

## PROGRAMA COPRODUCCIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA



### Eje estratégico de actividad: La corresponsabilidad del control de la acción pública

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigació  
y debate sobre la  
gobernanza

EL ESTADO YA NO DISPONE DEL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN pública. La gobernanza consiste en organizar el diálogo entre las distintas categorías de actores ahora involucrados en la acción pública (sociedad civil, instituciones públicas, sector privado, ciudadanos). En el marco de su programa “Coproducción de la acción pública”, el IRG se interesa por esos procesos de interacción entre las instituciones públicas y los actores no estatales (organizaciones sociales, actores económicos, etc.). Para profundizar su reflexión sobre los efectos de esos espacios pluriactores, el Instituto quiere ocuparse en particular de los procesos que permiten fortalecer **la responsabilización<sup>1</sup> de todos los actores de la acción pública**.

El control de la acción pública es uno de los medios de dicha responsabilización. A través de sus distintas modalidades, permite reforzar la eficacia y el impacto de la acción pública, contribuyendo especialmente a reducir el desfase, constatado con mucha frecuencia, entre los objetivos enunciados por las políticas públicas y los resultados de su implementación. Más globalmente, es un factor importante de reconexión entre las poblaciones y las instituciones y, por lo tanto, de legitimación de estas últimas.

---

1. La responsabilización remite aquí al principio y a los mecanismos que requieren que un actor de la acción pública rinda cuentas (en sentido amplio) sobre la acción que realizó frente a quienes lo mandataron para actuar. Traduce un fortalecimiento de la “responsabilidad” de los actores de la acción pública, concepto clave de la gobernanza democrática, que puede tomar formas muy diferentes en sus modalidades de aplicación.

## El control de la acción pública y su evolución

El control de la acción pública designa al conjunto de las prácticas, colectivas o no colectivas, sectoriales o generales, que apuntan a garantizar la responsabilización de los actores involucrados en la gestión de los asuntos públicos, en particular a través de una mayor transparencia. La actividad de control busca informar, a veces alertar pero también influenciar u orientar la acción pública. El objetivo de dicho control es conseguir una acción pública más eficaz y legítima, es decir, en adecuación con el marco legal pero también con las demandas de las poblaciones.

Mientras que antiguamente el control era esencialmente efectuado por instituciones públicas independientes sobre instituciones estatales, ahora tiende a ser ejercido por una diversidad de actores y a focalizarse más generalmente en la implementación de una acción pública.

### Ampliación de los actores que ejercen el control de la acción pública

El control de la acción pública es ejercido tradicional y generalmente de modo “horizontal” por instituciones públicas. Tal es el caso por ejemplo del control parlamentario, del control judicial, del control de las finanzas públicas y, más generalmente, de las distintas formas de control administrativo.

En estas últimas décadas se ha desarrollado con fuerza una nueva forma de control de la acción pública “vertical”: se trata del “control ciudadano”, a veces denominado “control social”. Es una práctica de participación activa que permite a ciudadanos, organizaciones sociales o medios de comunicación, controlar el desenvolvimiento de los asuntos públicos pidiendo a los decisores públicos que rindan cuentas<sup>2</sup> de sus acciones. A través de una amplia gama de acciones, el objetivo es velar por un uso de los recursos públicos (humanos y financieros) que se inscriba dentro de políticas que respondan a las necesidades y aspiraciones de las poblaciones.

El surgimiento y la generalización de estas nuevas prácticas han sido ampliamente facilitados por agencias internacionales de cooperación (PNUD, Banco Mundial en particular) que pusieron de relieve el concepto de “responsabilización social” (*social accountability*) con el fin de fortalecer la demanda a favor de una gobernanza más democrática. Algunos convenios internacionales (como el convenio de Aarhus) tienden asimismo a favorecer una fuerte implicación de los actores no estatales en el control de las políticas públicas. Al mismo tiempo, a nivel nacional, algunas legislaciones abrieron un espacio favorable a las iniciativas de control

---

2. Este pedido de cuentas supera aquí la simple rendición de cuentas en el sentido esencialmente contable y abarca la totalidad de la política pública implementada.

ciudadano (como la Constitución de 1991 en Colombia, o las leyes relativas al acceso a la información pública en muchos países).

Múltiples dispositivos y modalidades de control ciudadanos nacieron pues en muy variados sectores y en diferentes escalas territoriales de la acción pública. El control ciudadano se convirtió entonces en una parte integrante de la actividad de numerosas organizaciones de la sociedad civil. Éstas, estructuradas en redes a nivel nacional e internacional, jugaron un papel crucial en la multiplicación de esos dispositivos, reivindicando un papel de pleno derecho en el control de la acción pública.

El control de la acción pública es ejercido entonces de ahora en adelante por un espectro ampliado de actores, públicos y privados. Esta nueva **dimensión pluriactores del control** se manifiesta de manera diferente según los contextos: desde un control ejercido en paralelo por los distintos tipos de actores (organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos) hasta, en contados casos, un control conjunto que los involucra a todos.

## Paso del control de la institución pública al control de la acción pública

La multiplicación de los actores de la “gobernanza” y su complejización han hecho evolucionar las problemáticas propias de la responsabilidad de la acción pública. En el contexto actual, algunos servicios públicos son ejecutados por ejemplo por actores privados, ya sean empresas u organizaciones de la sociedad civil. Dentro de esta lógica, el control de la acción pública implica de ahora en más pedir que rindan cuentas todos los actores involucrados y no ya solamente un actor en particular. Los actores estatales ya no pueden por lo tanto, teóricamente, ser considerados como los únicos responsables de la implementación de las políticas públicas. Esto implica una evolución de la forma y de las modalidades del control que prevalecían hasta ahora.

Se trata de pasar actualmente del control de una institución pública al control de una acción pública llevada adelante en un contexto dado. Las modalidades del control variarán entonces en función de la naturaleza de la acción pública en juego (política pública del agua, construcción de un puente o presupuesto general de una comuna), del nivel territorial y de los actores involucrados en su implementación.

## Un objeto de análisis privilegiado para el IRG: el control de la acción pública en un contexto multiactores y de corresponsabilidad

El IRG comenzó a estudiar este nuevo contexto multiactores del control de la acción pública y, en particular, las interacciones que existen, o no, entre los distintos actores. Realiza un seguimiento y analiza, por ejemplo, la implementación de ejercicios de control social en varios municipios de Colombia. Más globalmente, el IRG desea desarrollar sus actividades en torno a las siguientes cuestiones:

*Objeto del control.* ¿En qué difiere la naturaleza del control según el tipo de acción pública (global, sectorial) y según su nivel (local, nacional)? ¿En qué medida las actividades de control se desarrollan también en torno a la responsabilidad de las empresas y de las organizaciones de la sociedad civil, más allá de las instituciones públicas? Más específicamente, ¿la pluralidad de los actores de control hace evolucionar el campo del control de las políticas públicas, particularmente tomándolos en cuenta en su globalidad y en toda su temporalidad (desde la elaboración hasta la evaluación de los resultados)?

*Estructuración del control multiactores.* ¿Cómo se estructuran y se transforman las interacciones entre actores privados y públicos en el marco de las actividades de control? ¿Qué relaciones de fuerza se establecen entre los distintos actores del control? ¿En qué medida la implicación de nuevos actores en el control de la acción pública puede completar, o hacer evolucionar, los dispositivos de control estatales ya existentes? ¿Cómo se crean, o no, sinergias entre las formas “tradicionales” de control (parlamentario, judicial) y las nuevas prácticas de control ciudadano? ¿En qué medida nacen de esas interacciones nuevas formas híbridas de control?

*Modalidades del control multiactores.* ¿En qué aspectos las modalidades del control difieren en función del actor (institución pública, organización social) que efectúa el control pero también en función de la escala territorial del control (local, regional, nacional)? ¿Cómo evolucionan las herramientas del control en el contexto pluriactores? ¿Qué recursos se asignan al control? Más particularmente, ¿cuál es el financiamiento de los ejercicios de control? ¿Cómo se garantiza la independencia del ejercicio del control y por ende de sus actores? ¿En qué medida el uso de las nuevas tecnologías y de los medios de comunicación sociales transforma las modalidades del control?

*Impacto y resultados del control multiactores.* ¿En qué medida estas nuevas formas de control interrogan y hacen evolucionar el papel y el funcionamiento de las instituciones estatales, y en particular las relaciones entre los distintos actores de la administración que pueden ser más o

menos receptivos al ejercicio del control? ¿Cómo transforman asimismo los modos de acción de los demás actores, en particular de la sociedad civil y del sector privado? Las denuncias que pueden resultar de las operaciones de control, ¿de qué modo afectan los procesos de concertación multiactores existentes? ¿En qué medida la inscripción del control en el largo plazo tiene un impacto sobre los resultados de las políticas? Más globalmente, ¿cuáles son los efectos del control multiactores sobre el contenido, la implementación y por último los resultados de las políticas públicas? ¿En qué medida participa dicho control a la legitimación de la acción pública?

*Contexto del control.* Los interrogantes antes expuestos dependen estrechamente del contexto en el cual se ejerce el control. Debe prestarse una particular atención a la apertura de los regímenes políticos y de las instituciones públicas frente a los ejercicios de control, ya sean realizados por organismos públicos o por organizaciones de la sociedad civil. ¿En qué medida la apertura de los datos públicos favorece el control? ¿Cómo optimizar el control en los contextos particulares de los Estados en situación de fragilidad, donde la capacidad de los distintos actores es muy débil?

## Oferta de actividades posibles

*Constitución de espacios de debate y de trabajo pluriactores:* Organización de encuentros e intercambios de experiencias entre diferentes ejecutores del control (procedentes de instituciones públicas, de las organizaciones de la sociedad civil) y de los investigadores y expertos en la materia.

*Realización de estudios:*

- sobre una experiencia o un proceso específico de control
- sobre un aspecto particular del control (por ejemplo la definición de los indicadores del control)
- comparativos sobre experiencias de control realizadas en distintas regiones del mundo

*Acompañamiento de procesos de control:*

- realizados en forma colectiva o por un actor particular (público u organización social) en un sector y/o un territorio determinados
- actividad de sistematización, capitalización/evaluación que apunte a sacar en limpio las enseñanzas de un ejercicio de control.