

# **El Control Social sobre la Gestión Pública: Experiencias comparadas en Chile y América Latina, y su aplicabilidad desde la gobernabilidad y gobernanza a la administración pública chilena**

## **Social Control over Public Management: Comparative experiences in Chile and Latin America, and its applicability from governability and governance to the Chilean public administration**

Recepcionado: 23 de mayo 2021

Aceptado: 15 de noviembre 2021

Diego Durán Toledo<sup>1</sup>

Diego.duran.t92@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0001-5500-4891>

### **Resumen**

La presente investigación tiene como finalidad evaluar la factibilidad de establecimiento de políticas públicas de control social en la administración pública chilena, considerando elementos relacionados con la gobernabilidad y la gobernanza. Para ello se realiza una aproximación teórica al concepto de control social, que tiene variadas acepciones y connotaciones. Posteriormente se hace una comparación entre buenas prácticas en ese ámbito a nivel internacional, que serán punto de referencia para evaluar el estado de implementación de este tipo de políticas en la administración pública nacional, detallando los avances en la materia, así como aquellos elementos pendientes de desarrollo.

Palabras clave: Control Social, Buenas Prácticas, Chile

---

1 Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales de la Universidad de Chile. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Académico Titular de la carrera de Administración Pública de la Universidad Autónoma de Chile y Miembro del Grupo de Investigación Unidad de Análisis del Rol del Estado de Chile de dicha casa de estudios.

### Abstract

The purpose of this research is to evaluate the feasibility of implementing public policies of social control in the Chilean public administration, considering elements related to governability and governance. For the above, a theoretical approach is made to the concept of social control which has various meanings and connotations. Subsequently a comparison is made considering good practices in this matter at the international level, which will be a point of comparison to evaluate the state of implementation of this type of policies in the national public administration, detailing the advances in the matter, such as turn those elements pending development.

Keywords: Social Control, Good Practices, Chile

## Introducción

Durante las últimas décadas, ha surgido una necesidad por parte de la ciudadanía de ser partícipe de las decisiones estatales relevantes y también de aquellas cotidianas de sus espacios locales, tales como comunas y barrios.

Los procesos de movilización social y política, acaecidos durante el último par de años en diferentes latitudes de América Latina, entre las que se incluye Chile, no solo reflejan demandas de cambios fundamentales en las estructuras políticas, económicas y sociales de las diferentes naciones, sino que también son una exigencia de mayor democracia, tanto en materia de representación política formal como en la gestión de los asuntos públicos.

Si bien desde hace ya años se han constituido progresivamente a nivel nacional distintas normativas y sus consiguientes políticas públicas, aquel proceso tiene un sinfín de atrasos en distintos temas, principalmente relacionados con los procesos de legitimización de autoridades y elementos decisionales vinculantes en el ámbito de la administración pública, quedándose en cuestiones que tienen que ver más que nada con el *accountability* de la gestión e información, y dejando en un segundo plano aspectos vinculados con el empoderamiento ciudadano en la gestión estatal.

En el presente artículo se analizará entonces el concepto de control social, como un elemento fundamental para comprender los mecanismos

de participación de la ciudadanía en la administración del Estado.

A su vez, se hará una comparación de buenas prácticas a nivel latinoamericano que podrían ser consideradas como pertinentes para la profundización de ese tipo de políticas públicas en nuestro país.

Y por último se efectuará un análisis de la implementación de las políticas de control social en Chile y los desafíos pendientes en la materia.

## Hacia una aproximación del Control Social

Para la gestión pública actual, el control social es una noción fundamental: el seguimiento al funcionamiento del Estado por parte de la ciudadanía es cada vez más habitual, influido tanto por los medios de comunicación que sobrepasan los canales clásicos de información, como por las mismas personas quienes muestran un mayor interés por los distintos asuntos que conlleva la gestión estatal.

Por tanto, para vislumbrar la importancia del control social, es esencial entender en qué consiste, para su posterior análisis, así como el de sus eventuales efectos en la gobernabilidad y su aterrizaje en la realidad de la administración pública chilena.

Para comprender desde su génesis el significado del control social, el mejor mecanismo es, en primer lugar, desglosar la definición en los términos que la componen, o sea: “Control: Comprobación, inspección, fiscalización, intervención, regulación. Dominio, mando, preponderancia. Social: Pertenciente o relativo a la sociedad” (Lenardón, 2007, p. 61). De este primer análisis es posible inferir la influencia que ejerce la sociedad en la fiscalización o inspección de la gestión del Estado.

Esas palabras esbozan una idea general del concepto, pero no son suficientes. Existen definiciones más elaboradas y enmarcadas dentro del contexto de la gestión del Estado por parte de diversas fuentes, con diferencias y similitudes.

Poder entregar una definición del control social es sumamente relevante para el estudio del mismo, por cuanto “resulta difuso el tratamiento que se le ha dado al tema del control social, la polaridad que preexiste entre las pocas definiciones que es posible encontrar” (Cunill Grau, 1999, p. 276).

Así, el Control Social:

Está compuesto por las obligaciones y deberes que la ley impone a los servicios y funcionarios públicos en cuanto

a publicidad de ciertas actuaciones y transparencia de los actos públicos en general; por la capacidad de observación y de acceso a la información de los medios de comunicación, así como el derecho a la libre opinión e información; y, por último, por el derecho constitucional de presentar peticiones a la autoridad y el derecho de reclamo ante los órganos públicos. Y por otra parte al control social como *—as social self-reguation that often involves the elaboration of rational procedures to combat public distrust of institutional leader—* (como autorregulación social que a menudo implica la elaboración de procedimientos racionales para combatir la desconfianza pública de los líderes institucionales). De hecho, en este caso se refieren tres mecanismos para mantener la capacidad de los líderes políticos: performance, financial y procedural accountability. (Cunill Grau, 2000, p. 276)

Esta definición pone de relieve aspectos importantes. Por un lado, las normativas que buscan resguardar la transparencia de los actos efectuados por funcionarios de gobierno, que actúan como mecanismo fiscalizador y vigilante del funcionamiento del Estado; por otro lado, se aprecia al control social como mecanismo autorregulador de combate a la desconfianza pública hacia los líderes que ejercen el poder.

Analizando otras de sus características, la definición que mejor abarca dicha expresión para efectos de su análisis en relación con la administración pública y la eficiencia es aquella que sostiene que:

El control es una técnica o procedimiento tendiente para exteriorizar actos o hechos que posibiliten decisiones. Pero en esencia, el control es un medio que posibilita un fin: una decisión. Es la naturaleza de esta decisión la que establece el encuadre dentro de determinada ciencia o arte. Si el control posibilita una decisión política, jurídica, económico-contable o técnica estará regido y dominado por los principios y reglas de la Ciencia Política, el Derecho, las Ciencias Económicas o las ciencias prácticas. (Lenardón, 2007, p. 62)

Esta definición establece una estrecha relación entre el control social y la toma de decisiones, donde la sociedad aporta un insumo

sustancial en el proceso decisional a los gobernantes, estableciendo parámetros de acción.

Para enriquecer el concepto, resulta pertinente observar lo propuesto por el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública de Colombia (2001), el cual incorpora un amplio análisis del significado del “control social” que permitiría obtener una definición más completa y acabada, debido a que señala que “puede ejercerse de diversas formas: unas institucionalizadas por el Estado a través de programas y disposiciones legales, y otras no institucionalizadas que surgen del interés de las personas frente a la actuación del gobierno” (Procuraduría General de la Nación de Colombia, 2001, p. 11).

Esta idea fue planteada anteriormente en los primeros esbozos realizados sobre la definición del término, donde se hace presente la iniciativa propia de los ciudadanos de ejercer tal control, pero también demuestra la decisión del propio gobierno de institucionalizar el mismo, entregando las herramientas legales y/o políticas y generando los espacios para el desempeño del “control social”.

En lo que respecta a la iniciativa de la sociedad de ejercer este control social, esta idea se profundiza:

La sociedad ejerce control a la gestión pública a través de formas no institucionalizadas y acciones mediante las cuales se expresan necesidades y se manifiesta inconformidad frente a decisiones y acciones de las autoridades. Tales acciones se desatan generalmente cuando la administración pública está distante de las solicitudes de la población. (Procuraduría General de la Nación de Colombia, 2001, p. 12)

Desde esta arista, es posible evidenciar que el control social ejercido por los ciudadanos a través de estas formas no institucionalizadas responde a situaciones de malestar e insatisfacción respecto al accionar estatal. Este se condice con lo que es posible apreciar en el quehacer nacional, donde la ciudadanía se manifiesta ante decisiones y políticas públicas de Estado en diversas materias que afectan de una u otra forma a las personas. Para realizar este tipo de control no institucional, es menester subrayar que:

Se basa en el dialogo y la comunicación permanente, ganando con ello espacios de interlocución y resultados. Hoy además de las movilizaciones sociales, las personas

creativamente acuden a una gran variedad de instrumentos para el control de lo público como los foros, los planes de acción compartidos, las alianzas con órganos de control las separatas y los medios de comunicación. Ante este escenario el Estado en la búsqueda por mayor gobernabilidad promueve la institucionalización de estas manifestaciones. (Procuraduría General de la Nación de Colombia, 2001, p. 12)

Es decir, a partir de una materialización no institucionalizada de este concepto, el Estado ve como imperativa la necesidad de formalizar estas prácticas, con motivo de alcanzar mejores condiciones de gobernabilidad:

Las formas institucionalizadas de control social a la gestión pública están establecidas como derecho y deber de las personas para vigilar, revisar, monitorear, evaluar y orientar la gestión estatal, sus resultados y servicios. Estas formas se traducen en diversas modalidades, herramientas, mecanismos y recursos jurídicos que de manera individual o colectiva. (Procuraduría General de la Nación de Colombia, 2001, p. 12)

En resumen, esta concepción del control social conlleva una amplia definición del mismo, y muestra distintas aristas de su magnitud. Finalmente, su significado es resumido como:

Una forma de participación que permite a los individuos y organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se desarrolla el proceso de la gestión pública con el fin de regularlo, orientarlo y reorientarlo hacia el logro de los objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado. Dicho control debe ser realizado por personas solidarias con los intereses del municipio, del departamento o de la Nación, es decir por personas que representen los intereses de todos, los intereses de lo público. Se trata entonces de formar ciudadanos que contribuyan a través de la vigilancia, el monitoreo y la evaluación de las acciones de la administración, a garantizar que los

gobernantes dirijan sus organismos hacia la satisfacción de necesidades y demandas de la comunidad, y a que dicho proceso se realice con participación. (Procuraduría General de la Nación de Colombia, 2001, p. 14)

Se evidencia así un análisis muy completo y acabado del significado del control social, que involucra aspectos de participación ciudadana, intereses comunes y garantías sobre el buen gobierno.

Las distintas aproximaciones teóricas citadas anteriormente nos dan una idea clara y contundente de la importancia y alcance del control social. Esto nos posibilita estudiar las experiencias de buenas prácticas en otras naciones latinoamericanas, para posteriormente realizar un aterrizaje en la realidad de la administración pública chilena, evaluándola principalmente desde un prisma de gobernabilidad y gobernanza.

## **Buenas prácticas comparadas en materia de control social en América Latina**

Alrededor del orbe, se han implementado diversas iniciativas que han empoderado a la ciudadanía en la fiscalización y participación de los asuntos de la gestión pública.

Consideramos importante exponer algunas experiencias en las que la noción de control social ha generado cambios sociales e institucionales fundamentales en la administración pública de cada nación.

Con motivo de retrotraer estas iniciativas a la realidad chilena, decidimos acotar el campo de análisis a experiencias en América Latina, debido a que cuentan con una configuración cultural, institucional y social con un grado de semejanza razonable a Chile.

### **a. Colombia y las veedurías ciudadanas**

Las políticas de control ciudadano nacen a raíz de los planes de fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en los asuntos de la administración pública nacional. Así, la Constitución Política de la República de Colombia de 1991 explicita que “la ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (Presidencia de la República de Colombia, 1991, art. 270).

De esta forma surgen las veedurías ciudadanas, que son órganos conformados por sujetos individuales y/u organizaciones sociales (sin importar la naturaleza de estas), elegidos por las comunidades locales de cada uno de los municipios y que en el fondo son:

Un mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones comunitarias, que permite vigilar la gestión pública de autoridades y entidades estatales o privadas, o de organizaciones no gubernamentales, en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que total o parcialmente se empleen los recursos públicos. (Presidencia de la República de Colombia, 2003)

Las veedurías sociales se han convertido en una institución relevante dentro del ordenamiento local colombiano, principalmente porque permite que los ciudadanos se involucren en la gestión de sus ayuntamientos, lo cual se basa en sus funciones explicitadas en la Ley N°850/2003, entre las que destacan:

- Vigilar la constitucionalidad y participación en la planeación.
- Vigilar que los presupuestos se ejecuten rápida, equitativa y eficazmente, y que se destinen ante todo para necesidades básicas insatisfechas.
- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de la gestión.
- Recibir informes, observaciones y sugerencias de ciudadanos y organizaciones.
- Pedir datos de la gestión a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y otras.
- Comunicar a la ciudadanía los avances de su actividad.
- Denunciar irregularidades de los funcionarios.

Sin embargo, ninguna de las instituciones y mecanismos establecidos por la legislación colombiana sería efectiva sin la labor que han impulsado los diversos gobiernos durante los últimos veinte años en aquella nación. Adquiere especial relevancia el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, creado el año 2001 y actualizado sucesivamente durante el transcurso del tiempo.

Esa política de Estado consiste en fomentar esta práctica al interior de las diversas organizaciones públicas de la nación, mediante la capacitación de funcionarios sobre el interés de la instalación del control social en las reparticiones estatales; además, se encarga de:

Articular esfuerzos pretende compartir y complementar visiones en torno de la cultura de la participación, el control y la vigilancia de lo público. Por ello en el proceso de formulación del plan se consultó a diversas organizaciones sociales con el fin de involucrar sus opiniones y recomendaciones en las proyecciones, estrategias y en la estructura curricular. Se propiciará igualmente recoger el consenso social que nos permita un seguimiento y evaluación del proceso de formación para definir ajustes y reorientaciones del plan para que cumpla sus propósitos. (Procuraduría General de la Nación de Colombia, 2001, p. 9)

Una de las características que favorecen un funcionamiento adecuado de las políticas de control social en Colombia, a diferencia de otras naciones con sistemas similares (tales como México y Bolivia), radica en que es un sistema institucional con una formalización flexible, lo cual permite “la existencia de sanciones expresas, así como formalización de la trayectoria de las denuncias y de sus destinatarios en el seno del Estado, tal como se ha advertido, parece ser una condición necesaria para la eficacia del control social institucionalizado” (Cunill Grau, 2000, p. 299).

## **b. Venezuela y el derecho transversal de revocación**

Uno de los aspectos primordiales y singulares de la Constitución de 1999 de la República Bolivariana de Venezuela es la existencia de la figura de “Revocatoria del Mandato” en todos los cargos de la administración estatal. A pesar de que en Ecuador (2008) y Bolivia (2009) se ha instaurado esa figura, es valioso examinar la experiencia venezolana, principalmente por el recorrido constitucional extenso (más de 20 años) de esa normativa.

La revocatoria del mandato consiste en que una parte de la ciudadanía, mediante el cumplimiento de aspectos legales, puede convocar a la realización de comicios especiales, en los que autoridades investidas de un cargo público pueden ser despojadas de sus funciones antes del término del periodo de mandato establecido con anterioridad.

Según Lenardón (2007), esta herramienta empodera a la ciudadanía, y le otorga atribuciones para:

- Fiscalizar el poder político para evitar el abuso en que pueden incurrir sus representantes.

- Conseguir que el proceso democrático no se limite a la emisión del voto en las elecciones.
- Lograr una participación efectiva, involucrando al ciudadano en la toma de decisiones.
- La destitución de los gobernantes que incumplen sus promesas o funciones, apelando a una solución legal.

En el caso venezolano, ese mecanismo ha servido principalmente para la manifestación concreta de diversos grupos políticos respecto al rol que han jugado sus autoridades locales (Gobernadores) e incluso el presidente de la República (Referéndum Revocatorio del año 2004, durante el gobierno de Chávez). A su vez, puede actuar como una salida política institucional ante situaciones de ingobernabilidad, siendo una alternativa real para la “flexibilización” de los mandatos, evitando de esta forma la necesidad primaria de intervenciones inconstitucionales.

Por otro lado, refuerza el sentido de empoderamiento del ciudadano, el cual no solo se limita a ejercer su derecho de elección y deposición de autoridades en los periodos establecidos. En otras palabras, “a la luz de ese criterio, se puede argumentar que en el caso venezolano la decisión original de constitucionalizar la revocatoria de mandato y los demás instrumentos de democracia directa se tomó privilegiando el valor de la participación” (Kornblith, 2014, p. 158).

### **c. Ecuador y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

La Constitución promulgada el año 2008 promueve mecanismos de participación ciudadana activos, tales como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Este tiene como objetivo:

Promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana e impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés públicos y designar a las autoridades que le corresponde de acuerdo con la constitución y las leyes. (Presidencia de la República del Ecuador, 2008, art. 207)

Su importancia a nivel latinoamericano radica en que es uno de los pocos casos en que alguna nación ha decidido crear instituciones especiales, con dedicación exclusiva al fomento del control social a nivel nacional, lo que facilita la articulación de políticas transversales y la asesoría técnica de un organismo netamente especializado en la temática.

Ecuador se diferencia de sus pares regionales debido principalmente a que las políticas de control social no han sido destinadas a un programa específico (y en muchos casos de menor prioridad) dependiente de alguna cartera de Estado, sino que, por el contrario, es una entidad de carácter autónomo, con un patrimonio propio (lo cual le entrega una mayor libertad de financiamiento), y que puede definir sus propias políticas, sin estar sometida a los lineamientos políticos particulares de algún ministro de Estado u otra institución estatal.

Este ente posee una gran cantidad de atribuciones, que le permite articular una política pública de control social transversal sobre la administración pública, siendo inclusive el órgano que designa autoridades a nivel nacional.

Según la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo número 208, algunas de las funciones del Consejo para la Participación Ciudadana y Control Social son:

- Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
- Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
- Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
- Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
- Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la presidenta o presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
- Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Además, este Consejo tiene la particularidad de que sus miembros

son elegidos por las organizaciones ciudadanas y representantes de instituciones estatales (en cantidades iguales) y en conjunto conforman las comisiones ciudadanas de selección, que “serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana” (Presidencia de la República del Ecuador, 2008, art. 209).

Estas son algunas de las políticas destacadas de control social sobre la gestión pública a nivel internacional. Sin embargo, resulta imperioso determinar cómo ha sido el desarrollo de este mecanismo en la realidad de la administración pública chilena.

## **Políticas de control social en Chile: su relación con la gobernabilidad y gobernanza**

Durante los últimos años, ha habido avances significativos en la institucionalidad chilena para incluir políticas de control social en la gestión de las administraciones públicas, tanto a nivel nacional como en el ámbito local.

En este sentido, se han desarrollado algunas herramientas de control social en la institucionalidad vigente, que han sido incorporadas dentro del aparataje jurídico administrativo nacional. No obstante, existen múltiples mecanismos avalados por legislaciones de países latinoamericanos que el ordenamiento normativo no contempla en la realidad chilena.

Es fundamental analizar la pertinencia de las políticas de control social y sus efectos sobre aspectos esenciales para la democracia, vinculados con la gobernabilidad y gobernanza.

### **a. Las políticas de control social y su relación con la gobernabilidad y gobernanza**

Es primordial detallar la noción de gobernabilidad a utilizar como modelo teórico. Aquí hacemos eco de la definición planteada por Camou: “la gobernabilidad debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (2001, p. 36).

Por otro lado, podemos definir el término gobernanza como:

La mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios. (Aguilar Villanueva, 2008, pp. 84-85).

Es entonces imprescindible determinar la influencia de las políticas de control social sobre ella.

## **b. Políticas de control social existentes en Chile**

Actualmente se han llevado a cabo un conjunto de medidas relativas al control social en Chile, que no han afectado de sobremanera la gobernabilidad del sistema institucional y que por el contrario han revalorizado la participación ciudadana en los asuntos públicos. Podemos nombrar los siguientes mecanismos:

- **Derecho de petición de la información:** En la legislación chilena, este mecanismo está resguardado bajo la Ley sobre Acceso a la Información (N°20.285/2008), en la que se consagra que:

Los organismos a quienes se aplica la ley deben responder las consultas enviadas por los ciudadanos acerca de información que no esté contemplada dentro de la transparencia activa, tales como informes de auditoría, estadísticas de pobreza, criterios de asignación de becas o subsidios, medidas adoptadas por la autoridad, etc. O, dicho de otra forma, es el deber de entregar información en poder de la Administración Pública a quien lo requiera conforme los mecanismos legales, especialmente dispuestos para ello. (Poblete, 2009, p. 9)

Esa medida tiene como objetivo transparentar las acciones de los organismos públicos, generando la posibilidad de que la ciudadanía pueda demandar información sobre la gestión pública, como una forma de observación y control sobre el quehacer de sus organizaciones y

funcionarios.

Por otro lado, puede fortalecer la estabilidad institucional de las autoridades, sobre la base de un principio de confianza y apoyo, por parte de los ciudadanos, a una administración transparente.

- **Audiencia Pública:** Es quizás uno de los mecanismos de control social más recientes en la realidad nacional. La audiencia pública (mejor conocida como cuenta pública) es una iniciativa que busca acercar la gestión de las diferentes entidades públicas hacia la ciudadanía, y es consagrada en la ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En ella se explicita que “los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria” (Senado de la República de Chile, 2006, art. 72).

Una de las ventajas de las audiencias o cuentas públicas consiste principalmente en que estas contribuyen a la legitimación de las políticas públicas por parte de la ciudadanía y, por ende, generan un clima de mayor confianza en las instituciones.

A su vez, producen instancias de participación efectiva por parte de la ciudadanía en términos de interpelación y juicios ciudadanos sobre la gestión y evaluación de las políticas públicas.

### **c. Políticas de control social que no han sido implementadas en Chile, su viabilidad y su relación con la gobernanza y gobernabilidad**

A pesar de que progresiva y lentamente se han instalado políticas de control social en el manejo y diseño institucional chileno, se han excluido una gran cantidad de mecanismos existentes en otras naciones de la región.

Las razones que han llevado a los actores políticos a no considerar dentro de la legislación nacional algunos mecanismos de revocación son de distinta índole; para efectos de esta investigación consideraremos la relación de estos tipos de control social con los conceptos analizados:

- **Revocatoria de mandato:** Este tipo de control social es “una forma participativa cuyo objeto es lograr, mediante comicios específicos, la revocación del mandato y la destitución de quien ha sido investido con un cargo público, antes del término del mandato para el que fuera

originariamente designado” (Lenardón, 2007, p. 72).

Ese mecanismo requiere de la existencia de quórum mínimos para formalizar la petición de revocatoria, como para la validación de los referéndums revocatorios; es por esto que “en los papeles surge como una herramienta óptima para la participación activa de la ciudadanía, es de difícil concreción en la práctica por los requisitos que habría que cumplir para llevar adelante la votación de destitución” (Lenardón, 2007, p. 73).

La legislación chilena no contempla mecanismos revocatorios por parte de la ciudadanía en ningún nivel gobierno, pero, a pesar de que históricamente las medidas para la destitución solo se han limitado a la acción institucional, hoy en día se ha vuelto a reabrir el debate en torno a este tipo de iniciativas, principalmente a nivel local y también a nivel nacional a partir de las críticas sostenidas a figuras políticas relevantes, como el presidente de la República.

En esta línea, es menester indicar que:

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Territorial presentó a la Presidenta Bachelet en su segunda mandato, 70 propuestas. Entre ellas: Instaurar el voto programático como mecanismo de control ciudadano de las promesas de campaña de las autoridades ejecutivas. Intendentes y alcaldes deben inscribir ante el SERVEL un programa de gobierno... y si no cumplen se puede aplicar el referéndum revocatorio de mandato, orientado a remover a la máxima autoridad ejecutiva local y regional. (Condeza, 2014)

Esta idea de viabilidad se basaba también en que la coalición gobernante tenía los votos suficientes en las cámaras para apoyar una noción de esta naturaleza. Sin embargo, el clima político y económico imposibilitaba la concreción de esta, pues no era una prioridad en la agenda gubernamental en ese momento. La administración del actual mandatario, en tanto, no se ha pronunciado al respecto, cuando ya está casi finalizando su periodo de gobierno.

A juicio del autor, la revocatoria de mandato refuerza el sentido de gobernanza, al incluir de manera activa a la ciudadanía en el devenir institucional con su voto en forma vinculante.

Ahora bien, en el tema de gobernabilidad confluyen dos visiones totalmente antagónicas: por un lado, se presume que la revocatoria del mandato puede ser distorsionada como una herramienta de

“aprovechamiento político” con la finalidad de desestabilizar una conducción política en particular por parte de grupos de interés o partidos políticos determinados. En este sentido, se presume que la normativa chilena, basada en casos de desestabilización política directa ocurridos en el pasado, ha intentado resguardar una estabilidad en la duración del cargo de las autoridades.

Por otra parte, puede garantizar la estabilidad institucional de un sistema político determinado, ya que posibilita una salida alternativa ante la inflexibilidad de la duración de mandatos en Chile. Así, se puede visualizar a la “revocatoria de mandato” como una forma de reafirmar la validez de alguna administración que pueda estar cuestionada o, por otro lado, resguardar al sistema institucional, ante la posibilidad de un quiebre extrarreglamentario.

- Defensoría del pueblo: Es un “organismo cuya misión consiste, esencialmente, en defensa y resguardo de los derechos y garantías que emanan de las leyes. También se encarga de la protección de los derechos humanos en general y es el contralor de las funciones administrativas públicas” (Lenardón, 2007, p. 75).

A nivel latinoamericano, la defensoría del pueblo se ha creado como institución con rango constitucional en: Perú, Paraguay, Venezuela, Colombia y Bolivia.

La legislación chilena no contempla esta institución en su ordenamiento. Ha habido distintos anteproyectos, que han fracasado principalmente por falta de interés y porque datan de mediados de la década de los noventa (1992 y 1998 respectivamente), cuando existía un clima político tendiente al *statu quo*.

No obstante, el escenario ha cambiado radicalmente en los últimos 15 años; hoy en día la ciudadanía demanda la existencia de instituciones y mecanismos que los protejan:

El régimen actual resulta insuficiente, especialmente en el caso de la Administración pública, donde se hace necesario evitar abusos e irregularidades en el ejercicio de sus actividades, proporcionando a los administrados medios para la conducción de sus reclamaciones contra los actos de la administración. (Moure Pinto, 2004, p. 9)

Asimismo, esta institución podría actuar como un refuerzo importante para la gobernanza, puesto que fortalecería el factor de reclamo, como elemento fundamental para la mejora en la gestión del Estado.

Por otro lado, en lo relativo a la gobernabilidad podría actuar como un organismo que denuncie las negligencias de la gestión estatal y que, por ende, abra los espacios necesarios para que las administraciones puedan producir los cambios necesarios para superar sus problemáticas, con la finalidad de resguardar su imagen institucional.

Sin embargo, y a pesar de que el año 2015 la administración Bachelet había comprometido dentro de su programa de gobierno este elemento, a la fecha Chile no cuenta con institucionalidad en la materia.

## Conclusiones

Si bien el control social es relativamente novedoso en el ámbito de la gestión pública (que surge principalmente desde los años noventa en adelante), lo cual se refleja claramente en el proceso de madurez de la definición teórica del mismo, es posible aseverar que, transcurridas prácticamente tres décadas desde las primeras iniciativas en América Latina en torno a ese concepto, ya se cuenta con un corpus teórico conciso y claramente definido.

En lo que se refiere a las experiencias que se describieron anteriormente, destacándose las mismas como buenas prácticas a nivel latinoamericano, es menester señalar que, independientemente de la posición política predominante en las diferentes naciones, se ha avanzado transversalmente en la apertura de espacios de decisión y opinión vinculantes y no vinculantes de la ciudadanía en relación con los organismos de la administración del Estado. Aquellas experiencias han conllevado avances significativos en algunos asuntos y han posibilitado mecanismos de participación ciudadana, donde las personas pueden ser actores fundamentales del devenir institucional.

A nivel nacional, pese a que han existido avances en la creación de mecanismos de control social en la administración pública, estos tienen relación principalmente con acceso a la información y otorgan un rol más bien pasivo a la ciudadanía, como receptora de información.

No ha existido en Chile una institucionalización profunda del control social a través de organizaciones estatales exclusivamente dedicadas a este y que elaboren políticas públicas desde una perspectiva transversal, el impulso a iniciativas que posibiliten una acción vinculante

ciudadana de fiscalización de sus autoridades y/o el establecimiento de instancias de observación ciudadana que sean realmente convocantes, tal como sí ha ocurrido en otras naciones latinoamericanas.

En razón de lo anterior, sería fundamental, como desafío futuro, avanzar hacia acciones vinculantes a partir de la opinión de los ciudadanos que son partícipes e interesados en la gestión pública a nivel nacional y local, tales como la implementación de una revocatoria popular de ley, la creación de instituciones con dedicación exclusiva y articuladora en materia de control social, entre otras iniciativas. Sobre la base de variables de análisis tales como la gobernabilidad y gobernanza, aquello podría ser inclusive una oportunidad para la profundización de nuestra democracia, y generar un mayor grado de legitimidad para nuestras instituciones y gobernantes.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO.
- Condeza, E. (2 de Octubre de 2014). Referendo para revocar autoridades. *La Tercera*, p. 5.
- Cunill Grau, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. *Gestión y Política Pública*. 18(1), pp. 3-37.
- (2000). Responsabilización por el Control Social. En CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, pp. 269-324. Buenos Aires, Argentina : Editorial Universitaria de Buenos Aires – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. París: Éditions Charles Léopold Mayer.
- Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*. 4, pp. 107-124.
- Kornblith, M. (2014). Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: Definición y puesta en práctica. En Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (comp.). *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, pp. 131-164. México D.F., México: UNAM.
- Lenardón, F. R. (2007). Administración pública, control social y eficiencia. *Enfoques*. XIX, pp. 55-88.

- Moure Pinto, A. M. (2004). *El Defensor del Pueblo y su establecimiento en Chile*. Guadalajara, España: Universidad de Alcalá.
- Poblete, J. (2009). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. XIV Conferencia Internacional de Bibliotecología “Información y ciudadanía: desafíos públicos y privados”. Santiago, Chile, noviembre 2009.
- Presidencia de la República de Colombia. (2003). Ley 850 de 2003. *Diario Oficial No. 45.376*. Bogotá, Colombia.
- (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Procuraduría General de la Nación de Colombia. (2001). *Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública*. Bogotá, Colombia.
- Senado de la República de Chile. (2006). *Ley Orgánica de Municipalidades*. Valparaíso, Chile.