

Control ciudadano e incidencia en lo público

Seminario Latinoamericano
Control ciudadano de la acción pública:
¿Qué impacto?

Fabio E. Velásquez C.
Foro Nacional por Colombia
fvelasquez@foro.org.co

Noviembre 12 de 2014



Estructura de la presentación

1. ¿De qué estamos hablando?
2. Lógicas de interacción
3. Los impactos
4. Tareas urgentes

I. ¿De qué estamos hablando?

- El control ha sido un componente de los sistemas democráticos desde sus orígenes, ligado a la noción de soberanía popular. Esta se expresa de dos maneras:
 - ✓ El derecho al sufragio ejercido por los ciudadanos.
 - ✓ La presión difusa de los representados sobre los representantes, basada en la desconfianza.



Control como vigilancia ciudadana, inspección, calificación, proveniente de la opinión pública, a fin de evitar el abuso del poder y la *entropía representativa* (Pierre Rosanvallon).

➡ Derecho a opinar, proponer, dividir, debatir (Rousseau).



Robert A. Dahl define el control como:

Una relación entre actores tal que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores provoquen acciones de ajuste, o predisposiciones a actuar, de parte de uno o más actores. El control es así una relación causal: las acciones de un actor se interpretan como ocasionadas, o causadas por, las preferencias de otros actores. Por ejemplo, los deseos de Alfa ocasionan que Beta haga x, o tenga la intención de hacer x, o adquirir una predisposición para hacer x.

(Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control, México, Conaculta/Editorial Patria, 1991).

El control ciudadano de la acción pública es una modalidad de interacción entre el Estado y la sociedad, mediante la cual diferentes actores, actuando en escenarios creados para ese fin, buscan un contacto más directo y frecuente con sus representantes para *modificar el comportamiento* de estos últimos de manera que sus intereses y aspiraciones se vean reflejados en las decisiones públicas.



Interacción

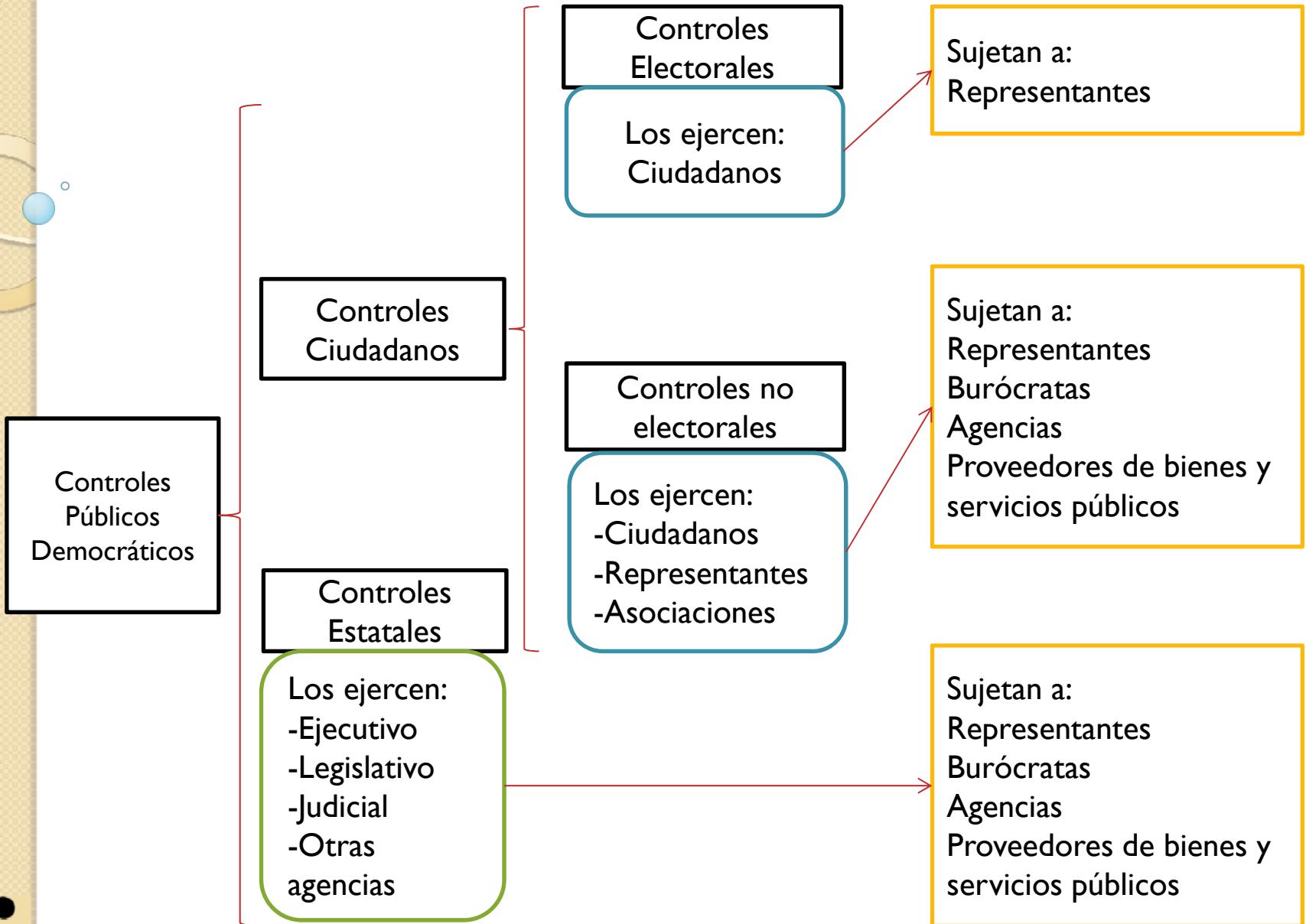
**Escenarios y
mecanismos**

**Modificar
comportamiento**

Base conceptual:

En las tres últimas décadas se registran numerosos ejemplos de *reconfiguración* y *pluralización* de la representación, a través de *innovaciones democráticas*, es decir, procesos de creación institucional que articulan modalidades de *incidencia social* sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político.

Multiplicación de lugares, actores, dispositivos y ámbitos de acción ciudadana que trascienden el llamado «gobierno representativo» → **Controles democráticos no electorales**

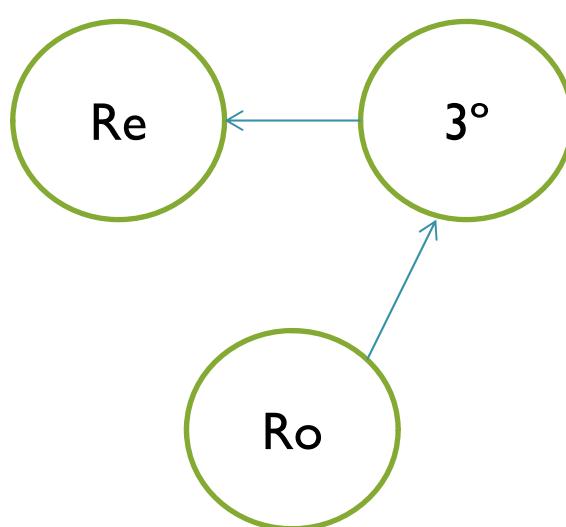


Basado en Isunza y Gurza, 2013.

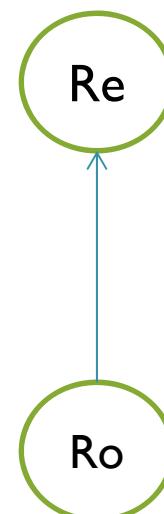
Tipos de CDNE

RENDICIÓN DE CUENTAS
HORIZONTAL

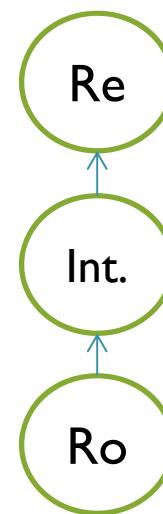
PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Tutela, Acción popular,
Acción de cumplimiento, etc.



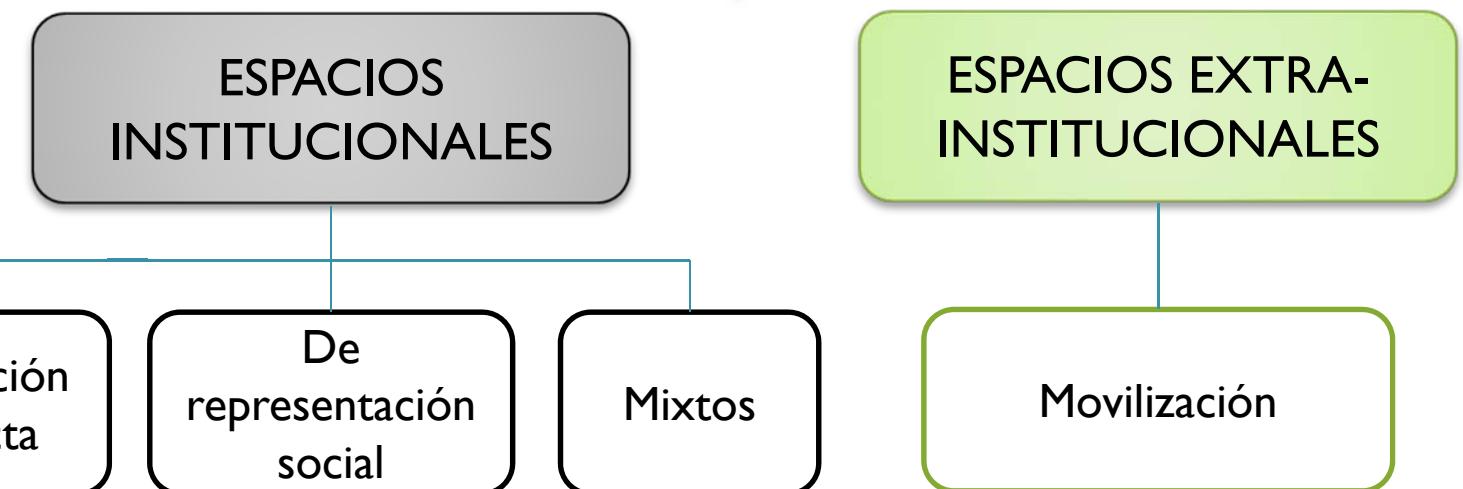
Participación
directa



Participación
indirecta

Participación ciudadana

• Acción intencionada de individuos o grupos en el escenario público, cuyo objetivo es **incidir** en las decisiones públicas u obtener de las autoridades correspondientes los satisfactores de sus necesidades individuales y colectivas, o bien exigir las garantías para el pleno ejercicio de sus derechos.



La apuesta por la institucionalización

En Colombia, hasta mediados de los años 80 del siglo pasado la interacción entre el Estado y la sociedad estuvo signada por la **movilización**.

La Reforma del Estado en los años 80 le apostó a la **institucionalización** de la participación ciudadana, como respuesta a la crisis del régimen político y, en particular, al clima de movilización que vivía el país desde fines de los 70.

Con el cambio de siglo, se comienza a observar una **vuelta a la movilización**, como alternativa ciudadana a la crisis de los espacios institucionales de participación.

¿Qué pasó?

Varios factores llevaron a la crisis:

- ✓ Multiplicación de espacios y fragmentación de la acción colectiva.
- ✓ Burocratización de los espacios: más procedimientos que contenidos sustantivos ➡ Rutinización.
- ✓ Alejamiento de los representantes con respecto a los representados.
- ✓ Polimembresía ➡ Creación de una élite de la participación.
- ✓ Auto-representación.
- ✓ Baja eficacia en la obtención de resultados para los cuales fueron creados

Espacios extra-institucionales

Buscan contrarrestar la crisis de la institucionalidad:

- ✓ Articulación de actores diversos para la acción colectiva.
- ✓ Cada escenario tiene su propia lógica y su propia dinámica. Reglas de juego propias y legítimas. Creatividad versus rutinización.
- ✓ Líderes y bases unidos por una misma causa.
- ✓ Democratización de la participación. Todos participamos. Todos decidimos.
- ✓ Prima el interés de la colectividad, no el de los líderes.
- ✓ Alta eficacia en la solución de problemas y en la tramitación de iniciativas colectivas.

2. Lógicas de interacción

Sinergia

Cooperación entre agentes que logran así un efecto mayor a la simple suma de las individualidades («Compartir proyecto»)

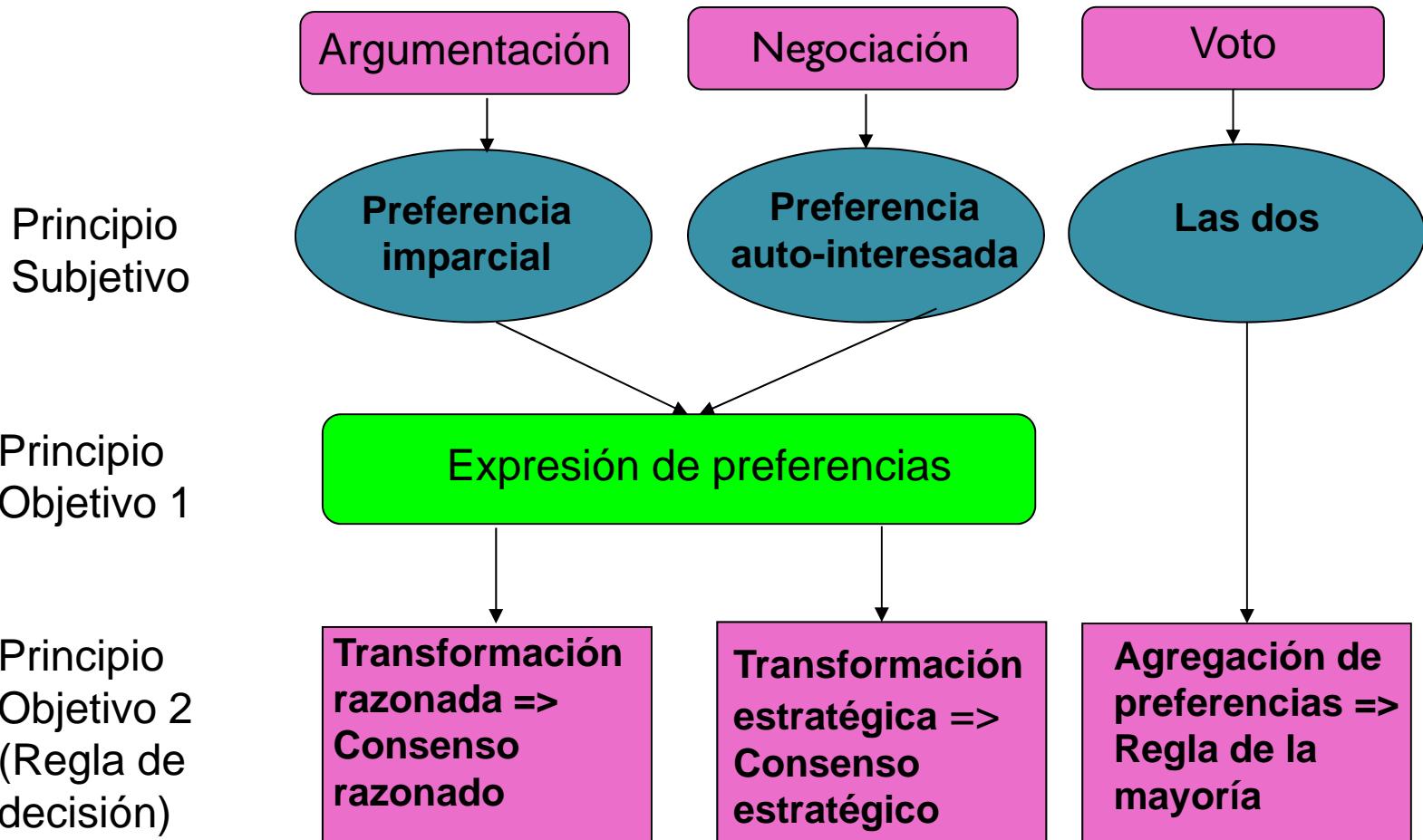
Equilibrio de intencionalidades

Interacción entre fuerzas representadas por vectores no sinérgicos
(Construcción de acuerdos racionales o estratégicos)

Costos reputacionales

Los representantes asumen (por el cálculo de pérdidas y ganancias) que deben modificar su curso de acción en un sentido que sea compatible con la presión ejercida por los representados

La toma de decisiones en sistemas democráticos



Asimetrías entre actores

	Tecnocracia -Burocracia	Actores sociales	Agentes políticos	Actores armados
Racionalidad	Instrumental medios-fines	Necesidades- Derechos	Acumulación de poder	Amigo- enemigo
Intereses estratégicos	Logro de metas y cumplimiento de normas	Mejor calidad de vida	Partidistas o de élites de poder	Dominio político- militar
Recursos	Información y técnicos	Organización	Poder, información	Armas, organización
Temporalidad	Flexible (Pensar vs. Hacer)	Corto plazo	Flexible	Largo plazo
Discursos	Técnico/ Normativo	Reivindicativo/ Exigibilidad	Bien común	Orden



El diálogo democrático como instrumento

La efectividad del control social en términos de incidencia, tiene que ver con la “calidad” de las relaciones entre el gobierno o los agentes públicos y la sociedad civil.

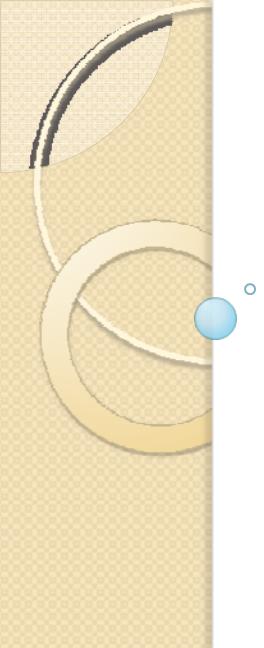


El diálogo democrático como uno de los instrumentos que pueden mejorar la calidad de la interacción Estado/Sociedad

El diálogo democrático es un proceso de cooperación y trabajo conjunto entre los actores que busca equilibrar los poderes en la sociedad, abriendo nuevos canales de acceso y de participación a la ciudadanía. El diálogo busca fortalecer la institucionalidad democrática y transformar las relaciones conflictivas para evitar las crisis violentas.



El diálogo democrático es un medio, no un fin, y puede contribuir a reducir las asimetrías en la relación entre los agentes estatales y la ciudadanía, ampliando los canales de comunicación y participación para regular la acción pública.



Cinco condiciones

Los participantes demuestran respeto por los otros, empatía y apertura a los diferentes puntos de vista.

La interacción es transparente, hablando con autenticidad y evitando los secretos y las agendas ocultas

Los actores emplean el principio de aprendizaje, buscando hacer preguntas para comprender mejor lo que los otros piensan

Los procesos son incluyentes y flexibles

Los espacios en los que se relacionan los actores son legítimos

En Colombia, la interacción entre el Estado y la sociedad ha pasado por momentos diferentes:

Contexto de conflicto armado

Democracia liberal – representativa: autoritarismo y/o clientelización de las relaciones con los representados.
Diálogo entre actores políticos: de la Concentración Nacional (Olaya Herrera) al Frente Nacional(1958-1974) .

CP/91 abre canales de diálogo E/S a través de la descentralización y la institucionalización de la participación ciudadana. Entusiasmo inicial y desencanto posterior.
Experiencias exitosas.

Actualmente, el diálogo se multiplica a partir de la movilización ciudadana y con propósitos reivindicativos. En general, alto clima de desconfianza entre los actores, agendas ocultas. Recursos limitados de actores sociales (información, tiempo, capacidad de argumentación y negociación).

3. Los impactos

• ¿Cuáles han sido los efectos del ejercicio de control social en Colombia? ¿Qué tan efectivo ha sido para resolver demandas y garantizar derechos? ¿Ha transformado a los actores sociales? ¿Ha promovido cambios en la institucionalidad estatal? ¿Ha democratizado la acción pública? ¿Qué nos espera?

No existen respuestas únicas a esas preguntas. El panorama es complejo. Es posible, sin embargo, identificar algunas tendencias en materia de participación.

Tipos de impactos

En la sociedad civil

Percepción de incidencia
Aumento de capacidades (ciudadanía «astuta»)
Creación y aumento del capital social
Conformación de contrapesos sociales

En la institucionalidad estatal

Modernización administrativa
Cambios en la cultura organizacional
Democratización de la gestión pública

En la acción pública

Mejoramiento de las políticas públicas
Transparencia (RC)
Acción eficaz en la solución de problemas. Mejor calidad de vida

Percepción de influencia y eficacia política

- Percepción de que a través de los espacios institucionales la acción colectiva es poco incidente. Sin embargo, instancias como las veedurías ciudadanas siguen vigentes.
- En contraste, la movilización y los espacios extra-institucionales (presupuestos participativos, constituyentes municipales y departamentales, protesta callejera, etc.) son considerados actualmente como estrategias eficaces para la incidencia política.

Aumento de capacidades

Acceso a información

Débil
Nueva ley de Acceso

Capacidad de
negociación

Aprendizaje en la práctica
Incremento de
capacidades de líderes

Monitoreo a autoridades
públicas

Es el nicho de participación
más frecuente

Formación de contrapoderes sociales

En zonas rurales:

Escenario 1: Débil oferta estatal de participación y población organizada: participación reivindicativa por vías no institucionales (paro agrario). Control efectivo.

Escenario 2: Débil oferta estatal y población no organizada: clientelismo y/o asistencialismo.

En áreas urbanas:

Escenario 1: amplia oferta estatal y actores sociales débiles. Participación instrumental. Control inverso.

Escenario 2: amplia oferta estatal y actores fuertes: Incidencia en política pública. Control social efectivo

Escenario 3: Oferta estatal en crisis y actores fuertes: movilización social.

Efectos en la institucionalidad estatal

Modernización del Estado: adecuación de estructuras administrativas a requerimientos de la participación

Transformación parcial de la cultura institucional: del *ethos burocrático* a la cultura del diálogo con la gente

Muy bajo financiamiento de la participación (0.1% de la inversión de las entidades del gobierno central). Algo más en las grandes ciudades. Poco o nada en municipios pequeños.

Avances en la democratización de la gestión pública, especialmente en niveles micro-territoriales y de micro-proyectos

Efectos en la acción pública

Construcción de políticas públicas con participación ciudadana, especialmente en las grandes ciudades.

Avances en transparencia. Sin embargo, la lucha contra la corrupción no se ha ganado. Procesos de cooptación del Estado en varias regiones del país.

¿Mejor calidad de vida como consecuencia de la participación? No es clara ninguna tendencia. Sin embargo, es difícil establecer esa correlación a nivel agregado.

4. Tareas urgentes

- ❖ Multiplicación de experiencias de control social como oportunidades para el aprendizaje democrático.
- ❖ Nivelación de capacidades para enfrentar las asimetrías
- ❖ Incrementar la oferta de información para el ejercicio del control social y su apropiación por parte de la ciudadanía.
- ❖ Educación de niños y jóvenes para el ejercicio del control social y, en particular, de la participación ciudadana.
- ❖ Propiciar articulaciones sociales, confianza entre actores y acción mancomunada.
- ❖ Incrementar el uso de las herramientas de diálogo democrático y efectivo entre representantes y representados.

Tareas urgentes

- ❖ Multiplicar las estructuras de oportunidad para el control social: adecuar el marco normativo, asignar recursos públicos, definir políticas de promoción y apoyo, desarrollar campañas formativas e informativas, etc.
- ❖ Reducir la brecha entre la ciudad y el campo para el ejercicio del control social.
- ❖ Multiplicar los ejercicios de vigilancia ciudadana para evitar la cooptación del Estado por intereses particulares, incluso criminales.
- ❖ Mirar todas estas medidas en perspectiva de la construcción de paz en Colombia. No más de lo mismo.