de estas prácticas en los países latinoamericanos. Por último, si bien los países mencionados han mostrado cierto voluntarismo político para adaptar sus marcos legislativos a la expresión ciudadana, la cooperación internacional también influyó en esa apertura. En efecto, bajo la influencia de organizaciones internacionales y de organizaciones de la sociedad civil de resonancia mundial, se ha forjado desde los años 1990 una cultura universal de promoción de los valores democráticos y de los derechos de los ciudadanos. Para Ana Paulina Sabbagh, hablando de la corrupción en Colombia, las convenciones internacionales representan una oportunidad para generar actividades de lucha contra este fenómeno. Según ella, esa misma cultura internacional alienta a los ciudadanos a desempeñar un papel cada vez más

importante en la vida de sus colectividades y presiona *in fine* a los gobiernos para que adopten posturas voluntaristas.

Desde esta perspectiva, la presentación de las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) en Colombia tuvo mucho sentido. Tal como lo señaló Carl Bernadac, el rol de la AFD no se limita al de contribuyente financiero. En el marco de su cooperación técnica con un país, la AFD también puede tomar en cuenta el diálogo social y/o jugar un papel de facilitador de ese diálogo. En el caso de la financiación de las dos líneas de metro de Medellín, la AFD pudo incitar a que sus colaboradores tomaran en cuenta los aspectos sociales vinculados al proyecto.

Tanto los Estados como algunas agencias de cooperación internacional han favorecido la práctica de los ejercicios de control ciudadano. Ahora bien, la existencia de mecanismos jurídicos o el apoyo de la cooperación internacional no siempre bastan para la realización y el logro de la participación.

En efecto, si bien los ejercicios se multiplican en América Latina y van ganando en experiencia, siguen planteándose interrogantes sobre su impacto real. ¿En qué contribuyen al fortalecimiento del papel de la ciudadanía? ¿En qué medida realmente influyen en las decisiones públicas? ¿Cuáles son sus efectos? ¿Cuáles son los obstáculos para que puedan incidir sobre la acción pública?

3. IMPACTO Y EFECTOS DEL CONTROL SOCIAL

Durante el encuentro hemos identificados tres tipos de impacto: un impacto sobre la relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas, un impacto sobre la ciudadanía misma y un impacto sobre las políticas públicas.

- **Impactos sobre la relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas**

La gran mayoría de los ponentes reconocieron que, independientemente de los resultados que pudieron tener los ejercicios de control ciudadanos sobre la acción pública, estos últimos contribuyeron a mejorar la relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas. Por ejemplo, Tito Contreras y Gustavo Ávila resaltaron las dinámicas que se crearon en los casos colombiano y peruano entre las Contralorías y las comunidades afectadas por las industrias extractivas. Ambos afirmaron que cada vez que se inicia un ejercicio de control se abre un espacio de diálogo antes inexistente. Eso es muy claro en el caso de la concertación organizada por la Contraloría y Cordaid **y el Cinep** en la Guajira, donde **se buscó transitar de un escenario de desconfianza motivado por la percepción de que se imponen los intereses de las grandes empresas**, a un escenario de creación de intereses comunes y de confianza en el que se tomó en cuenta la opinión de la comunidad. La creación de intereses compartidos entre actores ciudadanos y públicos – como se hizo en la Guajira – puede ser un resultado positivo de un proceso de diálogo **en el marco de la institucionalidad**. En cierta medida se observa una dinámica similar en la implicación de las víctimas del conflicto armado colombiano en la elaboración e implementación de la “Ley de Víctimas” que evocó Carolina Albornoz, donde el Estado tiene interés en que las víctimas proyecten una repercusión positiva de su proceso de reinserción en la sociedad y donde se les ofrece un espacio desde el que pueden influenciar una ley que rige su futuro.

De manera más general, según Daniela Jinés Dávila, se observa un mejoramiento de las relaciones entre ciudadanos y autoridades cuando se

realizan actividades compartidas alrededor del bien común. Más allá de una simple buena relación entre ciudadanos y poderes públicos, la creación de confianza puede llevar a la construcción de un proceso de rendición de cuentas por parte de las autoridades. El ejemplo de la iniciativa FUNDAR, desarrollado por Ana Joaquina Ruiz en el marco de su ponencia sobre el Parlamento mexicano, muestra un proceso interesante en el que los diputados rinden cuentas directamente vía Twitter. En este sentido, y como lo ha destacado muy bien María José Calderón durante su ponencia, las nuevas tecnologías ofrecen medios muy eficaces de diálogo directo entre los ciudadanos y los gobernantes. Ella explicó que el presidente ecuatoriano, Rafael Correa, respondía directamente a las inquietudes de los ciudadanos a través de Twitter.

- **Impactos sobre la ciudadanía misma**

Otro resultado que las ponencias permitieron destacar son los cambios que los ejercicios de control social tienen sobre la ciudadanía en sí misma. Es decir que no sólo los ciudadanos van impactando sobre las decisiones públicas sino que estos ejercicios los hacen evolucionar, cambiar.

En primer lugar, los ejercicios de control social ayudan los ciudadanos a ser más exigentes en el respeto de sus derechos participativos y a ser conscientes de la posibilidad y de la necesidad del uso de estos derechos para tener un impacto sobre el debate público. El ejemplo del colectivo “Chuqua la Vaca” es emblemático de una comunidad que, frente a una situación intolerable, se levanta y se moviliza para reclamar y ejercer sus derechos a participar en la construcción de políticas públicas que la conciernen directamente. Este cambio es antes que nada un cambio de mentalidad que permite fomentar una conciencia participativa dentro de la ciudadanía y aumentar el interés por los asuntos públicos.

Más allá de este proceso mental de exigibilidad de sus derechos, la implicación de los ciudadanos en ejercicios de control social tiene como consecuencia su educación y, en última instancia, la construcción de capital social, tal como lo resaltó Fabio Velásquez durante su intervención. El conferencista expuso el efecto positivo de la creación de un ciudadano más atento y formado que empieza a conocer mejor las reglas del juego. Por otro lado, el trabajo de capacitación al ciudadano que organiza Transparencia por Colombia es muy importante en este sentido y permite que el ciudadano desarrolle la capacidad de hacer un seguimiento de las acciones de control social emprendidas.

La defensa de intereses colectivos es el último efecto sobre la ciudadanía que se puede identificar a través del surgimiento de ejercicios de control ciudadano en América Latina. El hecho de reunirse dentro de su comunidad, de su corporación o de cualquier grupo le da un sentido colectivo a la movilización ciudadana. Las demandas dejan de ser individuales y egoístas y surge la defensa de un interés colectivo superior.

- **Impactos sobre la implementación de las políticas públicas**

Cuando la ciudadanía logra transformar sus demandas personales en una aspiración colectiva que se traduce por una acción de control ciudadano, puede incidir en la definición y en la implementación de las políticas públicas que tienen impactos sobre ella. Los efectos de estos ejercicios son reales y permiten corregir unas carencias de las políticas públicas provenientes de poderes que ignoran en muchos casos las aspiraciones de la sociedad. El primer logro del control ciudadano se observa cuando se inscribe en la agenda pública un tema aportado por una acción de la ciudadanía, como fue el caso de la lucha anticorrupción en Colombia, o para la salud de las mujeres en México ante la presión del colectivo feminista “Coalición para la salud de las mujeres” que evocó Ana Joaquina Ruiz. También sobre este mismo punto, el Dr. Pozo insistió en la importancia de la creación de agendas públicas que traduzcan las aspiraciones de los grupos representados a través de los ejercicios de participación ciudadana.

Tal como lo mostraron varios ponentes, los ejercicios de control ciudadano permiten una mejor representación de los intereses de espacios geográficos mal o poco representados: áreas rurales, zonas urbanas dejadas de lado, comunidades indígenas, etc. La intervención de Juan Espínola presentó la inclusión de espacios urbanos muy pequeños en el diálogo acerca de la elaboración del Plan Regional de Desarrollo Concertado de la ciudad de Lima. De la misma manera, Ana Carolina González habló de una comunidad del Departamento colombiano del Cesar que se había visto afectada por actividades mineras y que, por primera vez, pudo asumir un papel dentro de un proceso de rendición de cuentas organizado por la Contraloría de la República. Para Carolina Albornoz, la implicación y participación de las víctimas del conflicto armado colombiano en la elaboración e implementación de la “Ley de Víctimas” permitió al Estado llegar a zonas donde nunca había llegado.

Además de darle voz a grupos con baja representación, los ejercicios de control social tienen como efecto la inclusión en el debate de grupos que tradicionalmente no participan en la vida pública: jóvenes, comunidades pobres, minorías raciales o étnicas, etc. El Dr. Pozo insistió en el concepto de democracia comunitaria y en un “principio de inclusión”, en el sentido de lograr la inclusión de todos los componentes de la población ecuatoriana (indígenas, mestizos, mujeres, jóvenes, territorios urbanos y rurales, etc.) en el debate público. Por ejemplo, los jóvenes son un público tradicionalmente ausente de los órganos de decisión política. Aunque, como lo destaca Juan Carlos Merchán en su ponencia, la participación juvenil en ejercicios de control ciudadano sigue siendo muy baja, estos ejercicios les brindan un espacio para expresar sus aspiraciones y expectativas.

En definitiva, los ejercicios de control ciudadano permiten un movimiento de relocalización de la democracia para pasar de un escenario de democracia representativa muy vertical hacia una inclusión cada vez más descentralizada de los intereses y demandas de públicos tradicionalmente ausentes del debate público. Tal como lo evoca Luis Ortiz en el caso de los Consejos Locales de Salud en los municipios de Paraguay, de este modo los diagnósticos de la realidad y, en muchos casos, las decisiones de las autoridades se adecuan más a las necesidades y demandas locales.

Las varias y múltiples iniciativas de control ciudadano que han surgido desde los años 1990 en América Latina han tenido efectos concretos sobre la acción pública. Todos nuestros ponentes tuvieron la oportunidad de demostrarlo a través de la presentación de sus experiencias. No obstante ello, casi todos matizaron el éxito de las iniciativas mencionando los obstáculos que siguen frenando el desarrollo y la ampliación de los ejercicios de control ciudadano hacia nuevos públicos y objetivos.

4. OBSTÁCULOS EN LA REALIZACIÓN Y EL IMPACTO DEL CONTROL CIUDADANO

Si bien los ejercicios de control ciudadano descritos por los ponentes han tenido efectos concretos en la acción pública que buscaban influenciar, todas las presentaciones señalaron la existencia de obstáculos que restringen su fuerza de incidencia en el proceso de decisión. Algunos de estos obstáculos residen en la ciudadanía misma y otros se encuentran del lado de las autoridades públicas.

- **Obstáculos encontrados dentro de la esfera de la ciudadanía**

El primer y mayor obstáculo que se ha destacado para el desarrollo y la ampliación de las prácticas de control social es la **falta de interés y de involucramiento de la ciudadanía en general**. Tal como lo ha subrayado Daniela Jinés Dávila hablando del Programa de la Felicidad del Municipio de La Paz, llegar a la comunidad es una tarea muy difícil. Alejandra Barrios estuvo aún más crítica al afirmar que “la ciudadanía no sabe entender su responsabilidad a la hora de establecer el diálogo”. Aunque los mecanismos de control social buscan mejorar las condiciones de los ciudadanos, pocos son los que aprovechan los espacios de participación que se les ofrecen, tal como lo demuestran las cifras que propusieron Juan Espínola y Juan Carlos Merchán durante el encuentro. La indiferencia, el descreimiento en la posibilidad de incidir en su entorno y el miedo que se puede sentir en contextos de seguridad difíciles son obstáculos significativos muy difíciles de superar para alcanzar una mayor participación ciudadana en los ejercicios de control social y mejores resultados.

El segundo gran obstáculo es la falta de recursos por parte de la ciudadanía. En algunos casos puede tratarse de un problema financiero, como en el caso descrito por Edinson Malagon, en el que los líderes de unas comunidades de Bogotá ni siquiera tienen dinero para el transporte o para hacer llamadas. También sucede que, como lo expuso Fabio Velásquez, la parte del dinero

público destinado a alentar la participación ciudadana es ínfima: 0,1% de los recursos de inversión en Colombia, lo que equivale a 30.000 millones de pesos colombianos. A esta falta de dinero se suma una falta de capacitación de la ciudadanía - una carencia de capacidad técnica nos dice Luis Ortiz en el caso de Paraguay - que se encuentra sin las capacidades necesarias para incidir en la elaboración y el seguimiento de políticas públicas. En efecto, estas últimas suelen manejar un alto nivel de tecnicidad y complejidad, y el desfase entre ambos fue resaltado por Juan Carlos Merchán al hablar de su experiencia con comunidades vulnerables de la ciudad de Bogotá. En consecuencia, para muchos ciudadanos, la actividad de control se limita a asistir a un cabildo o una asamblea consultativa, sin verdadero poder de propuesta y de iniciativa.

El tercer obstáculo directamente vinculado con el anterior es el riesgo de trabajar con una “élite” de la participación ciudadana, término que usó Fabio Velásquez durante su intervención, denunciando la creación de una casta que “expropiaría” a la sociedad del control social. Frente a la poca capacitación de la ciudadanía en su globalidad, suelen destacarse algunos líderes con más capacidades. Existe entonces el riesgo de que esta élite desnaturalice la esencia de lo que es el control ciudadano, que implica realmente la participación de todos. Este peligro se hace aún más notorio en el caso de posibles cooptaciones entre líderes del control social y autoridades públicas, las segundas ayudando a las primeras a adquirir el liderazgo de un grupo de control social.

En tales casos, la legitimidad de los grupos ciudadanos y su representación pueden ser cuestionadas. También Pierre Yves Guiheneuf cuestiona la neutralidad del facilitador del control social (en casos de concertación con las autoridades públicas) – quién lo paga, quién lo nombra, para quién trabaja, etc... Si la neutralidad del facilitador no existe, se puede considerar que el ejercicio de control social ya perdió su esencia, dado que los intereses particulares tendrán prioridad por sobre el interés colectivo.

El cuarto obstáculo es la dificultad de acceso a la información pública. En efecto, la complejidad de los textos de leyes y de los reglamentos administrativos y el uso de un vocabulario muy alejado de la vida cotidiana de los ciudadanos limitan la inclusión de éstos en el debate público. De igual manera, las autoridades públicas en la mayoría de los casos no difunden sus deliberaciones y decisiones, generando un velo de opacidad entre ellas y la ciudadanía. Y, como lo denuncia Ana Joaquina Ruiz en el caso de México, los medios tradicionales de comunicación (televisión, prensa escrita) no ayudan, produciendo más

desinformación que información. Finalmente, cuando se logra superar la falta de interés, la poca capacitación de la ciudadanía, la falta de neutralidad de los facilitadores y la falta de acceso a la información, los grupos de control ciudadano pueden perjudicarse por sus fragmentaciones internas y la discontinuidad de sus acciones. Así lo explica Juan Carlos Merchán en el caso del Plan de ordenamiento territorial, en cuya elaboración participaron 7652 ciudadanos. Para Elizabeth Ungar, esta falta de coordinación es el obstáculo más grande para la eficacia del control social, puesto que termina generando esfuerzos por duplicado.

- **Obstáculos encontrados dentro de la esfera de las autoridades públicas**

El primer obstáculo que aparece es la falta de capacitación de las autoridades públicas. Es el caso de las zonas rurales del departamento de Antioquia en Colombia, donde Fabio Velásquez nos explicó que son las falencias por parte de las autoridades las que impiden abrir el espacio para el control social. Organizar un proceso de consulta, saber comunicar con la ciudadanía, hacer un seguimiento de las propuestas e iniciativas, etc., son cosas que requieren de unas capacidades que muchos funcionarios no tienen. Esta situación puede hacer que no se consideren adecuadamente las reivindicaciones de los ciudadanos y que se perjudique el diálogo entre éstos y las autoridades.

El segundo obstáculo es el riesgo de “institucionalización” de la participación ciudadana. Hay que reconocer que muchas ponencias mostraron el voluntarismo de las autoridades públicas latinoamericanas para apoyar los procesos de participación ciudadana. Los esfuerzos legislativos de los gobiernos de Ecuador y de Bolivia que evocaron Juan Pablo Pozo y Micaela Gaymer, la inclusión de los ciudadanos en la elaboración de planes de desarrollo local en Lima y Bogotá presentados por los Sres. Espínola y Merchán son ejemplos de los esfuerzos realizados por los poderes públicos. Sin embargo, estos esfuerzos traen aparejado el peligro de la institucionalización de los ejercicios de control ciudadano y su recuperación por parte de las autoridades. “Cuando se institucionaliza, la participación ciudadana pierde su forma de ser”, afirmó el Dr. Pozo durante el encuentro. En el caso de Colombia, Fabio Velásquez nos explicó que el gobierno abrió espacios de diálogo con la ciudadanía para no enfrentarse a la movilización, que era el método tradicional de protesta popular. La institucionalización de los espacios de control social conlleva el riesgo de cargar un peso burocrático y administrativo a los ejercicios que, en su esencia, necesitan espontaneidad y flexibilidad. Este punto lo desarrolló Fabio Velásquez, para quien

la institucionalización genera más procedimientos que contenidos sustantivos y culmina en una “rutinización” de los ejercicios de control ciudadano. Se puede entonces llegar a encerrar estos ejercicios dentro de un marco estrecho impuesto por las autoridades.

Finalmente, el tercer obstáculo es la resistencia de las autoridades. Si la institucionalización de los ejercicios de control ciudadano puede formar parte de una estrategia de canalización de la movilización ciudadana dentro de unos marcos controlados, también aparece en ciertos casos una resistencia lisa y llana? No conozco la palabra por parte de las autoridades públicas. Dadas las fuertes asimetrías que describió Fabio Velásquez durante su ponencia, los poderes públicos pueden permitirse esta postura autoritaria. Esta situación se traduce por un rechazo del diálogo con los grupos constituidos de control social y unas disposiciones negativas para hacer evolucionar los métodos del diálogo social. Obviamente, tales actitudes se oponen a la evolución de la cultura democrática internacional que evocábamos en la primera parte de esta síntesis y conllevan el riesgo de un alto descontento de la ciudadanía y la posibilidad de hacer pasar sus reivindicaciones al terreno de la violencia y del conflicto. Para evitar estas situaciones de reivindicación violenta, una de las sugerencias más importantes es mejorar las condiciones del diálogo entre ciudadanía e instituciones públicas.

5. HACÍA UN DIÁLOGO DEMOCRÁTICO

Si bien los ejercicios de control han logrado cierto impacto sobre la acción pública, varios obstáculos frenan todavía su crecimiento y eficacia. En este sentido, varios de los ponentes recomiendan crear y fortalecer los espacios de diálogo entre las autoridades públicas y los grupos ciudadanos. Fabio Velázquez habla en particular de “diálogo democrático”. Este último punto de nuestra síntesis propone algunas recomendaciones o pistas de reflexión para garantizar un mayor éxito de los ejercicios de participación ciudadana.

Instaurar confianza

Si bien ya se establecieron los espacios de diálogo, lo que todavía se puede mejorar son las condiciones de su ejercicio. Primero debe llevarse a cabo un trabajo de fondo de instauración o de reinstauración de la confianza entre ciudadanos y autoridades públicas. Los casos de las comunidades de los departamentos del Cesar y de la Guajira en Colombia reportados por Ana Carolina González y Tito Contreras muestran que con voluntad política y compromiso de la ciudadanía y el Estado, el escenario inicial de desconfianza se puede convertir en un escenario de trabajo en común y de confianza mutua.

De igual manera, los ejemplos de involucramiento de los ciudadanos en la elaboración de planes de desarrollo local brindados por Juan Espínola y Juan Carlos Merchán ilustran muy bien el círculo virtuoso que se puede construir a partir de una voluntad política por parte de las autoridades.

Reconocer las responsabilidades de cada parte y la corresponsabilidad

Como en toda relación de diálogo, cada parte – ciudadanos y autoridades - tiene que mostrar compromiso para establecer esta relación de confianza indispensable para el éxito de los procesos de participación ciudadana. Por lo

tanto, cabe preguntarse cuáles son las responsabilidades de cada uno. Si bien los ciudadanos tienen que mostrar compromiso, los poderes públicos tienen que asumir sus responsabilidades, en la idea de **corresponsabilidad** que evocó Elizabeth Ungar en el marco de la mesa redonda inaugural. Tal como lo subrayó Ana Paulina Sabbagh en su presentación, en el caso de Colombia, los actores estatales han mostrado falencias en la promoción de la transparencia. Si bien una organización como Transparencia por Colombia tiene un poder de presión, es el mismo Estado quien tiene que emprender acciones contra un problema que, además de perjudicar al ciudadano, perjudica su propio funcionamiento como institución. Una iniciativa como la creación de “escuelas de formación política y social” por parte del Gobierno de Ecuador que nos describió el Dr. Pozo es un buen ejemplo de un poder público que puede tomar sus responsabilidades en la construcción del diálogo con los ciudadanos.

Imponer una obligación de resultado

Como lo dijo Fabio Velásquez, “el diálogo es un medio, no es un fin en sí mismo”. Organizar una asamblea consultativa, un cabildo, un junta comitiva, una reunión de información, un taller de capacitación es, al fin y al cabo, algo muy sencillo. Pero el riesgo obvio es el desarrollo de un fenómeno de *reunionitis*, de *talleritis*, donde se buscaría más la participación ciudadana en sí misma que unos resultados concretos. En el primer caso, los ejercicios de participación no producen ningún cambio en la vida de los ciudadanos, en cambio en el segundo tienen impactos concretos en la elaboración e implementación de las políticas públicas. La presentación que nos hizo Juan Carlos Merchán denuncia una participación meramente consultativa, cuando lo que se necesita en términos de control social es una capacidad de impacto de la ciudadanía sobre los procesos de decisión administrativos y políticos.

Como lo han observado varios ponentes, una respuesta que han brindado los poderes públicos frente a la necesidad de dar lugar a las organizaciones ciudadanas en el proceso de decisión ha sido la institucionalización de mecanismos de participación y de decisión ciudadana, lo cual conlleva un riesgo de pérdida de sentido y de independencia evocado en la cuarta parte de esta síntesis. En este sentido, habría que preguntarse si, para lograr más efectos sobre la acción pública, la ciudadanía debe privilegiar la institucionalización de su participación o la movilización como método de acción de control social.

Contrariamente a la primera, esta segunda opción presenta la ventaja de su independencia total frente a los poderes públicos.

- **Mejorar la incidencia de los ejercicios**

Hemos tratado de cuestionar las condiciones del diálogo entre los ciudadanos y las autoridades. Durante el encuentro, varias propuestas surgieron en cuanto a una mejor incidencia del control ciudadano en la acción pública. Tres propuestas o herramientas fueron mencionadas: el establecimiento de una verdadera fuerza vinculante para la ciudadanía, el nombramiento de garantes/ facilitadores entre los grupos de acción ciudadana y el uso de las nuevas tecnologías como nuevo medio de control social.

Fuerza vinculante de la ciudadanía

Hasta ahora han existido poco ejemplos de poderes públicos que hayan concedido fuerza vinculante a acciones de una organización de control social. Como lo denuncia Ana Carolina González en su ponencia sobre las industrias extractivas en el departamento del Cesar, la ausencia del poder vinculante debilita considerablemente la eficacia final del proceso de diálogo entre la ciudadanía y los poderes públicos. Por definición, este poder solamente puede ser otorgado por la potencia pública, bajo una disposición legislativa. Aquí surge el interrogante de saber hasta dónde las autoridades públicas están dispuestas a delegar sus prerrogativas de decisión. Otorgar un poder vinculante a la ciudadanía sería jugar el juego de la decisión popular y de la democracia directa. Los avances de los ejercicios de participación ciudadana permiten pensar en la posibilidad de que, en un futuro cercano, aparezca en las legislaciones (quizás empezando a nivel local) un poder vinculante otorgado a la ciudadanía.

Cartas de concertación y garantes

Otra herramienta de mejora del diálogo entre ciudadanos y autoridades que se destacó durante el encuentro fueron las dos incitativas que presentó el Sr. Guiheneuf: la redacción de cartas de concertación y participación y el nombramiento de “garantes” de los procesos participativos. En lugar de dejar que los procesos de participación ciudadana estén definidos exclusivamente por

especialistas o por una parte de los protagonistas, la redacción de “**cartas de concertación y participación**” permite definir por escrito, ciudad por ciudad y de forma colectiva, los objetivos del diálogo, la metodología que debe seguir su funcionamiento, los resultados que se esperan y la manera de hacer su seguimiento. Pensadas como “pequeñas constituciones locales”, estas cartas presentan la ventaja de fijar un marco de diálogo elaborado conjuntamente por la ciudadanía y las autoridades públicas. Otra herramienta posible es la designación de uno o varios **garantes**. Un garante es una persona cuya función consiste en monitorear un proceso de diálogo. De forma imparcial, el garante contribuye a definir el proceso de diálogo y observa la relación entre los ciudadanos, los expertos, los representantes del Estado y las autoridades municipales, en un rol de árbitro del proceso de diálogo. Tener un garante imparcial constituye una ventaja muy grande para poder realizar un seguimiento del proceso de participación que es muy necesario en los ejercicios de control social.

El uso de las nuevas tecnologías

Por último, la utilización de las nuevas tecnologías parece ser la pista de reflexión más innovadora y potente en la idea de mejorar el diálogo entre ciudadanos y autoridades públicas y de lograr más efectos de los ejercicios de control ciudadano sobre la acción pública. En primer lugar, la difusión del internet fue una revolución que permitió la disponibilidad de toda la información para la casi totalidad de los ciudadanos. Y, como lo dijo Elizabeth Ungar, cuanto más información se tenga, mejor se podrá realizar el control social. Internet se volvió hoy en día la herramienta principal de comunicación de los colectivos de vigilancia de la acción pública, autorizando un monitoreo y un seguimiento estrecho del proceso de decisión política y administrativa. En segundo lugar, Internet permitió dar a conocer a un mayor número de ciudadanos los procesos existentes de participación ciudadana y sus resultados. Si bien la falta de interés sigue siendo el mayor obstáculo para la eficacia de los ejercicios de control social, hoy en día cualquier ciudadano puede informarse en algunos clics y vincularse con las iniciativas de participación ciudadana que existen en su entorno. De allí el potencial obvio de difusión y de atracción que representa el internet en la idea de involucrar más y más personas en los ejercicios de control ciudadano. María José Calderón subrayó por ejemplo la transformación de telecentros (*Infocentros comunitarios*) inicialmente dedicados a la transferencia de tecnología con el uso Internet, que se han transformado en la actualidad en centros de participación ciudadana. Destacó la importancia de la alfabetización digital de la ciudadanía,

que aumenta el capital social del país y construye un ciudadano más informado y consciente. En tercer lugar, la utilización de internet, y especialmente de las redes sociales, se ha vuelto una herramienta fundamental de cuestionamiento de la legitimidad de las autoridades públicas. En México, nos contó Ana Joaquina Ruiz, se creó el programa FUNDAR, que obliga a los diputados a rendir cuentas a la sociedad mediante Twitter. A través de los perfiles públicos de responsables políticos y administrativos, se organiza un debate que tiene como características el ser virtual, inmediato y continuo. La revolución internet nos revela su potencial de transformación y de mejoramiento del diálogo entre ciudadanos y autoridades públicas y de los métodos de control ciudadano.

Esta síntesis fue redacta por Alexandre Desoutter y Claire Launay-Gama.

LISTA DE LOS PONENTES

BOLIVIA

GAYMER Micaela

Observatorio La Paz Como Vamos (OLPCV)
Coordinadora

JAIMES Mónica

Gobierno Municipal de La Paz
Programa de la Felicidad

JINES DAVILA Daniela

Gobierno Municipal de La Paz
Programa de la Felicidad

COLOMBIA

ALBORNOZ Carolina

Departamento para la Prosperidad Social
Unidad de Victimas

CONTRERAS Tito

CORDAID
Program Officer

GONZALEZ Ana Carolina

Universidad Externado
Investigadora / Profesora

HENAO Juan Carlos

Universidad Externado
Rector

MALAGON Edinson

Transparencia por Colombia

Profesional área de ciudadanía

MERCHAN Juan Carlos

CINEP

Investigador

SABBAGH Ana Paulina

Transparencia por Colombia

Coordinadora de proyectos

UNGAR Elizabeth

Transparencia por Colombia

Directora Ejecutiva

VELASQUEZ Fabio

Foro Nacional por Colombia

Director Unidad Ejecutora de Programas

ECUADOR

CALDERON María José

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Investigadora / Profesora

POZO Juan Pablo

Consejo Nacional Electoral (CNE)

Consejero

FRANCIA

BERNADAC Carl

Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD)

Coordinador de misión

CASTRO Claude

Cooperación Regional Francesa

Directora Países Andinos

DELISLE Pascal

Cooperación Regional Francesa

Director Cono Sur

GUIHENEUF Pierre-Yves

Instituto de la Concertación

Experto asociado

LAFORET Jean-Marc

Embajada de Francia en Colombia

Embajador

LAUNAY Claire

Instituto de Investigación y debate sobre la Gobernanza (IRG)

Directora de programas Latino-América

MASSE Frédéric

Universidad Externado

Director del CIPE

MÉXICO

RUIZ Ana Joaquina

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Investigadora / Profesora

PARAGUAY

ORTIZ Luis

Universidad Católica de Paraguay (CEADUC)

Investigador / Profesor

PERÚ

AVILA Gustavo

Colectivo Propuesta Ciudadana

Programa de vigilancia ciudadana

ESPINOLA Juan

Municipalidad Metropolitana de Lima

Instituto Metropolitano de Planificación