

3.2 MONITOREO SOCIAL COMO EJERCICIO CIUDADANO

¿Control o Monitoreo Social?

Siempre que usamos la expresión “control social” nos vemos obligadas a hacer algunas precisiones sobre qué queremos decir con este término, que no suele evocar algo positivo y a veces provoca justas resistencias. De hecho, nos ocurre que con frecuencia hay que aclarar que estamos hablando del control de la sociedad sobre el gobierno y no a la inversa.

El control social es una actividad política compleja ejercida por fuera del Estado y sobre sus diversas estructuras. Se trata de un ejercicio concreto de re-significación de los contenidos y las formas de la democracia, especialmente cuando la llamamos participativa. Un ejercicio que forma parte del capital simbólico acumulado por el movimiento feminista como su aporte político-cultural específico: es constitutiva del feminismo la lucha discursiva por el significado de la democracia, la ciudadanía, las relaciones entre los sexos, el desarrollo, la salud reproductiva, etc.

La definición de ‘control social’ que intentamos construir colectivamente forma parte de lo que S. Marques Dantas⁴⁶ llama “experimentalidad” de la democracia contra-hegemónica. Es “experimental” porque se apoya en la construcción de una nueva gramática social, innovadora de la institucionalización vigente. Nuevos actores se insertan en el proceso político, la representatividad de los actores instituidos es cuestionada por las identidades subalternas (por ejemplo, mujeres legas/os frente a profesionales, usuarias/os frente a prestadores y decisores). Para el caso de la ley 25.673, las/os usuarias/os dejan de ser receptoras pasivas y se proveen de recursos que les permiten evaluar la atención y demandar los servicios que la ley les otorga como derechos. Si se hace acorde a la ley, la asistencia, ya no se podrá regular discrecionalmente por las buenas o malas intenciones de los prestadores, su voluntad y capacidad, o sus posturas ideológico-religiosas.

El control social es, por lo tanto, una actividad política que no puede dejar de tener consecuencias en las relaciones de poder: empodera a quien lo ejerce y modifica la calidad del poder ejercido desde el Estado, al incorporar la dimensión de una ciudadanía positivamente ejercida.

Efectos paradójales

Un capítulo aparte merece el rol de las ONGs, expresión, que actualmente se usa como sinónimo de organización de la sociedad civil, y que en ocasiones son sospechadas acerca de su grado real de independencia. Y este equívoco tiene su grano de verdad: las condiciones de supervivencia de muchas ONGs las ponen con frecuencia en situación de dependencia inmediata de los programas y agendas estatales, lo que constituye otra forma de control social, en sentido vertical, inverso al que nos motiva y nos interesa promover a través del CoNDeRS.

La dinámica de la acción de las ONGs está signada por una paradoja inquietante: cuando consiguen apoyo financiero de estructuras gubernamentales u otras (agencias de cooperación, etc.) para avanzar en los cambios sociales por los que abogan, las actividades burocráticas requeridas para recibir estos fondos

⁴⁶ Silvia Marques Dantas, Controle social. Possibilidades e limites, en “A presença da mulher no controle social das políticas de saúde”, *Rede Feminista de Saúde*, Mazza Edições, Belo Horizonte, 2003, p. 172

(institucionalización y profesionalización del activismo), absorben en gran medida su potencial de actividad, llegando a veces a comprometer su capacidad de sostener sus objetivos originales, o provocando cambios importantes en la composición y motivación de sus integrantes.

“ EL CONTROL SOCIAL
ES UNA ACTIVIDAD
POLÍTICA COMPLEJA EJER-
CIDA POR FUERA DEL ESTA-
DO Y SOBRE SUS DIVERSAS
ESTRUCTURAS.

Otro efecto paradójico puede observarse respecto de las agendas políticas, configuradas en instancias en las que la mayoría de las ONGs no tienen acceso. Se puede acceder a fondos para los propios objetivos locales, si se cumplen los requisitos que tienen que ver con las políticas supranacionales de las agencias financiadoras. El ejemplo más inmediato y flagrante de esta subordinación es la llamada “ley mordaza” estadounidense, que impide dar fondos federales de cooperación a proyectos que promuevan o acepten la legalidad del aborto. Como vemos, el ‘control social’ se puede ejercer en todos los sentidos y es siempre el resultado del ejercicio de quien detenta poder en un campo determinado.

Cuando se trata del monitoreo social de políticas públicas, la disparidad de poder entre los actores es manifiesta: destinatarias/os (o sus representantes más o menos legítimos) por un lado, y autoridades de gobierno (burocracia estatal) por otro. Para ejercer el control desde la ciudadanía, hay que conocer y evaluar los mecanismos y los resultados de la gestión. Este conocimiento tiene niveles y calidades diferentes y debe ser construido respetando su complejidad, incorporando las experiencias y también los datos objetivos y subjetivos, articulando los saberes formales con los saberes populares. En este sentido, los gobiernos deben garantizar el acceso a la información tanto estadística, como de procesos y relaciones en los distintos campos de estudio. Como expresión de esta dialéctica, Ana Güémez ha señalado que “el control social es a la vez resultado de la democratización y requisito para la democracia del sector salud”⁴⁷.

La garantía de la transparencia y el pluralismo en la realización del ‘control ciudadano, la participación de diferentes organizaciones con distintas inserciones, ideologías y relaciones con el Estado, determina otra situación paradójica: la democratización del control de las políticas públicas da acceso a actores que pueden tener posturas antidemocráticas y conservadoras respecto al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, especialmente los de las mujeres, los jóvenes y las minorías sexuales. **Señalemos entonces que el monitoreo social, es demandado por movimientos que reivindican sus derechos: a la salud, a una sexualidad sin coerción ni discriminación y a una maternidad saludable y libremente elegida.** Forma parte de un proceso de concientización acerca de estos derechos, inescindibles de una ciudadanía plena.

El control por parte de la sociedad civil —y en este caso, del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable— supone un trabajo de subjetivación de estos derechos, la incorporación de la dimensión sexual de las relaciones sociales, que aparentemente es resorte del ámbito privado —y hasta del orden del secreto—, al espacio público de la atención de la salud y el ejercicio de los diferentes derechos que forman parte de la trama de los derechos humanos. De la sexualidad, codificada para el sujeto en términos de placer-displacer, a las obligaciones y responsabilidades que la regulan para permitir la vida social, hay una necesaria transposición de códigos que constituye un obstáculo para asumir la reivindicación de derechos en el campo del ejercicio de la sexualidad y sus consecuencias, reproductivas o no.

Por otro lado, a partir de la historia reciente en Argentina, la expresión “control social”, nos recuerda el

47 Ana Güémez, “Reforma del sector salud y derechos sexuales y derechos reproductivos. Un enfoque integrado de derechos humanos, salud pública y género”. Documento de trabajo, marzo 2004, p.38.

argumento bajo el cual la dictadura militar (1976-1983) instaló una sociedad “controlada”, bajo cuya apariencia reinaba el peor des-control social: las fuerzas armadas, encargadas del monopolio estatal de la violencia, de imponer la vigencia de la ley, la volvieron –sin ley– contra quienes osaban enfrentarlas desde posturas contra-hegemónicas. El control –sin los límites que impone la justicia– se degrada en el mero ejercicio de la fuerza. Este conflicto no saldado se actualiza hoy, ante el des-control y la violencia que amenaza la cohesión social. El descontrol de la distribución injusta de los beneficios económicos de sectores poderosos no se detiene ante sus consecuencias negativas: genera condiciones de pobreza y exclusión que son agobiantes, especialmente para los jóvenes, que saben que no pueden esperar una vida mejor.

Salud Sexual y Procreación Responsable

El tema sobre el cual proponemos monitorear, salud sexual y procreación responsable, remite al control que diferentes sociedades ejercen sobre los cuerpos, la capacidad reproductiva y erótica de las mujeres, que ha sido tradicionalmente un factor organizador de dichas sociedades a lo largo de milenios. En épocas recientes, dicho control se ha concretado también, en políticas de población –biopolíticas– que imponen por acción u omisión pautas reproductivas y sexuales que pretenden hacer sustentable un orden global establecido en función de mantener la inequitativa distribución de los recursos a nivel mundial. En este sentido, revertir ese control, tomarlo en las propias manos, como ocurre en las prácticas de anticoncepción, tiene efectos emancipatorios para las mujeres y por eso, para toda la sociedad.

Desplegar las distintas significaciones atribuidas al ‘control social’ permite evaluar sus ventajas y desventajas. Cuando se habla de control, entonces, lo que importa es quién lo tiene. Por eso, apropiarnos de esta expresión significa y pone en acto la voluntad de tomar el control sobre nuestras vidas –las de todas y todos– haciendo valer nuestros derechos. Necesitamos transformar en los hechos y desmontar en nuestras cabezas, la significación del “control social” como dominación que caracteriza al bio-poder ⁴⁸ que se ejerce sobre nuestras vidas. Control – cuando es social– significa que el derecho individual de cada uno/a a decidir, confluye en un proyecto colectivo en el que se dan los acuerdos y alianzas, negociaciones y confrontaciones que traman lo social. Es por eso, que, para mayor claridad hemos decidido adoptar la expresión ‘control ciudadano’, Es un movimiento que contribuye a visibilizar los actores y sus acciones en un campo de poder: el de la gestión de la salud y la sexualidad.

“ EL CONTROL SOCIAL ES, POR TANTO, UNA ACTIVIDAD POLÍTICA QUE NO PUEDE DEJAR DE TENER CONSECUENCIAS DE PODER: EMPODERA A QUIEN LO EJERCE Y MODIFICA LA CALIDAD DEL PODER EJERCIDO DESDE EL ESTADO ”

También en otros países de América Latina se habla de “control ciudadano”. En Brasil –cuya experiencia nos inspira– se usa “control social” para hablar “del derecho y de la responsabilidad de los/as ciudadanos/as para controlar y supervisar sus representantes en cargos electivos; la ejecución de políticas por el Estado; y asumir el protagonismo en la elaboración y ejecución de las políticas públicas.” Significa, sobre todo, exigir el cumplimiento de derechos, regulando y sancionando los desvíos y omisiones de los dispositivos estatales. El dispositivo de control social de la salud es el símbolo máximo del proceso político de aprendizaje del ejercicio del control social en ese país.

48 Michel Foucault llamó biopoder a la toma de los cuerpos y las poblaciones como objetos, mediante dispositivos que localizan y reparten los cuerpos en el espacio social según una funcionalidad que se decide en instancias de soberanía que están fuera de su alcance.

“ ¿CÓMO HACER DIFUSIÓN QUE LLEGUE AL MISMO TIEMPO AL CORAZÓN Y A LA CABEZA DE TODAS LAS PERSONAS? ¿CÓMO COLOCAR EN LA AGENDA PÚBLICA ESTE TEMA, EN UN PAÍS QUE SIEMPRE TIENE OTRAS PRIORIDADES “MÁS IMPORTANTES” ?

Sabemos que en un país que no tiene cultura de monitoreo en ninguna de sus áreas de políticas públicas este es un proceso largo. Preguntas como: ¿Cuáles son los standards de calidad mínimos exigibles? ¿Cuáles los deseables? ¿Qué prioridades estableceremos en cada momento? ¿Cómo atender a las personas con necesidades especiales, tanto físicas como mentales? ¿Cómo ayudar al equipo de salud a tomar decisiones en casos límites? ¿Cómo lograr que en todas las escuelas, de todos los niveles, se imparta una educación sexual seria pero no solemne? Somos seres sexuados en una sociedad que suele ocultar, banalizar o comercializar la sexualidad. ¿Cómo integrar la sexualidad en la vida cotidiana de todos los seres humanos desde que nacen hasta que mueren? ¿Cómo hacer difusión que llegue, al mismo tiempo, al corazón y a la cabeza de todas las personas? ¿Cómo colocar en la agenda pública este tema, en un país que siempre tiene otras prioridades “más importantes”? Estas son algunas de las preguntas que quisiéramos poder empezar a pensar con la ayuda de todos y todas, y a lo largo de un paciente proceso de construcción colectivo.

¿Monitoreo y control social significan lo mismo conceptual y políticamente?

Monitoreo, deriva de “monitor” que los diccionarios definen: el que da consejos, lecciones y amonesta. Refiere a quien *advierde, reprende o amonesta*⁴⁹. Es también una figura del derecho canónico: *consejo en que el público es invitado a decir lo que sabe sobre un crimen y que por lo tanto, puede dar lugar a medidas punitivas*. Todas estas significaciones están presentes en el control ciudadano. Pero también tiene un sentido más actual: monitor es cualquier aparato de gran sensibilidad que revela la presencia de energía radiante. Y esta acepción nos remite a nuestro fin de identificar en quiénes se encuentra esa sensibilidad. A nuestros fines, entendemos por control social la actividad colectiva de solicitar a los gobiernos la rendición de cuentas (*accountability*) acerca de sus responsabilidades en el cumplimiento de las leyes y las políticas públicas diseñadas para cumplirlas, o reformularlas si no son adecuadas a su fin.

Cuando hablamos de rendición de cuentas, nos referimos tanto a lo financiero que tiene que estar accesible al monitoreo social, como a lo cualitativo, que tiene que ver con el acceso universal a servicios de salud de calidad. Esta rendición de cuentas es un paso importante en la consolidación de la democracia en el país. Está en la línea de una democracia que no se limite a la emisión del voto en las elecciones, una democracia “monitoreada”, “controlada” por sus ciudadanas/os participando activamente.

El Estado debe impulsar y facilitar el control social, crear mecanismos para que la ciudadanía acceda a la información, así como registrar las demandas originadas en las/los destinatarias/os de los servicios y considerarlas al diseñar las políticas públicas.

Para las mujeres, la posibilidad de reclamar el derecho a la salud y sus derechos reproductivos y sexuales es un factor de empoderamiento como ciudadanas y de compensación de las inequidades de género y clase y de participación social como usuarias de los servicios de salud. Deben pasar de ser consideradas como un “objeto problema” para los decisores de políticas, a ser sujetos plenos de sus decisiones reproductivas y sexuales.

47 Fátima Oliveira, De olho nos governos: controle social, *www.otempo.com.br*, BH, MG, 10-12-2003.

Destacamos la importancia del control ciudadano como forma de asegurar derechos conquistados y también de reivindicar nuevos derechos, tanto en el área de la salud, como en otros ámbitos de ciudadanía. Para este objetivo es deseable la creación de otras instancias de participación, como los comités de muerte materna, de gestión de insumos de salud, el acceso a los medios de comunicación, etc.

Acceder a los servicios de salud por imperio de la ley se resignifica como ejercicio real de ciudadanía: como dice la Ley 25.763, hacer efectivos el derecho a la salud, los derechos reproductivos y sexuales de la población en general. Esta condición de sujetos de derechos se fortalecería por la formación de comités de control ciudadano de la implementación de esta ley, que dotaría a las políticas de salud, de un componente participativo de la comunidad afectada por las mismas.

Su artículo 11 dice que “La autoridad de aplicación deberá: Realizar la implementación, seguimiento y evaluación del programa.” Por lo tanto, introducir el control ciudadano por parte de las organizaciones de mujeres, de jóvenes y otras, como uno de los métodos de evaluación del Programa, es una decisión política que no podemos menos que celebrar y poner nuestro empeño en que se realice en el marco de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos.

El control ciudadano activo abarca un proceso que comprende la sanción de la ley, pasando por la decisión de la política pública, el programa, el desempeño de los efectores, hasta el juicio de el/la beneficiario/a acerca de si la forma concreta de prestación de los servicios –sobre la que el gobierno tiene que rendir cuentas– satisface sus derechos y necesidades y soluciona sus problemas.

En nuestro país este es un campo inédito de ejercicio de la ciudadanía que implica profundos cambios culturales que incluyen la des-naturalización de las tradicionales prácticas de subordinación de las mujeres y de su salud, por su vida sexual y reproductiva y de des-responsabilización de los varones.

El **CoNDERS** se propone la construcción de instrumentos accesibles para la evaluación de la calidad de los servicios, para contribuir a desarrollar la práctica del control social por las mismas usuarias, desarrollando acción coordinada en tres áreas:

- Evaluación y monitoreo (diagnóstico cuanti y cualitativo, encuestas, listas de chequeo que las usuarias puedan utilizar para saber cuales son los componentes de una atención de buena calidad).
- Fortalecimiento de la comunidad --> identificar con las organizaciones sociales de base, los asuntos que se deben encarar para asegurar la implementación y la llegada a los/las destinatarias de los servicios.
- *Advocacy* o abogacía para influir en las decisiones políticas, para que respondan a las necesidades de la población, especialmente de las mujeres y adolescentes.



EL CONTROL CIUDADANO ES LA FORMA DE ASEGURAR DERECHOS CONQUISTADOS Y TAMBIÉN DE REIVINDICAR NUEVOS DERECHOS, EN TODOS LOS ÁMBITOS DE CIUDADANÍA.

Los cuatro principios básicos de los derechos reproductivos⁵⁰ son: autonomía personal, igualdad, diversidad, integridad corporal. Sabemos que no han sido consistentemente respetados en muchas de las experiencias recientes, y de eso se trata. Proponemos trabajar para que se respeten y garanticen.

Por ejemplo, el tipo de anticonceptivos que se administrarán a la población no se puede decidir de manera neutra y universal como si todas/os las/los usuarias/os fueran iguales. Dadas las diversidades, esas decisiones deben ser individuales para adecuarlas a su situación y necesidades. El derecho de las personas

50 S. Correa y R. Petchesky, “Reproductive and Sexual Rights in Feminist Perspective”, en *Empowerment and Human Rights*, G. Sen & L. Chen, Harvard University, 1994.

a decidir qué hacer, requiere información bien comprendida. Para eso, la consejería prevista por la ley es clave: siempre y en todos los casos, los conocimientos deben transferirse teniendo en cuenta el vocabulario adecuado para que todas las personas puedan comprenderlos bien y elegir sus propias opciones.

“**ESTA RENDICIÓN DE CUENTAS ES UN PASO IMPORTANTE EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL PAÍS QUE NO SE LIMITE A LA EMISIÓN DEL VOTO EN LAS ELECCIONES. UNA DEMOCRACIA “MONITOREADA”, “CONTROLADA” POR SUS CIUDADANAS/OS PARTICIPANDO ACTIVAMENTE**”

La vigilancia o monitoreo por parte de la ciudadanía requiere la redefinición permanente de los derechos, en concordancia con las experiencias vividas al ejercitarlos en el nuevo campo de poder que genera la ley. Ésta universaliza las prácticas que actualmente son privilegio de algunos sectores. Todos sus beneficiarios/as deben ejercer control para garantizar la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos y la equidad de género y clase para toda la sociedad y cada una de las personas que la integran.

Sabemos que la potenciación o el mayor poder (*empowerment*) de las mujeres requiere que se modifiquen las condiciones de pobreza que recae selectivamente sobre ellas, la inequidad salarial, la violencia sexista e inseguridad, causas subyacentes de los malestares y enfermedades que las aquejan.

Sabemos de los limitados efectos de las políticas asistencialistas focalizadas que fijan a las mujeres, especialmente las pobres, en lugares de subordinación social, sin cambiar estas condiciones.

los servicios de salud reproductiva y a la anticoncepción, en la medida en que permiten una sexualidad más plena son factores de primera importancia para la vida y la subjetividad de las mujeres. Nos preguntamos si la desigualdad y la exclusión política y social en la que vive gran parte de nuestro pueblo se puede resolver —o aliviar— solamente con esquemas participativos. La respuesta es que no.

De todas maneras, no nos cabe duda de que el control ciudadano es un factor generador de más democracia, una herramienta de ciudadanía que debe ser desarrollada. Que el reclamo de los derechos reproductivos y sexuales permitirá ampliarlo a otros, y que la práctica reiterada de la defensa de los derechos es el camino a una mayor equidad en la distribución del poder y los recursos en la sociedad.

Monitoreo social en proceso

Establecer mecanismos y prácticas de monitoreo social en todo el país permitirá calificar la demanda por parte de usuarias/os, y mejorar la oferta de servicios y programas. Promover la interacción entre usuarios/as de servicios y áreas de gobierno por un lado, y los funcionarios responsables por el otro, a fin de mejorar y adecuar la respuesta gubernamental a las necesidades y perspectivas de las personas. Como vimos, esto requiere por un lado una ciudadanía activa y conciente de ser sujeto de derechos, capaz de organizar actividades de monitoreo social, y por otro un Estado con una gestión transparente y eficaz, con funcionarios/as y personal dispuestos/as a adecuar sus funciones a estos requerimientos.

La evaluación de las acciones, servicios y las políticas públicas en general debe ser una actividad permanente por parte de la ciudadanía. Creemos que el control ciudadano debe ser participativo, sustentable y efectivo. **Participativo**, porque deben incluirse amplios sectores de la población; se requieren miles de ojos, de oídos, de métodos de evaluación informales o sistemáticos. **Sustentable**, porque es necesario que se mantenga en el tiempo. **Efectivo**, porque debe lograr aquellos cambios que se consideren nece-

sarios para una atención de calidad.

Por su parte, el Estado y sus efectores a distintos niveles deben proveer mecanismos, canales y criterios que faciliten su monitoreo y evaluación.

Un Estado que asuma responsablemente su deber de dar cuenta de sus acciones, que facilite información sobre sus actividades y dé cabida a demandas y propuestas que lleguen desde la sociedad civil. Por ello, el proyecto se propone también contribuir a que el Estado argentino, a diferentes niveles, cree y/o desarrolle estos mecanismos, que hoy prácticamente no existen o son muy incipientes.

