



UNIVERSIDAD
CENTRAL

DOCUMENTOS
DE INVESTIGACIÓN

Economía
ECONOMÍA

El control social y su relación con los procesos
de formación de capital social y movilidad social:
algunos indicios a partir de experiencias en Bogotá y Cundinamarca

Julián F. Bautista R.
Londra T. Niño M.
Gemma V. Truke O.
Jairo Santander A.

N.º 8

Febrero de 2011



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES
Departamento de Economía

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Economía

El control social y su relación con los procesos de
formación de capital social y movilidad social:
algunos indicios a partir de experiencias en Bogotá y Cundinamarca

Julián F. Bautista R.
Londra T. Niño M.
Gemma V. Truke O.
Jairo Santander A.

N.º **8**
Febrero de 2011



UNIVERSIDAD CENTRAL

Consejo Superior

Rafael Santos Calderón (Presidente)
Jaime Arias Ramírez
Jaime Posada Díaz
Fernando Sánchez Torres
Pedro Luis González
(Representante del personal académico)
Diego Alejandro Garzón Cubillos
(Representante estudiantil)

Rector

Guillermo Páramo Rocha

Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Diego Otero Prada

Decano Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Luis Carlos Guzmán Rodríguez

Director Departamento de Economía

Julián Bautista R.

Jenny Paola Lis G.

Coordinación Editorial Departamento de Economía

Documentos de investigación. Economía, N.º 8. *El control social y su relación con los procesos de formación de capital social y movilidad social: algunos indicios a partir de experiencias en Bogotá y Cundinamarca.*

ISBN para PDF: 978-958-26-0260-4

Autores: Julián F. Bautista R., Londra T. Niño M., Gemma V. Truke O. y Jairo Santander A.

Primera edición: febrero de 2011

Ediciones Universidad Central

Carrera 5 N.º 21-38. Bogotá, D. C., Colombia

Tel.: 334 49 97; 323 98 68, exts.: 2353 y 2356.

editorial@ucentral.edu.co

Catalogación en la Publicación Universidad Central

Julián F. Bautista R.

El control social y su relación con los procesos de formación de capital social y movilidad social : algunos indicios a partir de experiencias en Bogotá y Cundinamarca / Julián F. Bautista R. ... [et ál.] ; editora Edna Rocío Rivera Penagos. -- Bogotá : Ediciones Universidad Central, 2011. --(Documentos de investigación. Economía; no. 8)
64 p. ; 28 cm..

ISBN para PDF: 978-958-26-0260-4

1. Administración pública - Bogotá - Cundinamarca 2. Capital social - Bogotá - Cundinamarca 3. Participación social - Bogotá - Cundinamarca

I. Bautista R., Julián F. II. Niño M., Londra T. III. Santander A., Jairo IV. Truke Ospina, Gemma Victoria V. Rivera Penagos, Edna Rocío, ed. VI. Universidad Central. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Departamento de Economía

350.9861 -dc22

PTBUC/RVP

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera P.

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diseño y diagramación: Jairo Iván Orozco A.

Diseño de carátula: Mauricio Ladino

Corrección de textos: Pablo Clavijo L.

Editado en Colombia - Published in Colombia



Material publicado de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons 4.0 internacional. Usted es libre de copiar, adaptar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé los créditos de manera apropiada, no lo haga con fines comerciales y difunda el resultado con la misma licencia del original.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

Contenido

1.	Introducción	9
2.	La Contraloría General de la República (CGR) y sus desarrollos en control fiscal participativo	15
3.	Análisis de los elementos determinantes e impacto del control social	19
3.1	Condiciones generales de calidad de vida de la población de referencia	19
3.2	Percepción de los usuarios y su participación en el control social	20
3.3	El capital social como activo del desarrollo	21
3.4	La movilidad social y el desarrollo	26
3.5	El control social como mecanismo de participación	33
4.	El control social y la formación de tejido social	41
5.	Conclusiones y recomendaciones	45
6.	Bibliografía	49
7.	Anexos estadísticos	51
	Anexo A. Capital social	51
	Anexo B. Movilidad social	54
	Anexo C. Control social	58
	Anexo D. Características socioeconómicas	60

El control social y su relación con los procesos de formación de capital social y movilidad social: algunos indicios a partir de experiencias en Bogotá y Cundinamarca*

Julián F. Bautista R. **
Londra T. Niño M. ***
Gemma V. Truke O. ****
Jairo Santander A. *****

Resumen

Este documento presenta un acercamiento analítico a los posibles efectos provocados por la práctica y el proceso institucional de control social sobre quienes tienen una relación directa o indirecta con estos mecanismos, que se despliegan desde la Contraloría General de la República para cumplir con lo dispuesto en la Constitución Nacional. Estos efectos se establecen a partir de mediciones de percepciones subjetivas y condiciones objetivas de vida, relacionadas con los conceptos de movilidad social y capital social. Se pretende establecer impactos que trasciendan la medición de la cantidad de veces que se utilizan los mecanismos de participación en control social o de las incidencias que conlleva su uso; además, se presenta un estado de la situación para evaluar los efectos colaterales que provoca el ejercicio de la ciudadanía que controla el quehacer de lo público, en procura de apropiarse y ajustar estos mecanismos para el fortalecimiento del tejido social en el contexto colombiano.

Palabras clave: política pública, control social, capital social, movilidad social, bienestar.

JEL: D62, H83, J6, I380, I38.

* Agradecemos el apoyo de Héctor Manuel Echeverri Lara (Contralor Delegado para la Participación Ciudadana entre 2009 y 2010, CGR) y de Consuelo Bautista Pedraza (Profesional Dirección de Promoción, CGR), quienes nos asesoraron durante el desarrollo de esta investigación. Asimismo, a Juan Manuel Méndez Matiz (Asesor de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana), quien revisó y aportó miradas y sugerencias importantes para el documento final.

** Profesor e investigador. Director del Observatorio de Política Social del Departamento de Economía, Universidad Central. jbautistar@ucentral.edu.co

*** Economista e investigadora del Observatorio de Política Social del Departamento de Economía, Universidad Central. lninom@ucentral.edu.co

**** Trabajadora social. Magíster en Ciencias Políticas y en Administración de Empresas. Especialista en control Fiscal para Entidades Públicas. Coordinadora del Centro de Atención Integral al Ciudadano de la Contraloría General de la República. gvtruke@contraloriagen.gov.co

***** Profesor e investigador del Observatorio de Política Social del Departamento de Economía, Universidad Central. jsantandera@ucentral.edu.co

Social control and its relationship with the social capital formation and social mobility processes:

Some signs on the basis of the experiences in Bogotá and Cundinamarca

Julián F. Bautista R. *

Londra T. Niño M. **

Gemma V. Truke O.***

Jairo Santander A.****

Abstract

This document presents an analytical approach to the possible effects caused by social control practice and institutional process over the ones who have a direct or indirect relationship with these mechanisms, that spread out from the General Controllershship of the Republic in order to comply with the provisions of National Constitution. These effects are established on the basis of measurement of subjective perceptions and objective living conditions, related to the concepts of social mobility and social capital. The authors intend to establish impacts that can be beyond the measurement of the number of times that the participation mechanisms are used in social control or the incidents that imply its use; furthermore, a status of the situation is presented to evaluate the collateral effects provoked by the exercise of the citizenship that controls the public work, in pursuit of adapting and adjusting these mechanisms for the strengthening of the social weave in contexts like the Colombian.

Key words: public policy, social control, social capital, social mobility, wellbeing.

JEL: D62, H83, J6, I380, I38.

* Professor and researcher. Director of the Social Political Observatory from the Economy Department, Universidad Central. jbautistar@ucentral.edu.co

** Economist and researcher of the Social Political Observatory from the Economy Department, Universidad Central. lninom@ucentral.edu.co

*** Social Worker. M. in Political Science. MBA. Fiscal Control Specialist for Public Entities. Coordinator of the Citizen Integral Attention Center of the General Controllershship of the Republic. gvtruke@contraloriagen.gov.co

**** Professor and researcher of the Social Political Observatory from the Economy Department, Universidad Central. jsantandera@ucentral.edu.co

Introducción

El siguiente documento tiene como objetivo presentar una serie de aproximaciones analíticas al posible impacto que tiene el ejercicio del control social en la formación de capital social y la movilidad social, sobre todo en las poblaciones que, de una u otra forma, utilizan este mecanismo de participación a través de la Contraloría General de la República. Se quiere revisar el impacto que tiene, sobre el bienestar y la calidad de vida de las personas, la interacción con las organizaciones públicas a través de la acción participativa en control social, observando los posibles efectos causados en la percepción de su cotidianidad y en la relación con su entorno social más próximo.

Se piensa que el análisis planteado puede aportar a una discusión más amplia sobre el desarrollo social, bajo las formas, concepciones y acciones de la participación, como parte del ejercicio de derechos ciudadanos establecidos desde la Constitución de 1991. De seguro, estos aportes podrán servir para el constante análisis y mejoramiento de la función pública y, asimismo, para la formulación y diseño de políticas públicas relacionadas con esta función.

Los resultados que se presentan a continuación fueron generados por el proyecto de investigación “Determinantes de la construcción de capital social y movilidad social, a partir del análisis de impacto en el ejercicio del control social en Bogotá y Cundinamarca”, proyecto financiado por la Universidad Central (UC) y puesto en marcha bajo el convenio interinstitucional “Para la promoción de la participación ciudadana” firmado entre la Universidad y la

Contraloría General de la República (CGR) el 17 de septiembre de 2009. La investigación forma parte de las acciones del Observatorio de Política Social y de la línea de investigación “Economía política” del Departamento de Economía de la Universidad Central.

Las aproximaciones de corte teórico a las cuales se remite este documento permiten la aplicación de categorías relacionadas con el capital social, la movilidad social y el control social, analizadas desde las percepciones subjetivas de los actores implicados, es decir, desde las consideraciones espontáneas de cada quien frente a las prácticas y gestiones realizadas a partir de la orientación y presentación de denuncias, o desde la experiencia en la participación en los procesos de formación y capacitación desarrollados por la CGR.

Precisamente una de las preguntas sustantivas de la investigación indaga sobre los impactos generados en las personas que entran en contacto institucional con el proceso de control social propiciado por la CGR, y el tipo de efectos sobre el bienestar que se pueden detectar a partir del ejercicio del control social, por ejemplo en el establecimiento de redes sociales y en el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida. En general, los instrumentos aplicados

evalúan la percepción del ejercicio mismo del control social, es decir, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, el buen uso de los recursos públicos, la transparencia, entre otros, desde la experiencia de los actores y participantes en el estudio, en procura de observar el comportamiento del mecanismo a partir de las debilidades, dificultades, logros o dinámicas que surjan de las razones (interpretaciones subjetivas) del control social.

Categorías e hipótesis

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron categorías conceptuales relacionadas con las percepciones subjetivas sobre capital social, movilidad social, control social y políticas públicas.

Se parte de la hipótesis de que las personas ejecutan acciones y desarrollan su vida social con base en formas relativamente compartidas de creencias, valores e intereses (Portes, 2006). Sus decisiones no son sólo un ejercicio racional basado en sus preferencias, sino el resultado de prácticas razonadas, intereses y, desde luego, emociones e influencias dominantes (Cante, 2008). Así por ejemplo, Amartya Sen encuentra que las denominadas “metas-preferencias”, es decir, aquellos valores, emociones o influencias que pueden tener un dominio directo e intenso sobre las preferencias cotidianas, afectan la forma como los individuos toman decisiones sobre su bienestar, por lo que las fuentes de experiencia y el marco de creencias resultan determinantes en el proceso de actuación de los individuos.

En tal sentido, lo que se observa es que las prácticas del control social pueden llegar a influir las consideraciones subjetivas de los actores participantes respecto a mejores, iguales o

peores sentimientos de estados de bienestar, pues permiten interacciones más profundas con otros actores sociales y con el escenario institucional en el que participan. Esto proporciona una fuente mayor de experiencias que permiten cambiar, parcial o totalmente, sus percepciones subjetivas de bienestar.

Para entender esta dinámica, el estudio investigó acerca del contacto o formación de nuevas redes sociales a partir del ejercicio del control social, tratando de correlacionar este efecto con percepciones de movilidad social positiva, es decir, con el sentimiento de obtener mejores condiciones de calidad de vida y bienestar.

Existen varios puntos de vista acerca del **capital social** y sus relaciones con el desarrollo de una sociedad. Una de estas visiones es la que entiende el capital social como un instrumento al servicio de la economía de mercado, ya que se supone que mediante la cooperación, la confianza y las redes sociales de apoyo se formaría un escenario ideal para la superación de las fallas de dicho mercado (Hernández, Ochoa & Novoa, 2001). Sin embargo, el concepto de capital social va más allá, pues tiene un alto potencial para mejorar el desempeño institucional de una sociedad, en tanto espacio para el consenso y formación de *reglas de juego*. Esta aclaración es válida si se piensa que lo que hace que alguien sea mejor o peor ciudadano no es sólo su capacidad de pertenecer a redes sociales. Lo que se plantea es que este concepto puede llegar a producir efectos institucionales importantes para el fortalecimiento de acciones públicas que permitan un mejor comportamiento o relación de la sociedad “civil” con el Estado. Así, el supuesto que intenta verificar esta investigación es que nuevas relaciones, sustentadas en intereses comunes a partir de la intervención en el terreno de lo público –tal como sucede con los mecanismos de participación en el control social– permiten crear capital social y, de esta manera, afectan las condiciones objetivas y subjetivas de quienes se involucran en dicho proceso.

Se plantea entonces que el capital social es una suerte de escenario en el que se establecen relaciones institucionales (es decir, normadas por reglas de juego), que en su uso

intenso y/o cotidiano pueden llegar a consolidar “buenos” comportamientos basados en la confianza y cooperación entre quienes establecen dichos contactos o relaciones. Se pone entonces en juego este concepto para ilustrar el tipo de relaciones que surgen entre quienes utilizan los mecanismos de control social, y se espera ver las posibles consecuencias de este proceso. Estas definiciones y efectos se ilustrarán en el capítulo 4.

En cuanto a la **movilidad social** y su relación con el presente estudio, se piensa que una forma de medir su impacto en el bienestar a partir del ejercicio del control social es mediante la valoración de la mejora de la situación contextual de los involucrados cuando ellos se ven afectados por situaciones de desmejoramiento o, en el caso de los procesos pedagógicos de formación en control social, por el interés de velar, intervenir o participar en los procesos de control social de lo público. En todos los casos se parte de la idea de averiguar si las intervenciones institucionales permiten, al menos en el plano subjetivo, experimentar una mejor, igual o peor condición social después de ser parte institucional del control social. Para ello se usan las categorías, ya clásicas en el análisis sociológico, desarrolladas por el funcionalismo teórico de Gino Germani, quien estableció que la movilidad puede ser de varios tipos: vertical, horizontal, objetiva o subjetiva. Se trata entonces de definir de qué manera el uso de mecanismos permite afectar la percepción de bienestar de los involucrados, en tanto sienten que su situación inicial ha mejorado, empeorado o sigue igual.

La capacidad de las políticas redistributivas de generar o no movilidad social (Lowi, 1992) se muestra en los impactos que ocurren cuando se ponen en marcha acciones que permiten (o no) un acceso a mejores condiciones de calidad de vida, no sólo desde la perspectiva objetiva sino desde las consideraciones mismas de los beneficiarios.

Como mecanismo dinámico de participación, el **control social** se constituyó en uno de los parámetros de reflexión para la investigación en Bogotá y Cundinamarca. Uno de los efectos del ejercicio de este control es la construcción de redes que permiten el acceso a cierto tipo de información que

estaría vedada para un individuo aislado, sobre todo la del quehacer del Estado en lo público, y que deja ver la relevancia de la participación como forma de incluirse en este quehacer. Estas acciones de control y veeduría social permiten que se tenga mejor conocimiento y valoración de las circunstancias más adecuadas de bienestar y calidad de vida para los diferentes sectores y grupos sociales.

En cuanto a las **políticas públicas**, se pueden definir de múltiples maneras, entre otras: como acciones desarrolladas por el poder y la autoridad pública en procura del beneficio general; como decisiones que generan impactos sobre porcentajes amplios de la población; como desencadenantes de la acción colectiva en procura de generar mecanismos cooperativos sociales; o como mecanismos de mediación entre la sociedad y el Estado (Muller, 2002). En general, se considera como política pública un conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas entre una serie de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los involucrados. La participación social se convierte entonces en una especie de escuela para experimentar la relación con lo público, y por ello tiene efectos directos sobre sectores a veces muy grandes de la población.

Metodología

La metodología que se desarrolló asume instrumentos cualitativos y cuantitativos que se aplicaron a una muestra representativa de la población que ha ejercido el control social a través de la Contraloría General de la República, así como a algunos de los funcionarios responsables de implementar estos procesos en Bogotá y Cundinamarca. Se realizó un análisis de impacto y correlaciones entre las condiciones objetivas de

bienestar, cambios en los comportamientos y opiniones sobre esta experiencia, articulado todo con las valoraciones subjetivas de bienestar.

La investigación realizó un trabajo de campo para la recolección directa de información en dos poblaciones objetivo: la primera, denominada *Usuarios cotidianos*, está formada por personas que solicitan los servicios de orientación, investigación o presentación de denuncias relacionadas con eventos de corrupción administrativa o malversación de recursos, entre otros, ya sea en entidades públicas o privadas, servicios que se prestan desde el Centro de Atención Integral al Ciudadano (CAIC) de la CGR.

La segunda población estuvo formada por *ciudadanos que han participado en procesos de capacitación en control social* en los cursos realizados por la CGR. Con ese fin, el CAIC aportó las bases de datos de los usuarios cotidianos de 2007, 2008 y 2009. Para esta población se tomaron los registros de asistencia a las actividades de formación desarrolladas por la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano en Bogotá y en diferentes municipios del departamento de Cundinamarca, como Soacha, Funza y Facatativá durante 2008 y 2009, y sobre la población seleccionada se diseñaron y aplicaron los instrumentos de encuesta en cada una de ellas. Los resultados finales recogen la opinión subjetiva de los participantes y presentan una línea de base inicial que muestra un estado de la situación, pero que requeriría de un proceso de seguimiento más amplio y de posteriores fases de indagación.

La metodología se desarrolló en tres etapas durante el segundo semestre de 2009 y el primer semestre de 2010: en la primera se calcularon los tamaños de las muestras representativas de las dos poblaciones, en procura de realizar pruebas piloto de los instrumentos. En la segunda se realizó la aplicación de las encuestas mediante un operativo de campo en el que intervino el Grupo de Investigación adscrito al Observatorio de Política Social del Departamento de Economía de la Universidad Central, lo cual permitió la recolección de la información. En la tercera etapa se sistematizó para su análisis la información recolectada.

Para la selección de la muestra se decidió la implementación de la técnica de muestreo aleatorio simple para el cálculo del número de individuos encuestados¹.

De esta forma y teniendo en cuenta la naturaleza de los datos, la selección del tamaño de muestra se hizo para obtener estimadores de las proporciones poblacionales de los *Usuarios cotidianos* tomando como referente la siguiente ecuación:

$$n = \frac{Npq}{(N-1) \left(\frac{B^2}{z^2}\right) + pq}$$

en la que:

- $p = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$: estimador de la proporción poblacional de los datos x_i
- $q = 1 - p$
- B : error máximo de estimación
- N : tamaño de la población objetivo
- z : cuartil de la distribución normal

El error máximo aceptado es de 4,325%, con un nivel de confianza del 95%.

1 "Si un tamaño de muestra n es seleccionado de una población de tamaño N , de tal manera que cada muestra posible n tiene la misma posibilidad de ser seleccionada, el procedimiento se denomina muestreo irrestricto aleatorio" (Scheaffer, Mendenhall & Ott, 1987).

Siguiendo la anterior información, el tamaño de muestra estimado fue de 110 encuestas efectivas para la población *Usuarios cotidianos*, y de 157 encuestas efectivas para la población *Ciudadanos capacitados*. Se elaboró un formato de registro que permitiera facilitar la recopilación de la información para la población de Usuarios cotidianos, teniendo en cuenta: la fecha en que un ciudadano de esta primera población hace contacto con el CAIC; el tipo de atención brindado, el nombre, ciudad y teléfono, el asunto, la respuesta del funcionario, y, finalmente, el recopilador de la información.

La encuesta está diseñada en seis fases: la primera corresponde a la identificación del individuo. La segunda fase indaga sobre las condiciones materiales u objetivas de calidad de vida de la población intervenida, en cuanto a ingreso y acceso a las necesidades básicas definidas por el DANE y de las cuales disfruta el individuo. La fase siguiente busca información acerca de las condiciones materiales y/o subjetivas de calidad de vida del individuo respecto a los niveles de pobreza. La cuarta fase está diseñada para evaluar la formación de capital social de quienes participan y hacen uso de este mecanismo. La quinta fase pregunta acerca de la capacidad de los individuos de cambiar sus condiciones sociales en la medida en que usan estos mecanismos de participa-

ción. Finalmente, la sexta fase evalúa el grado de influencia que tiene el control social, de manera objetiva y subjetiva, en la movilidad social y en el capital social.

Para la población Ciudadanos capacitados se diseñaron algunas baterías de preguntas relacionadas con la evaluación de los cursos de capacitación y del ejercicio del control social. Respecto al proceso de sistematización de la información para las poblaciones, se empleó el programa de captura diseñado en Access y para el procesamiento, el programa SPSS.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos: el primero analiza el desarrollo y control fiscal participativo de la Contraloría General de la República; el segundo presenta los resultados, el impacto y los determinantes del control social desde el enfoque subjetivo y objetivo del bienestar. El tercer capítulo analiza los resultados en función del posible potencial del ejercicio de control social en la formación de tejido social. Finalmente, en el capítulo cuarto se presentan las conclusiones y recomendaciones.

La Contraloría General de la República (CGR) y sus desarrollos en control fiscal participativo

El posicionamiento de la participación ciudadana en el control fiscal, como una de las acciones esenciales adoptadas para el fortalecimiento y legitimación de las funciones misionales de las contralorías, se da a partir de la promulgación de la Constitución de 1991. Los principios de democracia participativa y deliberativa y de democratización de la gestión pública derivaron en procesos sociales de formación de conciencia, opinión y organización sobre la vigilancia ciudadana de los recursos públicos, como estrategia de lucha contra la corrupción, por la transparencia y para el mejoramiento de la gestión estatal.

Con respecto a la participación ciudadana en el control fiscal, la CGR ha trabajado en el tema desde 1986, cuando la entidad ya tenía 63 años de fundada. Efectivamente, en 1986 la CGR empezó instalando y reglamentando el funcionamiento de la línea abierta para que los ciudadanos informaran sobre posibles hechos irregulares en el manejo de los recursos públicos.

En esta etapa, y teniendo igualmente como marcos de referencia los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa, la Constitución de 1991 y los desarrollos en el proceso de construcción de democracia participativa, la CGR pasó de considerar al ciudadano como un actor activo a concebirlo como un actor proactivo a quien debe informar, formar, organizar y articular al ejercicio del control fiscal (Echeverry, 2006). Este proceso se vio fortalecido por la reforma del año 2000 –Decreto Ley 267–,

mediante la cual se dictaron normas sobre organización y funcionamiento de la CGR y se estableció su estructura orgánica.

En ese decreto se creó la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y se establecieron las funciones conducentes a la promoción de la participación ciudadana en el control y vigilancia de la gestión fiscal como área misional de la CGR, dentro de esquemas de servicio al ciudadano con calidad y oportunidad, mejoramiento continuo y un enfoque de transversalidad, esto es, dentro de los demás procedimientos de los negocios misionales de la entidad –control fiscal micro, control fiscal macro, e investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva–.

A partir de la creación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana se innovan, adaptan y transfieren estrategias metodológicas tendientes a garantizar unas eficientes, eficaces y por ende efectivas relación y articulación entre la entidad y la ciudadanía. Lo anterior ocurre en dos sentidos: en primer lugar, aquellas estrategias que garantizan un acercamiento del ciudadano y la sociedad organizada a la CGR, mediante acciones tendientes a atender las demandas y requerimientos de afuera hacia adentro; y en segundo lugar, aquellas otras que conducen a la entidad a la

búsqueda de la ciudadanía para su sensibilización, formación, promoción y desarrollo, a fin de garantizar el ejercicio del control ciudadano frente a la gestión de lo público.

La participación ciudadana es aceptada por los organismos de control fiscal como un factor prioritario en el control de la gestión del Estado, factor éste que ayuda a la realización de los planes gubernamentales, incrementa la confianza y credibilidad en los gobernantes e instituciones, y contribuye a la acumulación de capital social en nuestras sociedades.

Para afianzar la participación ciudadana en el control y vigilancia de la gestión fiscal, la CGR implementó mecanismos y estrategias para promover esa participación, con un criterio corporativo que supere el nivel de la denuncia y llegue a ejercicios propuestos de interacción con el ciudadano dentro de procesos de deliberación y articulación; estos avances son reconocidos y replicados en los ámbitos nacional e internacional (Echeverry, 2006).

La CGR asume la promoción de la participación ciudadana como un deber, como una responsabilidad institucional que, a su vez, posibilita la materialización del derecho-deber ciudadano de incidir en las decisiones de política pública y en el control sobre el uso de los recursos públicos (Echeverry, 2006).

Para la materialización de la política de participación ciudadana en el control fiscal se definieron estrategias que permiten el accionar de la política de participación ciudadana de la entidad en toda la nación (Echeverry, 2006).

- **Estrategia de formación y organización.** Orientada a propiciar en la sociedad un empoderamiento alrededor de lo público, como parte de un proceso

de formación de ciudadanos, organizaciones y multiplicadores; busca que la ciudadanía participe en el control y vigilancia de la gestión fiscal, como parte activa en el mejoramiento de la gestión pública. Asimismo, esta estrategia aporta a la construcción de una cultura de la participación democrática y deliberativa.

Las principales actividades vinculadas con esta estrategia se relacionan con: procesos de sensibilización, capacitación o divulgación en el tema de control fiscal participativo y temas sectoriales; promoción de la deliberación pública sobre aspectos relacionados con la gestión pública que contribuyan a la evaluación de las políticas públicas; y construcción de agendas ciudadanas para el control fiscal participativo. Estas acciones las emprende la ciudadanía como resultado de la asesoría que se brinda para el control y vigilancia de la gestión pública.

- **Estrategia de denuncias.** Busca optimizar y agilizar el proceso de recepción, evaluación y seguimiento oportuno de las denuncias, de tal manera que se logre una comunicación fluida con los ciudadanos y sus organizaciones, y la articulación con los procesos de control fiscal de la entidad. Esta estrategia agrega valor al sistema de información de denuncias ciudadanas y a los procesos de control fiscal.
- **Estrategia de auditorías articuladas.** Apunta a fortalecer el proceso auditor y el seguimiento a los planes de mejoramiento, como un espacio de interacción entre los equipos auditores y los actores de la sociedad. La estrategia vincula a estos actores en algunas de las etapas del programa "Auditoría gubernamental con enfoque integral", que se realiza en las entidades sujetas a control para lograr un mayor valor agregado en el proceso de control y vigilancia de la gestión fiscal. Entre sus acciones más relevantes se destaca la identificación, sectorización y vinculación de organizaciones idóneas de la sociedad civil que apoyen el desarrollo del

proceso auditor, y el análisis y canalización de iniciativas ciudadanas para la formulación del Plan General de Auditoría.

- **Estrategia de información.** Orientada a mantener informado al ciudadano sobre el sistema de control fiscal participativo y las entidades que vigila. Se realiza a través de medios como la línea de atención al ciudadano, la página web, el correo electrónico, el periódico institucional o el Centro de Atención Integral al Ciudadano (CAIC) como puntos de encuentro entre la ciudadanía y la Contraloría.

Finalmente, en relación con la participación ciudadana, la CGR está definida como la institución pública que debe velar por, y garantizar de manera transparente, la legitimidad de todos los procesos de interés público que involucren recursos del Estado. Para ello, utiliza estrategias como la disponibilidad de la gestión pública, los ejercicios de formación, y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Todas las anteriores se consideran claves de la “governabilidad y la gobernanza” institucional.

Análisis de los elementos determinantes e impacto del control social

3.1 Condiciones generales de calidad de vida de la población de referencia

La investigación abordó dos grupos poblacionales que participan en el ejercicio del control social con la CGR; el primero, denominado *Usuarios cotidianos*, compuesto por personas que recibieron orientación y presentaron diferentes tipos de denuncias en el Centro de Atención Integral al Ciudadano (CAIC). La segunda población está formada por *personas que han participado en diferentes procesos de capacitación* (realizados también por la CGR), todo ello para fortalecer o incentivar el ejercicio del control social, considerado como un mecanismo de participación social para la intervención de lo público.

Las poblaciones objetivo estaban localizadas en Bogotá y en algunos municipios del departamento de Cundinamarca, como Soacha, Funza y Facatativá. Los resultados analizados permiten la observación de algunas tendencias respecto a la posible formación de capital social en la población que utiliza los diferentes mecanismos de participación, y también a la capacidad que permite que los individuos puedan cambiar de condiciones sociales a medida que utilizan estos mecanismos de control social, en las condiciones objetivas y con las percepciones subjetivas de su condición y entorno inmediatos.

En el proceso investigativo y con la metodología aplicada para la recolección de la información, se identificó el comportamiento, respecto a la movilidad social percibida, de aquellas personas que sintieron haber logrado cambios

en su entorno gracias a su participación en el ejercicio del control social en la CGR.

A partir de la información recolectada se presenta a continuación una descripción general de las condiciones de calidad de vida de la población estudiada.

Según los datos obtenidos, existe una participación predominante de los estratos 1, 2 y 3; la mayoría de individuos manifiesta ser cabeza de hogar y su rango de edades se concentra entre los 30 y los 46 años (ver anexo D: características socioeconómicas).

Una característica singular, que permite observar el tipo de población que participa de manera más activa en el control social, es la de los rasgos socioeconómicos. La muestra presenta un porcentaje mayor de personas que cuentan con un trabajo regular, tienen casa propia y disponen de los servicios de una EPS en calidad de cotizantes del sistema; además, en su mayoría, tienen nivel de educación secundaria. Es evidente que sus percepciones subjetivas de bienestar les permiten afirmar que, pese a que no satisfagan todas sus necesidades, no se consideran pobres ya que tienen lo necesario para vivir dignamente (vivienda, alimentación, ingresos suficientes o trabajo) (ver anexo D: características socioeconómicas).

En contraste, las personas que se creen pobres (30% de los ciudadanos capacitados y 43% de los usuarios cotidianos) dicen que se consideran en esta condición porque piensan que los ingresos no les alcanzan para sufragar todos sus gastos; es decir, su percepción de pobreza está asociada directamente a su nivel de ingreso frente a su consumo real.

3.2 Percepción de los usuarios sobre su participación en el control social

Las dinámicas de la participación dentro del control social, y la consolidación de éste como un mecanismo efectivo y como puente entre el Estado y el ciudadano, dependen ampliamente de que los usuarios perciban que su concurso en los procesos de control tiene resultados visibles: si el individuo o comunidad participante no siente que su actuación en ejercicios de control social es efectiva, el mecanismo generará resistencias y no se percibirá como herramienta idónea para mejorar sus condiciones de bienestar. Por lo tanto, observar la percepción de los usuarios acerca del impacto que tuvo la participación en el mecanismo de control social resulta relevante para entender los efectos sobre el bienestar de la población afectada.

Para el desarrollo de esta parte de la investigación se consideró relevante entender la dimensión que tiene para los usuarios su participación en estos mecanismos de control social; es decir, hasta qué punto entienden las implicaciones de su participación en los procesos. En ese sentido, se observa algo curioso en la población de usuarios cotidianos, la cual, a pesar de presentar sus denuncias, no tiene mucha claridad sobre el concepto mismo de control social; es así como, por ejemplo, una gran parte de la

población que usa el CAIC no considera que el poner una denuncia sea un mecanismo de control social (ver anexo C: control social).

Al analizar las características de la población que recibió capacitación, se observa que las mujeres tienen una preferencia por las capacitaciones relacionadas con el programa "Familias en acción", mientras que los hombres se capacitan más en temas de control social y de participación ciudadana (ver más adelante la información estadística y los anexos).

Igualmente se observa una relación directa entre una de las condiciones objetivas de bienestar (el nivel de educación) de las personas encuestadas con el ejercicio del control social. Quienes tienden a usar los mecanismos de control son las personas con un nivel medio, medio alto o alto de educación. Así, las denuncias y reclamos por irregularidades, corrupción, estafa o por ineficiencia en los servicios públicos, y que afectaron de manera importante su bienestar, fueron interpuestas por este tipo de población con mayor intensidad que por aquella con menores niveles educativos, lo que muestra también su mayor capacidad de reclamo y su potencial de denuncia sobre malos manejos de los recursos públicos. Paradójicamente, los encuestados dicen desconocer el procedimiento que sigue la CGR en el trámite interno respectivo, lo que indica que muchos denunciantes no asimilan de manera clara la información suministrada o que ésta no es tan comprensible como debiera. Esto lleva a reflexionar sobre la forma, proceso y seguimiento de la información que se genera en el trámite de la denuncia.

Una característica relevante en el caso de las denuncias es que quienes se consideran pobres y creen que se ha afectado considerablemente su bienestar tienden a poner denuncias, lo que muestra que la reacción positiva a éstas, por la población encuestada, se da sólo en condiciones de alta vulnerabilidad social. La identificación de este comportamiento y su posterior estudio pueden constituir una herramienta de análisis útil en el momento de buscar un mayor nivel de control social en aquellas poblaciones excluidas, consideradas pobres y vulnerables, sobre todo frente a hechos de co-

rrupción o manipulación propiciados por las necesidades y carencias a las que se ven expuestas, todo ello en el camino de fortalecer el ejercicio de una ciudadanía más proactiva con el control y eficiencia de los recursos públicos.

No obstante, se observa simultáneamente que cuando se interponen denuncias ante la Contraloría, si bien por un lado éstas propician la intervención en lo público, no pueden, como es obvio, garantizar de manera inmediata el bienestar de quienes utilizan este mecanismo, ya que obtener resultados directos y rápidos no siempre sucede en un lapso corto. Esto lleva a no generar cambios en las situaciones desventajosas de la denuncia interpuesta o a que el resultado no sea realmente satisfactorio. En el estudio, apenas en el 14% de los casos la respuesta a la denuncia solucionó el problema y tan sólo el 22% de las personas percibió un mejoramiento de sus condiciones luego de interponer la denuncia.

Lo anterior podría llegar a ser una gran limitación a la potencialidad del instrumento como mecanismo generador de bienestar, dado que un tiempo de espera demasiado largo puede provocar un sentimiento de desprotección y de escepticismo frente a la participación en el control social, lo que a futuro implica que las personas posiblemente no vuelvan a utilizar el mecanismo.

En síntesis, respecto a las condiciones subjetivas se encontró que entre quienes vieron afectado su bienestar, el 50% no se considera pobre. De otra parte, se halló que las capacitaciones permiten, en un porcentaje significativo (74% de la población capacitada), practicar efectivamente el control social, y que ellas proporcionan en un primer momento el conocimiento, la aclaración de temas y las herramientas necesarias para esa labor.

De la población denunciante que piensa que se vieron afectadas sus condiciones de calidad de vida por el evento que desató su denuncia, el 91% se encuentra afiliado a una EPS, es decir, tiene ingresos suficientes para cotizar en el POS. De estas personas, quienes son más afectadas son aquellas con niveles de educación más bajos. Lo anterior podría inducir a pensar que, para una adecuada partici-

pación, este tipo de personas requiere de más acompañamiento y gestión en el proceso mismo de denuncia, lo que no sólo promovería el ejercicio ciudadano de control social, sino el constante mejoramiento de quienes son más vulnerables por sus bajos niveles educativos.

De manera paradójica, existe una percepción favorable de la CGR (tal vez por ser la entidad rectora del control de lo público), ya que a pesar de los inconvenientes expuestos y de las consideraciones de demora o ineficiencia, la mayoría de encuestados consideró que si tuvieran otra denuncia que hacer utilizarían los mismos procedimientos. Entre las opiniones expuestas por los encuestados en este sentido figuran como razones la credibilidad y el “debi-do proceso”. Por el contrario, el resto de encuestados opina que los procedimientos y el trámite fueron ineficientes o considera que perdió su tiempo (ver cuadro 4). Este breve panorama va mostrando los efectos sobre la población usuaria y capacitada, tanto en sus condiciones objetivas como en las imágenes subjetivas que se van formando a partir de la relación institucional (por el uso de reglas de juego para participar en lo público) que se entable con la CGR.

3.3 El capital social como activo del desarrollo

Uno de los efectos del control social como mecanismo de participación es la construcción de redes que permiten acceder a cierto tipo de información que estaría vedada para un individuo aislado. Este acceso es importante para la investigación, porque permite reconocer las circunstancias más adecuadas para que los diferentes individuos o grupos sociales disfruten de bienestar y calidad de vida.

El capital social se integra a la discusión sobre el desarrollo contemporáneo a través del uso estratégico de las políticas públicas pues, gracias a la capacidad de cooperación y de extensión de redes de reciprocidad activas, una serie de grupos sociales haría más efectiva sus relaciones de intercambio y convivencia, y se reducirían las discrepancias y conflictos.

En desarrollo de la anterior discusión se plantea una serie de supuestos acerca del capital social, que lo hacen viable para la superación de los desajustes que se presentan en el tejido social, sobre todo de aquellos que se generan por la exclusión y vulnerabilidad, y que se ven reflejados en la profundización y ampliación de la pobreza como fenómeno conexo al fracaso de los actuales modelos de desarrollo económico y social.

Estos supuestos se basan en los siguientes planteamientos (Hernández, Ochoa & Novoa, 2001): en primer lugar, la idea de que en un país la existencia de vínculos sociales, éticos y cívicos puede ser la principal fortaleza para acceder a una mejor calidad de vida. El segundo nos dice que es fundamental mantener patrones de relación socialmente compartidos para el funcionamiento ordenado de las instituciones y para promover un crecimiento sostenible de la economía; y el tercero se refiere al fortalecimiento que se debe lograr en el tejido social, y en las redes de producción y comercialización, para la introyección de normas de reciprocidad, solidaridad y confianza en una población específica.

A partir de los anteriores supuestos, expondremos en seguida varias concepciones acerca del capital social, planteadas por los representantes más sobresalientes de esta corriente de análisis teórico.

Para Coleman, este concepto se deriva del capital humano en tanto capacidad y resultado de los vínculos entre individuos, a partir de los saberes y destrezas acumulados individualmente para competir en el mercado laboral y obtener capital físico (Hernández, Ochoa & Novoa, 2001). Para Putnam, Leonardo y Nanetti, el capital social “consiste en el número y el vigor de las asociaciones voluntarias basadas en la confianza entre sus miembros para el beneficio mutuo” (Hernández, Ochoa & Novoa, 2001, p. 15). Autores como Bourdieu y Wacquant lo entienden como “una suma de recursos derivados de la posición duradera en las redes de reconocimiento y conocimiento, más o menos institucionalizadas” (Durstun, 2000); según estos autores, el concepto mide el grado de integración de un individuo a una red de contactos sociales, en la cual como producto se espera que se generen altas expectativas de reciprocidad, comportamientos confiables, una sustancial mejora de la eficiencia privada y que, a partir de estos elementos, ese capital social se convierta en un bien colectivo que impacta positivamente la estructura económica en cuanto reduce los costos de transacción (Coase, 1960), aporta a la producción de bienes públicos (North, 2001) y a la construcción de agentes sociales con actitudes cívicas, con lo cual se eleva la capacidad de gobernabilidad (Putnam, 1993).

Estudios realizados por la Cepal consideran el capital social como el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación. Ello constituye un capital en el sentido de que proporciona mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones y que puede ser acumulado (Arriagada, Miranda & Pavés, 2002). Por ello, el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en las políticas públicas; esta visión debe considerar los mecanismos y las estructuras que unen y sostienen, en el largo plazo, dichas políticas, en la medida en que crea y fortalece instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia como parte de un reto ético y político (Cepal, 2000).

Paralelamente, Sen define la pobreza no como una carencia de renta o bienes frente a las necesidades fundamentales, sino como la imposibilidad de realizar ciertas funciones básicas y de adquirir las capacidades correspondientes (Sen, 2000). El agenciamiento, el ejercicio de las titularidades, los derechos y la libertad son estados prioritarios de la vida para el logro de una alta consideración del bienestar social; por ello la capacidad del capital social y de las políticas públicas, como medios y fines para el desarrollo, se debe encaminar en este sentido.

Para este estudio se entenderá el capital social como una serie de normas institucionalizadas, es decir “introyectadas”, ya sea de manera formal o informal, por un grupo social, las cuales reproducen comportamientos basados en la confianza, la reciprocidad y la cooperación.

El capital social en cifras y resultados

Si consideramos que una de las características del capital social es la formación de redes de reciprocidad, encontramos entonces (ver cuadros 1, 2 y 3), que los resultados obtenidos para las dos poblaciones objetivo –denunciantes y personas capacitadas– arrojaron, en primer lugar, que en el caso de la población que presentó su denuncia ante la Contraloría, el 37% pudo conocer a otras personas en la misma condición, y de éstas el 36% afirmó que el haberlas conocido influyó positivamente en el trámite de su denuncia, ya que le proporcionaron mayor información y apoyo.

Cuadro 1			
Capital social. Redes y gestión de denuncias			
¿El uso de este trámite en la Contraloría le permitió conocer a otras personas en la misma condición?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	58	36,94	36,94
NO	95	60,51	97,45
NS/NR	4	2,55	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 2		
Capital social. Percepción de apoyo a la denuncia		
Influencia en el trámite de su denuncia por haber conocido a otras personas en la misma condición	Frecuencia	Porcentaje
Mejor	21	36,21
Igual	34	58,62
Peor	3	5,17
Total	58	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 3		
Capital social. Percepción de mejoramiento del trámite de denuncia		
Razón por la que el trámite de su denuncia mejoró por haber conocido a otras personas en la misma condición	Frecuencia	Porcentaje
Mayor información	12	57,14
No se siente solo	3	14,29
Otra	6	28,57
Total	21	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

A partir de los resultados registrados en estas tablas se observa que, a pesar de que su frecuencia de aparición es aún baja, existe un alto potencial en la formación de redes para constituir capital social, es decir, en aquellas redes basadas en la capacidad de buscar cooperación para una intervención más ventajosa. En prospectiva, este tipo de capital podría tener mayores posibilidades para la formación ciudadana, y por tanto ésta sería una estrategia que se

debiera impulsar cuando se orienta a quienes usan instrumentos de participación para el control social.

En el cuadro 4 se puede ver que es notoria igualmente la tendencia a utilizar la denuncia y esto puede redundar en la generación de confianza. En efecto, la mayoría de la población (el 61,15%) consideró en el estudio que si tuviera que formular otra denuncia utilizaría los mismos procedimientos, debido a su efectividad, credibilidad, ayuda, transparencia y al debido proceso.

Cuadro 4			
Capital social. Utilización de mecanismos por la población "Usuarios cotidianos"			
Si tuviera otro tipo de denuncia, ¿utilizaría estos mismos procedimientos?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	96	61,15	61,15
NO	54	34,39	95,54
NS/NR	7	4,46	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Para el caso de la población capacitada, vemos (cuadros 5, 6 y 7) que el 80% manifestó que la participación en los cursos les permitió conocer a otras personas, y el 76%

afirmó que ese hecho influyó positivamente en el ejercicio del control social debido a que les permitió obtener mayores conocimientos.

Cuadro 5			
Capital social. Población capacitada y redes sociales			
¿La participación en la capacitación le ha permitido conocer a otras personas?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	87	79,82	79,82
NO	22	20,18	100,00
Total	109	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 6			
Capital social. Percepción del uso del control social			
¿Conocer a estas personas le ha permitido hacer uso del control social?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Mejor	66	75,86	75,86
Igual	21	24,14	100,00
Peor	0	0	100,00
Total	87	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 7			
Capital social. Redes y uso del control social			
Razones por las que conocer a estas personas le ha permitido hacer un mejor uso del control social	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Mayor conocimiento	36	54,55	54,55
Creación de grupos	4	6,06	60,61
Otras	24	36,36	96,97
NS/NR	2	3,03	100,00
Total	66	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Inicialmente se puede decir que la dinámica de entrar en relación con otras personas, y sobre todo en procesos vinculados con los cursos de capacitación, permite estimular una mayor participación en el ejercicio del control social, con lo cual se ratifica la importancia de fortalecer los mecanismos pedagógicos para formar, más que ciudadanos independientes, grupos de personas que se apoyen, con miras a lograr una mayor sostenibilidad de los procesos de control social.

Lo anterior se puede apreciar claramente al observar que la población que recibió capacitación y que efectivamente ejerció el control social no sólo siente que sus condiciones cambiaron durante la capacitación, sino además que esta experiencia les ha permitido usar mejor el mecanismo de la denuncia. Esto se afirma a pesar de que aún es bajo el porcentaje (ver cuadro 8) que ejerce este instrumento (sólo el 24% de la población capacitada), lo cual indica que se requiere de una evaluación de impacto más extensa y reflexiva sobre los procedimientos pedagógicos y la gestión institucional que se desarrolla para articular a estas personas en dichos procesos. Este comportamiento se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 8				
Capital social. Relación capital social vs. uso del control social				
		¿Piensa que el conocer a estas personas le ha permitido hacer uso del control social?		
		Mejor	Igual	Total
¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?	SÍ	24%	74%	62%
	NO	76%	26%	38%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Se evidencia entonces una relación directa entre el control social y el capital social, dado que la participación permite conocer a otras personas y generar así diversos tipos de contactos, lo cual, en este proceso de aprendizaje, aumenta el potencial del ejercicio del control social. Por este medio se puede evidenciar también, como de nuevo lo muestra el cuadro 8, que hay un impacto inicialmente bajo pero determinante en el acceso a condiciones de calidad de vida, que en este caso concreto se presenta como la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos sobre la base de un ejercicio ciudadano. Esto muestra también que sentirse incluido y con la capacidad de dar cuenta y acompañar un pro-

ceso público representa un avance adicional a la evaluación neta del ejercicio del control social. A partir de este punto se evalúa otro tipo de impactos importantes en su capacidad de construir tejido social.

3.4 La movilidad social y el desarrollo

Se retoma en este momento el concepto de movilidad social para observar patrones de ascenso o descenso en la población que participa en el control social, y averiguar su impacto en los objetivos de mejoramiento en la calidad de vida. Así, la idea es ver de qué manera afecta este recurso no sólo la percepción objetiva de mejoramiento, sino la consideración subjetiva de bienestar por esta vía de movilidad so-

cial. En otras palabras, se quiere establecer en esta investigación el alcance y grado de sostenibilidad que brindan estos recursos al mejoramiento del bienestar de los involucrados.

Por lo general, la política social es la encargada de propiciar la movilidad social mediante la acumulación de capital humano y social. Uno de los puntos vulnerables de estos programas sociales es el de la desigualdad, que en muchas ocasiones resulta oponiéndose a la capacidad que generan las estrategias de movilidad social, ya que las poblaciones más proclives a presentar movilidad son aquellas que más recursos de diversos capitales tienen y ejercen. Así, el tema de los derechos y las capacidades entra a cumplir un papel importante en la creación de instituciones que permitan que los grupos sociales con altas necesidades puedan no sólo acceder a recursos de bienestar, sino sostenerse en el largo plazo.

En este sentido, la evaluación de impacto de programas y proyectos sociales, en cuanto a su capacidad de generar activos tangibles e intangibles de bienestar (un ejemplo de estos últimos es el de las percepciones subjetivas de bienestar), se convierte en una medida que permite avanzar en el mejoramiento de dichos programas. Por ello a continuación se presenta una aproximación –inicialmente teórica– al concepto de movilidad social, en procura de establecer un marco de análisis que permita indagar el impacto que se genera a partir del ejercicio del control social.

La movilidad indaga sobre “los patrones culturales, las prácticas de crianza en la infancia, valores interiorizados, síndromes de personalidad, actitudes generales de grupos, entre otros que afecten los entornos sociales, y los efectos correlacionados entre las anteriores variables y la forma de vida individual y familiar de dichos entornos” (Bressler, Sagi & Westoff, 1960, p. 377).

Así, la movilidad social apela a la capacidad que tienen los individuos de cambiar efectivamente de condición social, en la medida en que usen recursos (por ejemplo, bienes públicos) para interactuar en diversos estatus, y a condición de ser reconocidos como sujetos de derechos cuando participen en diferentes escenarios sociales, políticos y económicos, como es el caso del ejercicio del control social.

Esa participación en diferentes escenarios es “el conjunto de roles que un individuo desempeña en virtud del conjunto de estatus en los que se halla ubicado dentro de la sociedad” (Germani, 1971, p. 59). Igualmente, Germani define la movilización social como “un cambio en el contenido y la extensión de la participación social” (Germani, 1971, p. 59). Desde esa perspectiva, este proceso se podría entender gracias al uso de bienes como el control social, a los cuales los individuos tienen acceso por efecto de la “democratización” de espacios de participación.

El tipo de cambios asociado al concepto de movilidad social parte de dos consideraciones. La primera se relaciona con la movilización psicológica, es decir, la “propensión activa a restablecer el equilibrio entre el nivel psicosocial y otros niveles –normativo y ambiental–” (Germani, 1971, p. 64), en otras palabras, la inicial interiorización de las nuevas condiciones a las cuales se enfrentan los individuos, por ejemplo, la capacidad que otorga la educación para la gestión de escenarios sociales no ejercidos. La segunda consideración es con respecto a la movilización objetiva, que es la “expresión de la respuesta activa, en términos del comportamiento real” (Germani, 1971, p. 64), por ejemplo cuando se participa en una junta de ciudadanos o en movimientos políticos o sociales de diferente índole, y, en este caso, en el ejercicio de procesos de control social.

Otras formas de movilidad que se reportan en la investigación y la literatura son: la *movilidad estructural*; es decir, aquella causada por la expansión de las economías de la región, en la que toda la población mejora o desmejora sus niveles de vida; la *movilidad individual*, en la cual inciden aspectos demográficos, los activos y el capital de que dispone el individuo, así como el esfuerzo y el mérito propios; y la *movilidad como estructura de oportunidades*, que se relaciona con transfor-

maciones estructurales que no modifican los ejes fundamentales de la estratificación del pasado pero permiten el acceso a nuevas oportunidades. En esta última inciden enormemente las políticas públicas, la cobertura de servicios sociales y la seguridad social (Uribe, 2005).

La movilidad social en cifras y resultados

La movilidad social, como concepto e indicador, trata de analizar los factores económicos, políticos o sociales que permiten que una persona o grupo cambie su situación actual. Así, la movilidad social es entendida como la capacidad de movilización de una persona o grupo en términos del mejoramiento o empeoramiento de sus condiciones de vida, ya sea de manera objetiva (bienes y servicios básicos) o subjetiva (sentimiento actual percibido frente a otro pasado). Quizás ésta sea la base de la crítica manifestada por la población participante (denunciantes) frente a la gestión de la CGR, en el sentido de que no han obtenido una respuesta satisfactoria a su denuncia.

Dado que no en todas las demandas la CGR tiene injerencia y más bien opera en ellas como orientadora, la anterior crítica no tiene mucha validez. En cambio, este tipo de percep-

ción muestra la forma como se está relacionando la CGR con las poblaciones de usuarios, pues no sólo interviene en la canalización y gestión de denuncias ciudadanas, sino que sirve de plataforma institucional para movilizar recursos que permitan la articulación de los sectores sociales y ciudadanos, los cuales, mediante el ejercicio del control social, pueden ser visibles y sentirse parte importante del proceso de administración y control de lo público.

Efectivamente, los resultados muestran que el 63% de la población considera que la respuesta de la CGR sobre las denuncias fue ineficiente o muy ineficiente; el 14% opina que fue eficiente, mientras que el 13% la considera aceptable y sólo el 10% la estima como de buena respuesta. Es de anotar que, tal como lo muestran los cuadros 9 y 10, el estudio reporta que tan sólo el 14% de la población obtuvo respuesta al trámite, mientras que al 13% le sirvió como orientación. Estos resultados presentan la insatisfacción de los usuarios, pero también muestran el alto potencial de la gestión que puede llegar a tener la CGR al intervenir en las situaciones desfavorables, y los efectos que puede causar en el mejoramiento de quienes usan este mecanismo de participación. No se trata de resolver, sino, en los casos requeridos, de acompañar más de cerca y de hacer partícipe del trámite al usuario, informándole constantemente, pensando más en una estrategia de inclusión social en la que el ciudadano sea fuertemente activo en el proceso y no una persona pasiva receptora de información, muchas veces negativa.

Cuadro 9

Movilidad social. Respuesta obtenida			
Respuesta obtenida a su denuncia ante la CGR	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Ninguna	85	54,14	54,14
Orientación	21	13,38	67,52
Solucionó el trámite	22	14,01	81,53
No sabe la respuesta	5	3,18	84,71
Otras	24	15,29	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 10							
Movilidad social. Valoración de la respuesta vs. grado percibido de afectación							
		Valoración de la respuesta de la CGR ante su denuncia					
		Muy Ineficiente	Ineficiente	Aceptable	Buena	Eficiente	Total
Grado de afectación en su bienestar por el evento que motivó la denuncia ante la Contraloría	Muy bajo	12%	4%	5%	7%	5%	8%
	Bajo	5%	4%	24%	0%	0%	6%
	Medio	3%	28%	14%	13%	18%	11%
	Alto	20%	24%	14%	13%	18%	19%
	Muy alto	59%	40%	43%	67%	59%	55%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Al analizar la relación entre el control y la movilidad social (cuadro 10) se encuentra que el grado de afectación sobre el bienestar de las personas, provocado por el evento que motivó la denuncia ante la Contraloría, es alto o muy alto para quienes consideran que la respuesta dada por la Contraloría a su denuncia fue buena o eficiente. Sin embargo, se evidencia una situación similar en el otro extremo; es decir, para quienes consideraron que la respuesta obtenida fue muy ineficiente, el evento que motivó su denuncia también afectó muy fuertemente su bienestar.

En efecto, el 73% de la población que presentó una denuncia ante la Contraloría afirma que la respuesta dada por la entidad ha influido en su bienestar. Además se evidencia (cua-

dro 12 y 13) que el 91% de las familias afectadas por la respuesta de la entidad se encuentra afiliado al régimen de salud, principalmente a una EPS, y tiene niveles de educación bajos, lo que permite visibilizar las características de quienes son más afectados y usan el mecanismo de control.

Adicionalmente, del cuadro 9 se puede inferir que el impacto en el bienestar no ha mejorado la calidad de vida, considerando que para apenas el 14% esta respuesta solucionó su problema, y que para tan sólo el 22% se les mejoraron sus condiciones luego de interponer la denuncia (ver cuadro 11).

Cuadro 11			
Movilidad social. Influencia en el bienestar			
Cambio en sus condiciones actuales luego de instaurar la denuncia	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Mejores	35	22,29	22,29
Iguals	67	42,68	64,97
Peores	55	35,03	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Asimismo (cuadro 14), en cuanto a las condiciones subjetivas se encontró que el 50% de los denunciantes que dice haber visto afectado su bienestar no se considera pobre. Al considerar el grado de afectación del evento en el bienestar de los individuos y

sus condiciones actuales, se encuentra que las personas con un grado de afectación alto o muy alto, luego de interponer la denuncia, han mejorado sus condiciones actuales en 17% y 28% respectivamente, mientras que quienes dicen que han empeorado representan el 30% y 42% respectivamente.

Cuadro 12			
Movilidad social. Respuesta en bienestar			
¿La respuesta dada por la CGR ha influido en su bienestar?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	114	72,61	72,61
NO	31	19,75	92,36
NS/NR	12	7,64	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 13					
Movilidad social. Percepción ante la respuesta vs. afiliación					
		¿La respuesta dada por la CGR ha influido en su bienestar?			
		SÍ	NO	NS/NR	Total
¿Están afiliados los miembros de su hogar al régimen de salud?	SÍ	91%	100%	92%	93%
	NO	9%	0%	8%	7%
	Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 14					
Movilidad social. Percepción vs. cambio de condiciones					
		Cambio en sus condiciones actuales luego de poner la denuncia			
		Mejores	Iguales	Peores	Total
Grado de afectación en su bienestar por el evento que motivó la denuncia ante la Contraloría	Muy bajo	8%	46%	46%	100%
	Bajo	10%	70%	20%	100%
	Medio	22%	67%	11%	100%
	Alto	17%	53%	30%	100%
	Muy alto	28%	30%	42%	100%
	Total	22%	43%	35%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Entre tanto, en el cuadro 15 se ve que el 23% de las personas que tienen un familiar afiliado al régimen de salud mejoraron sus condiciones actuales luego de poner la

denuncia ante la CGR, sobre todo quienes pertenecen al régimen especial.

Cuadro 15					
Movilidad social. Afiliación al régimen de salud vs. percepción de condiciones actuales					
		Cambio en sus condiciones actuales luego de poner la denuncia			
		Mejores	Iguals	Peores	Total
¿Están afiliados los miembros de su hogar al régimen de salud?	SÍ	23%	43%	34%	100%
	NO	9%	36%	55%	100%
	Total	22%	43%	35%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

En el cuadro B12 de los anexos se puede apreciar adicionalmente que el cambio positivo en las condiciones actuales de las personas luego de poner su denuncia generó un mayor impacto en las personas que tienen estudios de posgrado, mientras que para la mayor parte de quienes tienen el menor nivel de educación, las condiciones actuales empeoraron luego de la denuncia. El impacto en las condiciones subjetivas de pobreza de las personas que interpusieron su denuncia fue mejor para el 26% de los que se consideran pobres.

ejercicio del control social les ha permitido mejorar las condiciones sociales y económicas, mientras que para el 60% sus condiciones permanecieron iguales ya que consideran que estas capacitaciones no influyen en nada. No obstante, el 79% contestó afirmativamente a la pregunta “¿Estas capacitaciones han permitido ejercer efectivamente sus derechos en el ejercicio del control social?”; sin embargo, sólo el 62% de estas personas ha ejercido el control social.

Para el 33% de la población capacitada (ver cuadros 17, 18 y 19), el conocimiento adquirido en los cursos y el

Cuadro 16					
Movilidad social. Percepción subjetiva de calidad de vida vs. movilidad					
		Cambio en sus condiciones actuales luego de poner la denuncia			
		Mejores	Iguals	Peores	Total
¿Se considera pobre?	SÍ	26%	34%	40%	100%
	NO	17%	52%	31%	100%
	NS/NR	38%	25%	38%	100%
	Total	22%	43%	35%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 17

Movilidad social. Cambio de condiciones vs. ejercicio del control social				
		¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?		
		SÍ	NO	Total
A partir de la capacitación y del ejercicio del control social, ¿sus condiciones económicas y sociales han cambiado?	Mejorado	33%	24%	29%
	Están iguales	60%	65%	62%
	Son peores	3%	4%	4%
	NS/NR	3%	6%	5%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 18

Movilidad social. Población capacitada y ejercicio efectivo del control social			
¿Esta capacitación le ha permitido ejercer efectivamente sus derechos de control social?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	86	78,90	78,90
NO	23	21,10	100,00
Total	109	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 19

Movilidad social. Población capacitada vs. percepción de capacitaciones				
		¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?		
		SÍ	NO	Total
Razones por las que esta capacitación le ha permitido ejercer efectivamente sus derechos de control social	Conocimiento y aclaración del tema	62%	38%	100%
	Herramienta para mejorar	65%	35%	100%
	Otras	71%	29%	100%
	NS/NR	25%	75%	100%
	Total	62%	38%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Dentro de las razones por las que estas capacitaciones les han permitido utilizar efectivamente sus derechos en el ejercicio del control social (ver cuadro 19), figuran, entre otras, las de que estas capacitaciones les han proporcionado conocimiento y aclaración del tema, y que les han brindado las suficientes herramientas para mejorar. Asimismo, se observa una relación entre el control y la movilidad social (cuadro 20) y se revela que el 83% de las personas que han ejercido el control social a partir de las capacita-

ciones considera que éstas han influido en su bienestar, por razones tales como el mayor conocimiento y la mejor gestión. Es de notar que tan sólo el 17% respondió negativamente a esta pregunta. Esa situación evidencia una relación estrecha entre el ejercicio del control social y el mejoramiento de las capacidades subjetivas de bienestar de los individuos. La anterior relación se muestra en el cuadro 20.

Cuadro 20				
Movilidad social. Ejercicio del control social vs. influencia en el bienestar				
		¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?		
		SÍ	NO	Total
¿Considera que participar en esta capacitación ha influido en su bienestar?	SÍ	83%	55%	71%
	NO	17%	45%	29%
	Total	100%	100%	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

3.5 El control social como mecanismo de participación

Los mecanismos de participación social y comunitaria se encuentran en el contexto de reforma estatal y de desarrollo de nuevos parámetros de relación entre la sociedad civil y el Estado, que para el caso colombiano se inician con la Constitución de 1991, en la que se considera determinante la injerencia directa e indirecta de la sociedad en el escenario de las decisiones públicas. El control social, como uno de los mecanismos más dinámicos en este contexto, se constituye en uno de los parámetros de reflexión para la investigación. A continuación se recogen varias perspectivas conceptuales en torno a él.

Uno de los conceptos iniciales se retoma del estudio “Control social en Colombia, características y tendencias”,

realizado por la Contraloría General de la República en 2006. Según este documento, el control social es una “modalidad de participación ciudadana que permite a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil incidir en los asuntos públicos, sean éstos desarrollados por organizaciones estatales o privadas, con el propósito de incrementar la integralidad y la rendición de cuentas a la sociedad en el manejo de la gestión pública y de sustraer a ésta de la apropiación privada” (Álvarez, 2006, p. 29).

Desde esta perspectiva, puede observarse la concepción del control social como toda una estrategia para el desarrollo social, pues permite tener una incidencia en lo público, tanto a partir de la formación ciudadana como de la

definición y ejecución de las políticas públicas y de los presupuestos públicos.

A su turno, Nuria Cunill dice que las acciones de control social (o de contraloría) remiten “al conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía” (Cunill, 2009, p. 5).

Cunill va más allá y, desde el anterior concepto, deduce que el control social (o la contraloría social) constituye uno de los mecanismos más directos de injerencia sobre los asuntos públicos del Estado y por esa razón permite establecer un espacio propicio para la formación de ciudadanías sustanciales, basadas en el ejercicio de derechos sociales.

Esta forma de ver el control social permite reflexionar sobre sus verdaderos principios y alcances, sobre todo en los procesos *ex / ante* de formación y procedimientos de las decisiones públicas, así como en los resultados *ex / post* de los mismos. De esta manera, el control social resulta no un acto de carácter policial, ni algo que permita simplemente minimizar la corrupción, y mucho menos un mero instrumento para exigir resultados de la gestión pública, sino toda una estrategia de desarrollo social y formación ciudadana.

Con consideraciones conceptuales como las anteriores se encuentran otros autores, mencionados por Cunill, que exploran alternativas a las definiciones y acciones propias del control social. En una breve síntesis, encontramos concepciones generales que muestran los escenarios sobre los cuales se discute el concepto de control social. Una de estas perspectivas afirma que todo mecanismo de participación social es

en sí mismo un proceso de control social, visto éste como un mecanismo de rendición de cuentas y manifestado en seis tipos específicos: coproducción, monitoreo ciudadano, procedimientos administrativos, democracia directa, protesta y cogobierno (Ackerman, 2006). Otros autores señalan la existencia de interfaces entre acciones de rendición de cuentas (control social) y acciones de cogestión (definición o implementación de políticas públicas) pero excluyen los mecanismos de participación directa (Isunza, 2005). Todo lo anterior muestra una discusión en torno de la definición de las acciones de control social como mecanismos de participación, que afectan las decisiones y permiten incidir en la orientación y corrección de las acciones de carácter público, más allá de los procedimientos netamente administrativos del Estado que las coordina (Cunill, 2009, p. 6).

En esta investigación se considera el control social como un mecanismo de participación que genera una injerencia directa, desde los organismos públicos, sobre el manejo, la orientación, el cumplimiento de objetivos y metas, así como sobre las decisiones generales sobre las políticas públicas y la administración de las mismas. Ésta es entonces una de las expresiones más claras para establecer los canales de interlocución entre el Estado y la sociedad, en procura de definir el alcance y los medios para procurar las condiciones de bienestar adecuadas y, podríamos decir, anheladas de la sociedad. Veamos los resultados a este respecto.

El control social en cifras y resultados

El comportamiento de las dos poblaciones objetivo de investigación muestra que no existe evidencia clara de qué significa control social (cuadro 21). Esto se percibe cuando se observa que tan sólo el 23% de los encuestados afirma conocer el significado de ese concepto. Sin embargo, para el 36% de ellos (cuadro 22), esta categoría se relaciona con organismos que cuidan a la ciudadanía, que vigilan y ayudan, mientras que el 33% de quienes afirman conocer el control social (es decir, tan sólo el 8% de quienes ejercieron en la realidad el control social) asegura que el término tiene que ver con vigilar y controlar el dinero de las entidades públicas.

Cuadro 21		
Control social. Conocimiento del control social		
¿Sabe qué es control social?	Frecuencia	Porcentaje
SÍ	36	22,93
NO	121	77,07
Total	157	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 22		
Control social. Percepción del control social		
¿Sabe qué es control social?	Frecuencia	Porcentaje
Organismos pendientes de la ciudadanía, vigilar, ayudar	13	36,11
Vigilar, controlar dinero de entidades	12	33,33
Otras	11	30,56
Total	36	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 23		
Control social. Uso de mecanismo de control social		
¿Ha practicado algún mecanismo de control social?	Frecuencia	Porcentaje
SÍ	16	66,67
NO	8	33,33
Total	24	100

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Dos de las relaciones que se investigaron fueron el tipo de red de protección social con que cuenta la población y el nivel de estudios logrados. Esto se hizo con el fin de observar el tipo de percepciones sobre el control social y de bienestar a partir de sus vínculos institucionales con el sistema de salud y con el nivel de estudio alcanzado. El resultado muestra (cuadro 24) que el 92% de las personas que saben qué es el control social manifestó que sus familiares se encuentran afiliados al régimen de salud, princi-

palmente a una EPS; asimismo es de notar que aproximadamente la tercera parte de las personas que tienen familiares afiliados al régimen de salud relacionan el ejercicio de control social con vigilar o controlar el dinero de las entidades públicas. En consecuencia, se encontró una relación directa entre las condiciones objetivas del bienestar de las personas encuestadas –desde el punto de vista de educación y salud– y

Cuadro 24				
Control social. Afiliación al régimen de salud vs. conocimiento del concepto de control social				
		¿Sabe qué es el control social?		
		SÍ	NO	Total
¿Están afiliados los miembros de su hogar al régimen de salud?	SÍ	92%	93%	93%
	NO	8%	7%	7%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 25				
Control social. Nivel académico vs. ejercicio del control social				
		¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?		
		SÍ	NO	Total
Último nivel educativo alcanzado	Primaria completa o incompleta	41%	59%	100%
	Secundaria completa o incompleta	55%	45%	100%
	Técnica o tecnológica compl./incompl.	67%	33%	100%
	Universidad completa o incompleta	63%	37%	100%
	Posgrado, especialización, maestría	64%	36%	100%
	Otro	0%	100%	100%
	Total	55%	45%	100%

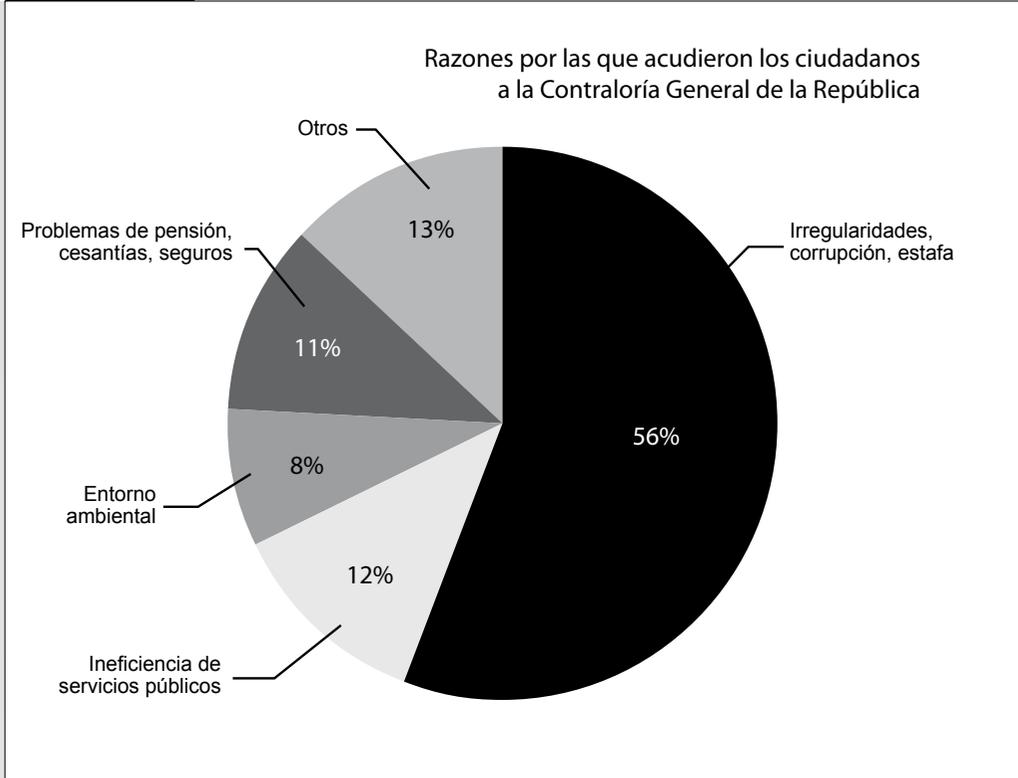
Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

el conocimiento del concepto del control social. Así, los datos muestran que el 69% de los encuestados que respondieron saber qué es el control social tiene estudios superiores, comparado con el 55% de quienes no conocen este concepto y no cuentan con estudios superiores (ver anexo C: control social).

Al analizar la relación entre el número de personas que conocen qué es el control social y las condiciones subjetivas del bienestar (cuadro 26), se encontró que del total de esas

personas, el 36% se considera pobre. Por el contrario, sobresale que el 58% que sabe qué es el control social no se considera pobre. Las principales razones por las que estas personas acudieron a la Contraloría General de la República fueron las de denunciar irregularidades, actos de corrupción o estafas, seguidas de los casos instaurados por ineficiencia en los servicios públicos (figura 1). En cuanto a la población capacitada (cuadro 27), se observa que el 32% de la población se considera pobre, mientras que el 68% de las personas que han ejercido el control social no se consideran en esa condición.

Figura 1



Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Lo anterior ratifica que la mayoría de las personas que participan de estos mecanismos pertenece a los estratos 3 y superiores, que son personas que no se consideran subjetivamente pobres y que cuentan con redes de protección social, es decir, que en general tienen condiciones aceptadas como no carentes o, mejor, suficientes; además, muestra una cobertura y una participación aún precarias de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

Ahora bien, en el cuadro 28 se puede ver que el 75% de las personas que acudieron a la CGR en Bogotá o Cundina-

marca a presentar una denuncia no sabe cuál es el proceso que sigue esta entidad en el trámite respectivo. La encuesta también indagó (cuadro 29) por el grado de afectación provocado por el evento que motivó la denuncia ante la Contraloría, sobre el bienestar de las personas que la interpusieron. Los resultados muestran que para el 55% de las personas, el grado de afectación fue muy alto, seguido del 19% que respondió alto, 11% medio, 6% bajo y 8% muy bajo.

		¿Sabe qué es el control social?		
		SÍ	NO	Total
¿Usted se considera pobre?	SÍ	36%	45%	43%
	NO	58%	50%	52%
	NS/NR	6%	5%	5%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 27				
Control social. Percepción vs. ejercicio del control social				
		¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?		
		SÍ	NO	Total
¿Usted se considera pobre?	SÍ	32%	33%	32%
	NO	68%	67%	68%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

A su turno, en el cuadro 30 se puede apreciar que se considera pobre el 37% de las personas a quienes el evento que motivó su denuncia ante la Contraloría afectó en un nivel alto su bienestar, mientras que este porcentaje asciende al 51% para quienes el grado de afectación fue muy alto. Las principales razones por las que el evento que motivó la denuncia ante la Contra-

loría afecta muy poco el bienestar de las personas (ver cuadros B2 y B3 de los anexos) es porque aún no han obtenido respuesta o porque su situación no ha cambiado; mientras que se responde que este evento afecta en gran proporción el bienestar de las personas porque implica afectaciones en el bienestar personal y colectivo. También según la encuesta, se observa que el 55% de la población capacitada ha ejercido el control social.

Cuadro 28			
Control social. Conocimientos del trámite de la denuncia			
¿Conoce el proceso que sigue la Contraloría General de la República en el trámite de su denuncia?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	33	21,02	21,02
NO	117	74,52	95,54
NS/NR	7	4,46	100,00
Total	157	100,00	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 29			
Control social. Grado de afectación en la población “Usuarios cotidianos”			
Grado de afectación de su bienestar por el evento que motivó la denuncia ante la Contraloría	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy bajo	13	8,28	8,28
Bajo	10	6,37	14,65
Medio	18	11,46	26,11
Alto	30	19,11	45,22
Muy alto	86	54,78	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 30							
Control social. Población “Usuarios cotidianos” vs. percepción							
		Grado de afectación de su bienestar por el evento que motivó la denuncia ante la Contraloría					
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Total
¿Se considera pobre?	SÍ	31%	50%	22%	37%	51%	43%
	NO	69%	50%	72%	56%	43%	52%
	NS/NR	0%	0%	6%	7%	6%	5%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro 31			
Control social. Población capacitada y ejercicio del control social			
¿A partir de esta capacitación, usted ha ejercido el control social?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	60	55,05	55,05
NO	49	44,95	100,00
Total	109	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

La encuesta también indagó por el mecanismo de control social que ejercen las personas que se han capacitado en el tema. Se encontró que el 18% de las personas hace veedurías, el 12% ejerce el control social en el sector de la salud, y el 3% lo realiza en contrataciones. De ahí que al analizar la población que ha ejercido control social a través de las

capacitaciones que recibieron sobre el tema, se ve una relación directa entre esa variable y el nivel educativo alcanzado. Así, la mayoría de población que ejerció el control social abarca a técnicos o tecnólogos y a personas con estudios universitarios y de posgrado. En consecuencia se evidencia una relación directa entre las condiciones objetivas de bienestar, desde el punto de vista de la educación, y el ejercicio del control social.

Cuadro 32			
Control social. Mecanismo de control social usado por la población capacitada			
Mecanismo de control social que ejerce actualmente	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Veedurías	11	18,33	18,33
Salud	7	11,67	30,00
Contratista	2	3,33	33,33
Otros	38	63,33	96,67
NS/NR	2	3,33	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

El control social y la formación de tejido social

¿Quién o qué tipo de personas denuncian actos de malversación de lo público? ¿Quiénes participan directamente en el control de lo público? ¿Qué relación existe entre estas prácticas y la formación de tejido social? Éstas son preguntas que resultan luego de indagar por las formas como se manifiestan diferentes sectores de la sociedad cuando se establecen, o se quieren establecer, relaciones con lo que se denomina “lo público”. El tejido social es aquella “red” de relaciones interpersonales e institucionales entre individuos, ciudadanos, consumidores, entidades, normas, sean ellas de índole social (parentesco, familia, núcleo de amistades), de índole política (adscripciones, militancias) o económica (red de consumidores, usuario del sistema).

Podríamos decir entonces que el tejido social se manifiesta como la expresión más pública, en la que cualquier persona puede visualizar o sentirse conectada a una comunidad extensa de hábitos y cultura, de símbolos y lenguajes, que permiten la interacción y el control a partir de los valores predominantes en una sociedad. Aquí surgiría la pregunta de si el tejido social se construye o emerge como una condición natural de la sociedad. Este interrogante no se resolverá aquí, pero sí abordaremos algunas hipótesis acerca de los elementos determinantes del control social en la formación de capital social y en la capacidad de generar movilidad social en quienes, de una u otra forma, ejercen dicha herramienta de participación ciudadana.

Partimos de definir el tejido social como “el conjunto de redes personales, categoriales, estructurales,

formales y funcionales, de iniciativas o asociativas y mixtas o intersistémicas, que constituyen un activo para los individuos y la sociedad pues les permite ampliar sus opciones y oportunidades para mejorar su calidad de vida” (PNUD, 2006). Este concepto, adoptado por las Naciones Unidas en 2006, marca una ruta que permite establecer la importancia de la vinculación propositiva y constante de los ciudadanos al control de lo público. Este control es visto como la forma en que se fortalece el tejido social, cuyo entramado es realizado, entre otros, mediante la labor institucional de las organizaciones del Estado (por ejemplo, la CGR) y de la sociedad civil.

Uno de los efectos “colaterales” del ejercicio del control social es el establecimiento, de forma natural, de redes de ciudadanos, hecho que tal vez se explique por los intereses comunes en este ejercicio, ya sea por efecto de la instauración de una denuncia o por la definición de áreas de control social en los procesos de formación ciudadana que realiza la CGR como parte de sus funciones.

Lo que demuestra la investigación realizada es que existe un grado potencial de formación de tejido social mediante la intervención institucional de la CGR, incluso sin tener una

estrategia específica frente a este fenómeno, pues ese tejido se forma de manera espontánea en los procesos mismos que involucran el control social, ya sea en las denuncias interpuestas o en los procesos de capacitación.

Otro elemento importante es el impacto subjetivo que se produce en las personas que dicen haber establecido redes de contacto a partir de este ejercicio. Ellas añaden que no sólo es más efectiva la participación sino que se percibe un mejoramiento en la calidad de vida, sobre todo por sentirse más reconocidos como actores de lo público.

El manejo y la gestión de la información que se adquieren en el ejercicio del control social permiten reconocer otra fuente de tejido social. Efectivamente, dicho ejercicio admite que quien está activo en este proceso sepa que pertenece y ocupa un lugar importante en la sociedad, pues ha desarrollado habilidades ciudadanas valoradas como determinantes para el beneficio colectivo, así como entrenamiento ciudadano.

Las normas institucionales –tanto formales como informales– que se desprenden y se instauran con el ejercicio del control social ratifican el alto potencial de este instrumento de participación social, sobre todo en la formación de tejido social. Por ello no sólo debe observarse el objetivo mismo de intervención activa en lo público, sino los efectos externos de esta práctica, ya sea en la formación de capital social o de intervención en la movilidad social, ya que dan estatus al ejercicio ciudadano del control social.

A pesar de que esos efectos todavía no son muy reconocidos, lo que se resalta es la capacidad de intervenir las condiciones objetivas (mejoramiento de la lucha contra la co-

rrupción) y subjetivas (reconocimiento de los individuos como ciudadanos legítimos) para la formación de un tejido social fuerte y sostenible en el largo plazo.

Un punto importante para el análisis de estos resultados es determinar el tipo de población con mejores condiciones para beneficiarse de este mecanismo de participación. Como lo establece la investigación, esa población tiene un nivel entre medio y alto de educación, cuenta con trabajos formales, no se siente pobre y dispone de las condiciones fundamentales para tener una calidad de vida aceptable. Esto muestra que no es la población más carente, pobre o vulnerable la que ejerce este derecho constitucional. En esta conclusión inesperada quizá pueda influir la política social asistencialista del Estado, que hace que no se vean sus acciones de compensación como un derecho sino como un favor, sobre todo en escenarios de altas carencias y necesidades; de ahí que estos sectores de población carente no reclamen sino que agradezcan.

Sería interesante reflexionar sobre estos resultados, buscando quizá que la CGR incluya otras herramientas o mecanismos institucionales, bien sea para incentivar la formación de redes luego de interponer las denuncias o, bien, luego de las auditorías articuladas o de los procesos de formación y capacitación. Esto implica pensar nuevas rutas a partir del ejercicio del control social, que le den a esta labor incluso un mayor nivel de sostenibilidad en el tiempo y mayor impacto en el bienestar y calidad de vida de la población, no sólo de la que interviene directamente, sino de la que se beneficia indirectamente por efecto de un mayor y más fuerte tejido social.

Un asunto que se percibe determinante en todo el proceso es la importancia de la respuesta, de la orientación, del seguimiento o de la capacitación, como formas institucionales de interlocución entre la CGR y la población de ciudadanos que entran en contacto con esa entidad. Se observa que esas formas resultan fundamentales para la formación de redes de tejido social, incentivadas por los intereses comunes de quienes participan y usan la herramienta y los diferentes instrumentos para el ejercicio del control social.

Ya habíamos anotado que la investigación muestra que, aun sin la intervención específica de la CGR en la formación de redes, se generan iniciativas alrededor de los espacios de instauración de denuncias y de los procesos de capacitación y formación. Por lo tanto se podría inferir que si la CGR diseñara y articulara, como parte de sus funciones, una estrategia de seguimiento, y si incluyera acciones de cooperación ciudadana en procura de fortalecer el capital social, se tendría una estrategia formativa que propicie el ejercicio de una ciudadanía proactiva (que permitiese a su vez la formación de tejido social), en vez del funciona-

miento de un aparato institucional para regular el uso del control social y para cumplir con lo establecido en la Constitución.

La idea es continuar observando el desarrollo de estos espacios para ampliar la discusión y diseñar, para ponerlas en marcha, las acciones que permitan aprovechar el potencial identificado en las actividades propias del control social en la CGR.

Conclusiones y recomendaciones

Una de las conclusiones más importantes del presente estudio es que existe evidencia de formación de capital social y de movilidad social subjetiva en el ejercicio del control social. Como lo muestran los datos, un porcentaje de la población involucrada en este ejercicio opina que el conocer a otras personas durante el proceso de control social no sólo mejoró su desenvolvimiento en la gestión de los instrumentos de control, sino que piensa que su calidad de vida obtuvo un mejoramiento.

Esto demuestra que el entorno institucional que despliega la CGR en su labor constitucional de promover los mecanismos de participación ciudadana –fundamentalmente, el control social de lo público– no solamente redundará en la puesta en marcha de una serie de estrategias para su realización, sino que de manera colateral (tal como ocurre cuando se producen externalidades en bienes públicos) tiene un potencial de incidir positivamente en la formación espontánea de redes sociales que realizan mejoramientos en el tejido social, pues permiten construir escenarios de cooperación y confianza. En términos de la acción colectiva y de la referencia en el efecto de comparación con otros, estos escenarios redundan en un aumento en la percepción de bienestar y calidad de vida, tanto cuando se resuelven las denuncias interpuestas como cuando los ciudadanos se articulan a los procesos de capacitación y formación. Este hecho permite comprobar que realmente es posible intervenir en lo público a partir del ejercicio de la ciudadanía, y que se puede tener una incidencia positiva en el bienestar de las personas.

Este reconocerse a sí mismos, simultáneamente con el reconocimiento institucional generado en la relación entre el ciudadano y la CGR, permite que se promueva un sentimiento de inclusión que impacta profundamente el bienestar de los individuos. Éste es el efecto más claro que se puede extraer de los resultados de la investigación.

Un aspecto que se debe resaltar es que aquella población que afirma en la encuesta gozar de los beneficios en capital social y en movilidad social, y que, diríamos, presenta una tendencia más a la “cultura del reclamo”, es de nivel socioeconómico medio, tal como lo muestra la información del estudio.

La mayor cantidad de población participante no se considera pobre. Este tipo de población tiene, en su mayoría, niveles medios de formación. Lo anterior muestra hasta qué punto las capacidades permiten estar en una situación adecuada de bienestar e inciden en la participación del ciudadano en los mecanismos de control social.

Frente a lo anterior, una pregunta que resulta es ¿qué pasa con los denunciantes que sí se consideran pobres, que ejercen el control social y que además son de estratos bajos? Los resultados muestran que la estrategia de participación en control social aún no llega, de manera amplia

o masiva, a la población denominada pobre y vulnerable. Este comportamiento resulta relevante ya que uno de los objetivos de la CGR y de los mecanismos mismos de participación es permitir que, mediante un ejercicio de ciudadanía propositiva, los sectores más pobres y vulnerables puedan ser actores de su desarrollo, sobre todo cuando se comprueba el alto potencial del ejercicio del control social para formar capital social y mejorar las condiciones de calidad de vida.

Adicionalmente se observa que entre las personas que ejercen el control social existe un amplio grupo que tiene un concepto bastante limitado o erróneo sobre el control social, situación que debería revisarse en los procesos de formación. Un ejemplo de ello es que de todas las personas que dicen ejercer el control social, sólo el 18% menciona conceptos relacionados con su definición. Lo anterior puede limitar el potencial que tienen los mecanismos de control social de impactar sobre el bienestar de los individuos, porque un desconocimiento, incluso parcial, de qué es participar a través de dichos instrumentos, puede llevar a generar expectativas distorsionadas sobre la participación, que al no verse cumplidas quizá frustren al individuo en su ejercicio ciudadano.

En términos generales podemos mencionar las siguientes conclusiones del estudio realizado sobre los dos tipos de poblaciones intervenidas:

- Se ratifica que mediante las estrategias de denuncias y de capacitación en los mecanismos y las herramientas de control social se pueden generar mejores condiciones de calidad de vida. La institucionalidad de la CGR puede servir de puente no sólo para promover los mecanismos de control social sino para el mejoramiento de las condiciones objetivas y subjetivas de quienes intervienen en este proceso.

- Se reconoce que un valor agregado en este proceso de construir o fortalecer el tejido social es el de dar a conocer todo el proceso que se sigue, tanto en la instauración de las denuncias como en la gestión y práctica del control social. A este respecto se puede decir que una persona que se capacita no sólo aprende en los cursos a reconocer los procesos y herramientas para el control social, sino que puede llegar a mejorar sus condiciones de calidad de vida, tanto objetiva como subjetivamente. Se propone la estrategia de ejercicio del control social no sólo como un derecho, sino como herramienta de cambio personal. Este proceso debe integrarse en la formación para postular no sólo el servicio para el manejo transparente y eficiente de lo público, sino en beneficio propio. Esto puede servir de palanca y como rédito de contraprestación al ejercicio voluntario de lo público.
- Se demuestra que existe un impacto en otros contextos y escenarios sociales y políticos de quienes se capacitan o interponen una denuncia en la CGR. Así, los determinantes que se pueden extraer como fruto de la investigación son aquellos relacionados con la capacidad institucional de la CGR para introyectar comportamientos que propicien sentimientos de mejoramiento social, fortalecidos en algunos casos por el desarrollo de redes de cooperación (y quizá de amistad) sembradas por los participantes en los diferentes procesos de, o para, el control social.

Los procesos desarrollados por la CGR hasta el momento respecto a capacitación y a instauración de denuncias, y a partir de la muestra poblacional estudiada, no alcanzan a llegar, no cubren o no son llevados a sectores de la población definidos como pobres o vulnerables, situación que habría que investigar más precisamente para tratar de analizar las probables causas de ese hecho.

A mayor nivel educativo, mayor participación en la capacitación en control social. Concluiríamos entonces que existe una relación directa y positiva entre el nivel educativo y el grado de participación.

Existe un alto nivel de identificación de la CGR y la institucionalidad que ella convoca, es decir, del rol que cumple esta institución respecto a la intervención en lo público mediante la participación en procesos de control social, ya sea en la orientación o recibo de denuncias, en los procesos de auditorías articuladas o de capacitación o formación.

La formación de capital social es importante para el desarrollo del control social, ya que, como lo muestran los datos, quienes se apoyaron en un grupo de compañeros sienten que sus condiciones de calidad de vida cambiaron positivamente en comparación con quienes actuaron de manera individual. Para el desarrollo del control social aquí se valora como fundamental la formación de redes de cooperación y apoyo, a manera de capital social, para no sólo hacer más efectiva la práctica del control, sino más sostenible en el tiempo, incluso a partir de demostrar que ella genera efectos de mejoramiento para quienes participan directa e indirectamente en ella. Esta estrategia se convierte en un “despertar frente a la institucionalidad” que convoca la CGR, ya que el manejo de la información, el sentimiento de reconocimiento ciudadano y la gestión que provoca la intervención en lo público permiten que éste sea valorado como un escenario de mejoramiento por quienes reconocen o ejercen el control social.

Las sugerencias generales permiten revisar, discutir y ajustar las diferentes estrategias que la CGR desarrolla en la promoción del control social:

- **Primera.** La investigación muestra una débil participación de la población de estratos 1, 2 y 3, considerados los más pobres y vulnerables. Esto sugiere hacer un trabajo de inclusión más definido sobre las condiciones específicas de estas poblaciones y con la participación activa de ellas en la definición de las estrategias para su vinculación en las acciones de control social.
- **Segunda.** Tal como se demuestra tanto en la orientación y recibo de denuncias en el CAIC como en los procesos de formación, existe un alto potencial para la formación de redes. Para el caso de las denuncias, la sugerencia es que mediante la sistematización de la

información en las bases de datos y mediante un seguimiento, se vincule a las personas con casos similares, estrategia que permitiría estructurar de una forma más institucional a diferentes grupos de apoyo en las diversas rutas del ejercicio del control social. Para el caso de la formación, la idea es promover lo que ya está ocurriendo de forma natural, es decir, la formación de redes de veedores por programas, sectores o instituciones. Se plantea que la CGR brinde un constante apoyo y seguimiento a estas iniciativas, en procura de darles sostenibilidad o permitir la dinámica que estos escenarios de control social requieran, ya que si se ha comprobado que por iniciativa ciudadana se forman, también se observa que no se sostienen en el tiempo y que por sí solas no logran consolidarse como procesos de control social.

Lo anterior sugiere también no sólo cumplir los mandatos de la Constitución, sino permitir realizaciones de control social sostenidas, reales y de impacto. Esto quiere decir que se debe cerrar la brecha entre, por ejemplo, la formación en herramientas para el control social y la gestión misma de ese control, o, en otras palabras, entre el aula y el campo de intervención. En realidad, en el campo real, los actores desempeñan roles específicos bajo tensiones, influencias, intereses y diversas formas y relaciones de poder, que implican manejos que rebasan los conocimientos impartidos durante la formación.

- **Tercera.** Los resultados muestran que existe un manejo precario de los conceptos de control social luego de finalizar la

capacitación, lo que sugiere que se revise la estrategia pedagógica, más que los procedimientos y las técnicas de capacitación, los procesos cognitivos de comprensión conceptual, contrastados con experiencias reales de control social, para ratificar que los contenidos temáticos se correspondan con el manejo que los ciudadanos en formación hacen de todo el tema de control social. Lo anterior permitirá evaluar la calidad del ejercicio cuando se pone en marcha cualquier iniciativa de control social.

- **Cuarta.** Para el sostenimiento y ampliación de la población capacitada se puede recurrir a los egresados (por consiguiente narradores ya experimentados), tanto de los cursos como de las prácticas del control social, para obtener una especie de testimonios que permitan a otros posibles candidatos observar ya no sólo el potencial de estos mecanismos e instrumentos en el control de lo público, sino las acciones de mejoramiento en la calidad de vida de quienes participan activamente en esta experiencia.
- **Quinta.** Es importante apoyarse en convenios interinstitucionales con otros sectores o entidades locales o regionales del orden gubernamental y privado que permitan el acompañamiento y desarrollo de los procesos de control social. Esta propuesta busca el sostenimiento y estímulo en el mediano y largo plazo de estos mecanismos de participación social.

Como **reflexión final** de la investigación, se puede decir que se comprueba el impacto positivo del ejercicio del control social en el mejoramiento de quienes lo ejercen, de modo que este resultado podría integrarse a la estrategia de formación y denuncia. En otras palabras, se propone no sólo estimular el mecanismo como parte de los derechos de la ciudadanía, sino plantearlo además como elemento de mejora de las condiciones de calidad de vida de quienes lo ejerzan.

Por otro lado, no debe pensarse esta intervención institucional como una forma de compensar a las poblaciones más carentes, sino como un espacio con alto potencial para generar redes sociales incluyentes de ciudadanos, en las que el poder democratizador del control social se puede ver reflejado en un fortalecimiento colectivo para intervenir lo público a partir de una población sin distinciones de estrato o condición social.

Preguntas guía para una discusión general

- ¿Por qué es importante desarrollar una estrategia de control social basada en la construcción de capital social?
- ¿La movilidad social es posible a partir del ejercicio de control social?
- ¿Cómo se aprende a intervenir en lo público: desde las aulas, desde el ejercicio mismo del control social, desde ambos y desde otros escenarios y estrategias?
- ¿Debe participar toda clase de personas en este proceso? ¿Cuáles cree usted que participan más que otras y por qué?
- ¿Cómo se puede mejorar el servicio de atención ciudadana, incluyendo la estrategia de formación de capital social?

Bibliografía

- Ackerman, J. (2006). *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Álvarez, D. et ál. (2006). *Control social en Colombia, características y tendencias*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Arriagada, I., Miranda, F., & Pavés, T. (2002). *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Serie Manuales*. Santiago de Chile: Cepal.
- Bressler, M., Sagi, P., & Westoff, C. (1960). The concept of social mobility: an empirical inquiry. *American Sociological Review*, 25 (3), 375-385.
- Cante, F. (2008). Acción colectiva, metapreferencias y emociones. *Cuadernos de Economía*, 26 (47), 151-174.
- Cepal (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. México.
- Coase, R. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Cunill, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integridad. *Revista Gestión y Política Pública*, 18 (1), 3-37.
- Durston, J. (2000). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: Cepal.
- Echeverry, Á. (2006). *Documento interno de empalme de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la CGR*. Bogotá. Documento inédito.
- Germani, G. (1971). *Sociología de la modernización*. Buenos Aires: Paidós.
- Hernández, M., Ochoa, D. & Novoa, E. (2001). Del capital social a la construcción de lo público. *Trans*, (1), 12-41.
- Isunza, E. (2005). Interfaces socioestatales y proyectos políticos: la disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja. En A. Monsiváis. *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas* (pp. 17-30). México: IFAI y Centro Mexicano para la Filantropía.

- Lowi, T. (1992). Políticas públicas. Estudios de caso y teoría política. En L. Aguilar. *La hechura de las políticas* (pp. 89-117). Madrid: Porrúa.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2006). Glosario conceptual básico. Consultado el 5 de julio de 2010 en <http://www.undp.un.hn/PDF/informes/2006/glosario.pdf>
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 25 (45), 13-52.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions In Modern Italy*. Boston: Princeton University Press.
- Scheaffer, R., Mendenhall, W. & Ott, L. (1987). *Elementos de muestreo*. México: Iberoamérica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- Uribe, C. (2005). Ascensos y descensos en la reproducción social. *Universitas Humanística* (59).

Anexos estadísticos

Anexo A. Capital social

Cuadro A1				
Participación vs. ejercicio de control por la población capacitada				
		¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?		
		SÍ	NO	Total
¿La participación en esta capacitación le ha permitido conocer a otras personas?	SÍ	90%	67%	80%
	NO	10%	33%	20%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro A2				
Redes sociales vs. ejercicio de control social				
		¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?		
		SÍ	NO	Total
¿Piensa que el conocer a esas personas le ha permitido hacer uso del control social?	Mejor	89%	55%	76%
	Igual	11%	45%	24%
	Peor	0%	0%	0%
	Total	100%	100%	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro A3			
Comparación de la condición frente a redes sociales			
¿Han cambiado sus condiciones respecto a las de las personas conocidas durante la capacitación?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	46	54,12	54,12
NO	39	45,88	100,00
Total	85	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro A4			
Razones de cambio de condiciones respecto a otras personas capacitadas			
Razones por las cuales han cambiado las condiciones respecto a las personas conocidas durante la capacitación	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Se ha interactuado con la comunidad	9	19,57	19,57
Ha mejorado	20	43,48	63,05
Otras	14	30,43	93,48
NS/NR	3	6,52	100,00
Total	46	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro A5			
Razones de NO cambio de condiciones respecto a otras personas capacitadas			
Razones por las cuales NO han cambiado las condiciones respecto a las personas conocidas durante la capacitación	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
No influye en nada	23	58,97	58,97
No sabe nada de ellos	8	20,51	79,49
Otras	6	15,38	94,87
NS/NR	2	5,13	100,00
Total	39	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro A6				
Razones vs. ejercicio de control social mediante redes sociales				
		¿Piensa que el conocer a estas personas le ha permitido hacer uso del control social?		
		Mejor	Igual	Total
Razones por las que cree que han cambiado sus condiciones respecto a las personas conocidas durante la capacitación	Se ha interactuado con la comunidad	100%	0%	100%
	Ha mejorado	85%	15%	100%
	Otras	64%	36%	100%
	NS/NR	100%	0%	100%
	Total	83%	17%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro A7				
Población capacitada vs. ejercicio de control social mediante redes sociales				
		¿Piensa que el conocer a estas personas le ha permitido hacer uso del control social?		
		SÍ	NO	Total
¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?	SÍ	24%	74%	62%
	NO	76%	26%	38%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro A8		
“Usuarios cotidianos” y razones de uso de mecanismos		
Razón por la que si tuviera otro tipo de denuncia utilizaría los mismos procedimientos	Frecuencia	Porcentaje
Efectividad, credibilidad, ayuda, transparencia	60	62,5
Debido proceso	16	16,67
Bienestar social colectivo	1	1,04
Otra	19	19,79
Total	96	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro A9		
“Usuarios cotidianos” y razones de NO uso de mecanismos		
Razón por la que si tuviera otro tipo de denuncia NO utilizaría los mismos procedimientos	Frecuencia	Porcentaje
No hubo respuesta, ineficiencia	22	40,74
Iría a otra entidad, utilizaría otro método	9	16,67
Pérdida de tiempo	13	24,07
Otra	10	18,52
Total	54	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Anexo B. Movilidad social

Cuadro B1			
Valoración de la respuesta de la CGR			
Valoración de la respuesta que dio la CGR ante su denuncia	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy ineficiente	74	47,13	47,13
Ineficiente	25	15,92	63,06
Aceptable	21	13,38	76,43
Buena	15	9,55	85,99
Eficiente	22	14,01	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B2		
Razones de la influencia de la respuesta de la CGR		
Razones por las que la respuesta ha influido en su bienestar	Frecuencia	Porcentaje
No han dado respuesta	20	17,54
Influye en el bienestar personal	64	56,14
Resolvió el problema	7	6,14
Otros	23	20,18
Total	114	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B3		
Razones de la NO influencia de la respuesta de la CGR		
Razones por las que la respuesta NO ha influido en su bienestar	Frecuencia	Porcentaje
No influye en el bienestar personal	10	32,26
No se hizo nada	11	35,48
Otros	10	32,26
Total	31	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B4			
Percepción de movilidad social			
Luego de poner la denuncia, considera que sus condiciones son...	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Mejores	35	22,29	22,29
Iguales	67	42,68	64,97
Peores	55	35,03	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B5		
Percepción mejor posterior a la denuncia		
Razón por la que han mejorado sus condiciones actuales luego de poner la denuncia	Frecuencia	Porcentaje
Se solucionó el problema	21	60,00
Le van a dar solución	2	5,71
Otra	12	34,29
Total	35	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B6		
Percepción similar posterior a la denuncia		
Razón por la que siguen iguales sus condiciones actuales luego de poner la denuncia	Frecuencia	Porcentaje
No ha cambiado nada	14	20,90
No se hizo nada	19	28,36
No hubo respuesta	19	28,36
Otra	15	22,39
Total	67	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B7		
Percepción deficiente posterior a la denuncia		
Razón por la que sus condiciones actuales luego de poner la denuncia son peores	Frecuencia	Porcentaje
Empeoró económicamente	20	36,36
No se hizo nada	19	34,55
Otra	16	29,09
Total	55	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B8					
Influencia de la respuesta dada por la CGR vs. régimen de salud					
		¿La respuesta dada por la CGR ha influido en su bienestar?			
		SÍ	NO	NS/NR	Total
Institución de salud a la que están afiliados	EPS	75%	74%	91%	76%
	Régimen	1%	6%	9%	3%
	Empresa	0%	3%	0%	1%
	ARS	23%	14%	0%	19%
	Otra	1%	3%	0%	1%
	Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B9					
Influencia de la respuesta dada por la CGR vs. nivel educativo					
		¿La respuesta dada por la CGR ha influido en su bienestar?			
		SÍ	NO	NS/NR	Total
Último nivel educativo alcanzado	Primaria completa o incompleta	22%	19%	17%	21%
	Secundaria completa o incompleta	28%	26%	33%	28%
	Técnica o tecnológica compl./incompl.	11%	19%	25%	13%
	Universidad completa o incompleta	25%	32%	25%	27%
	Posgrado, especialización, maestría	11%	3%	0%	9%
	Otro	3%	0%	0%	2%
	Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B10					
Influencia de respuesta de la CGR y percepción subjetiva de calidad de vida					
		¿La respuesta dada por la CGR ha influido en su bienestar?			
		SÍ	NO	NS/NR	Total
¿Usted se considera pobre?	SÍ	46%	32%	50%	43%
	NO	50%	65%	33%	52%
	NS/NR	4%	3%	17%	5%
	Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B11					
Percepción de cambio vs. institución de régimen de salud					
		Luego de poner la denuncia, considera que sus condiciones son...			
		Mejores	Iguales	Peores	Total
Institución de salud a la que están afiliados	EPS	23%	45%	32%	100%
	Régimen especial	50%	25%	25%	100%
	Empresa solidaria	0%	100%	0%	100%
	ARS	18%	32%	50%	100%
	Otra entidad	0%	100%	0%	100%
	Total	23%	43%	34%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro B12					
Percepción de cambio vs. nivel educativo					
		Luego de poner la denuncia, considera que sus condiciones son...			
		Mejores	Iguales	Peores	Total
Último nivel educativo alcanzado	Primaria completa o incompleta	27%	24%	48%	100%
	Secundaria completa o incompleta	25%	50%	25%	100%
	Técnica o tecnológica compl./incompl.	14%	52%	33%	100%
	Universidad completa o incompleta	12%	52%	36%	100%
	Posgrado, especialización, maestría	43%	29%	29%	100%
	Otro	33%	0%	67%	100%
	Total	22%	43%	35%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Anexo C. Control social

Cuadro C1				
Concepción de control social vs. institución de régimen de salud				
		¿Sabe qué es el control social?		
		SÍ	NO	Total
¿A partir de esta capacitación usted ha ejercido el control social?	EPS	82%	74%	76%
	Régimen especial	6%	2%	3%
	Empresa solidaria	0%	1%	1%
	ARS	12%	21%	19%
	Otra entidad	0%	2%	1%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro C2					
Concepción de control social vs. afiliación al régimen de salud					
		¿Qué es el control social?			
		Organismos pendientes de la ciudadanía, vigilar, ayudar	Vigilar, controlar dinero de entidades	Otras	Total
¿Están afiliados los miembros de su hogar al régimen de salud?	SÍ	39%	33%	27%	100%
	NO	0%	33%	67%	100%
	Total	36%	33%	31%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro C3				
Concepción de control social vs. nivel educativo				
		¿Sabe qué es el control social?		
		SÍ	NO	Total
Último nivel educativo alcanzado	Primaria completa o incompleta	11%	24%	21%
	Secundaria completa o incompleta	17%	31%	28%
	Técnica o tecnológica compl. / incompl.	19%	12%	13%
	Universidad completa o incompleta	31%	26%	27%
	Posgrado, especialización, maestría	19%	6%	9%
	Otro	3%	2%	2%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro C4		
Percepción muy baja de afectación		
Razones por las que el grado de afectación en su bienestar es muy bajo	Frecuencia	Porcentaje
Afecta su bienestar personal	5	38,46
No le han dado respuesta	2	15,38
Otras	3	23,08
NS/NR	3	23,08
Total	13	100

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro C5		
Percepción baja de afectación		
Razones por las que el grado de afectación en su bienestar es bajo	Frecuencia	Porcentaje
No han dado respuesta al trámite	3	30,00
Todo sigue igual	3	30,00
Afecta su bienestar	1	10,00
Otras	3	30,00
Total	10	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro C6		
Percepción media de afectación		
Razones por las que el grado de afectación en su bienestar es medio	Frecuencia	Porcentaje
Afecta su bienestar personal	10	55,56
No le han dado respuesta	2	11,11
Otras	6	33,33
Total	18	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro C7		
Percepción alta de afectación		
Razones por las que el grado de afectación en su bienestar es alto	Frecuencia	Porcentaje
Afecta su bienestar personal	22	73,33
Eficiencia	1	3,33
Otras	7	23,34
Total	30	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro C8		
Percepción muy alta de afectación		
Razones por las que el grado de afectación en su bienestar es muy alto	Frecuencia	Porcentaje
Afecta su bienestar personal	68	79,07
No hubo respuesta	4	4,65
Otras	14	16,28
Total	86	100,00

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Anexo D. Características socioeconómicas

Cuadro D1			
Estratificación de la población capacitada			
Estrato	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	25	22,94	22,94
2	41	37,61	60,55
3	24	22,02	82,57
4	14	12,84	95,41
5	2	1,83	97,25
6	3	2,75	100,00
Total	109	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D2			
Rangos de edad de la población capacitada			
Rango de edad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
19-30	26	23,85	23,85
31-40	25	22,94	46,79
41-50	23	21,10	67,89
51-60	18	16,51	84,40
Mayores de 61	17	15,60	100,00
Total	109	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D3			
Estratificación de la población “Usuarios cotidianos”			
Estrato	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	23	14,6	14,6
2	53	33,8	48,4
3	65	41,4	89,8
4	8	5,1	94,9
5	6	3,8	98,7
6	2	1,3	100
Total	157	100	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D4			
Rangos de edad de la población “Usuarios cotidianos”			
Rango de edad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
19-30	13	8,3	8,3%
31-40	48	30,6	38,9%
41-50	41	26,1	65,00%
51-60	30	19,1	84,10%
Mayores de 61	25	15,9	100,00%
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D5			
Género			
Sexo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Femenino	64	40,76	40,76
Masculino	93	59,24	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D6			
Jefatura de hogar			
¿Es usted jefe de hogar?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	127	80,89	80,89
NO	30	19,11	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D7			
Estado civil			
Estado civil	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Casado	47	29,94	29,94
Soltero	54	34,39	64,33
Unión libre	25	15,92	80,25
Viudo	11	7,01	87,26
Separado	16	10,19	97,45
Divorciado	4	2,55	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D8			
Régimen de salud de miembros del hogar			
¿Están afiliados los miembros de su hogar al régimen de salud?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	146	92,99	92,99
NO	11	7,01	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D9			
Afiliación miembros del hogar			
Institución de salud a la que están afiliados	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
EPS	111	76,03	76,03
Régimen especial	4	2,74	78,77
Empresa solidaria	1	0,68	79,45
ARS	28	19,18	98,63
Otra entidad	2	1,37	100,00
Total	146	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D10			
Nivel educativo			
Último nivel educativo alcanzado	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Primaria: completa o incompleta	33	21,02	21,02
Secundaria: completa o incompleta	44	28,03	49,05
Técnica o tecnológica: completa o incompleta	21	13,38	62,43
Universidad: completa o incompleta	42	26,75	89,18
Posgrado, especialización, maestría	14	8,92	98,1
Otro	3	1,91	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

Cuadro D11			
Pobreza subjetiva			
¿Usted se considera pobre?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SÍ	68	43,31	43,31
NO	81	51,59	94,9
NS/NR	8	5,1	100,00
Total	157	100,00	

Fuente: Observatorio de Política Social, Universidad Central

DOCUMENTOS
DE INVESTIGACIÓN
Economía
ECONOMÍA



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES
Departamento de Economía

Carrera 5 N° 21-38
PBX: 323 98 68, exts.: 3852 y 3854
Bogotá, D. C., Colombia

www.ucentral.edu.co