

**SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE VEEDURÍAS
CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**IVÁN DARÍO ARISTIZÁBAL HENAO
CLAUDIA JANNETH GARZÓN BENAVIDES
CARMEN ALCIRA OMAÑA CUJAR
PAOLA ANDREA RAMÍREZ TOLEDO
DIANA MARIELLY SANTANA RODRÍGUEZ**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
BOGOTÁ D. C.**

2001

**SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE VEEDURÍAS
CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**IVÁN DARÍO ARISTIZÁBAL HENAO
CLAUDIA JANNETH GARZÓN BENAVIDES
CARMEN ALCIRA OMAÑA CUJAR
PAOLA ANDREA RAMÍREZ TOLEDO
DIANA MARIELLY SANTANA RODRÍGUEZ**

Trabajo de grado para optar por el título de
TRABAJADOR SOCIAL

Asesora
CECILIA RODRÍGUEZ DURÁN
Socióloga

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
BOGOTÁ D. C.

2001

ADVERTENCIA

REGLAMENTO ESTUDIANTIL CAPÍTULO XII

Artículo 95. - Ni la Universidad, ni el Asesor, ni el Jurado Calificador, son responsables de las ideas expuestas por el graduando.

APROBACIÓN

NOTA DE ACEPTACIÓN

DECANA

Dra. Rosa Margarita Vargas de Roa

ASESORA

Dra. Cecilia Rodríguez Durán

JURADO

JURADO

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

A Cecilia Rodríguez Durán, asesora del Trabajo de Grado, por su gran compromiso y dedicación en el desarrollo de esta empresa.

A El Departamento Administrativo de la Función Pública, por haber tenido la iniciativa de este trabajo al presentar la propuesta temática y a la Doctora Caridad Jiménez, quien colaboró en su desarrollo.

A Oscar Daniel Ordóñez, profesor de la Universidad de la Salle y amigo incondicional, por su permanente acompañamiento y apoyo.

Y a todas las instituciones y organizaciones que suministraron información y apoyo para la ejecución de este trabajo.

DEDICATORIA

Los autores quieren dedicar este trabajo a:

Sus padres Darío Aristizábal Betancur, Eloisa Henao Vélez, José Garzón, Elvia Benavides, Enrique Lara, Josefa Corredor, Eduardo Ramírez, Flor María Toledo, José Santana y Fresia Rodríguez, como también a Cecilia y Cielo Ramírez Toledo, pues son ellos quienes con su inmenso amor, su acompañamiento, sus oraciones y sacrificios hicieron que el sueño de obtener el título profesional de Trabajador Social se hiciera realidad. Queremos recompensarlos de ahora en adelante por todo lo que han hecho por nosotros y por que los amamos profundamente.

De igual manera ofrecemos estos cinco años de estudio y esfuerzo para contribuir a la salida del laberinto de pobreza y muerte en el que está inmerso nuestra amada Colombia.

*“Muchas cosas pequeñas,
en muchos lugares pequeños,
hechas por mucha gente pequeña,
pueden transformar el mundo”*

Anónimo

CONTENIDO

	Pág.
<u>PRESENTACIÓN</u>	9
<u>JUSTIFICACIÓN</u>	12
<u>1. PROBLEMA</u>	16
<u>2. OBJETIVOS</u>	18
<u>2.1 OBJETIVO GENERAL</u>	18
<u>2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS</u>	18
<u>3. MARCO CONCEPTUAL</u>	19
<u>4. MARCO LEGAL</u>	40
<u>4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL DE 1991</u>	40
<u>4.2 LEY 100 DE 1993</u>	42
<u>4.3 LEY 134 DE 1994</u>	42
<u>4.4 LEY 136 de 1.994</u>	43
<u>4.5 LEY 489 de 1998</u>	43
<u>4.6 LEY 563 DE 2.000</u>	44
<u>4.7 SENTENCIA C – 1338/2000</u>	44
<u>5. MARCO METODOLÓGICO</u>	45
<u>5.1 FASE I. UBICACIÓN CONTEXTUAL DE LAS EXPERIENCIAS</u>	49
<u>5.2 FASE II. ORGANIZACIÓN POR EJES TEMÁTICOS</u>	49
<u>5.3 FASE III. ORDENAMIENTO DE LA INFORMACIÓN POR CATEGORÍAS DE</u>	
<u>ANÁLISIS</u>	50
<u>5.3.1 Gestión</u>	52
<u>5.3.2 Proceso Metodológico</u>	53
<u>5.3.3 Alcances Sociales de la Veeduría</u>	54

	8
5.4	<u>FASE IV. INTERPRETACIÓN Y REFLEXIÓN</u> 54
6.	<u>DESCRIPCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS</u> 55
6.1	<u>IDENTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LAS VEEDURÍAS</u> 55
6.1.1	<u>Promoción de Veedurías y Control Social</u> 59
6.1.2	<u>Generación de Veedurías y Control Social</u> 63
6.1.3	<u>Ejecución de Veedurías Ciudadanas</u> 64
6.2	<u>PROCESO OPERATIVO</u> 67
6.2.1	<u>Promoción de Veedurías Ciudadanas y Control Social</u> 67
6.2.2	<u>Generación de Veedurías Ciudadanas y Control Social</u> 71
6.2.3	<u>Ejecución de Veedurías</u> 73
6.3	<u>RESULTADOS</u> 87
6.3.1	<u>Promoción de Veedurías Ciudadanas</u> 87
6.3.2	<u>Generación de Veedurías Ciudadanas</u> 89
6.3.3	<u>Ejecución de Veedurías Ciudadanas</u> 91
7.	<u>REFLEXIONES ACERCA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS</u>
	<u>CONOCIDAS</u> 98
7.1	<u>EN RELACIÓN A LA GESTIÓN</u> 100
7.2	<u>EN RELACIÓN CON EL PROCESO METODOLÓGICO</u> 108
7.3	<u>EN RELACIÓN A LOS ALCANCES SOCIALES</u> 113
8.	<u>REFLEXIONES FINALES</u> 118
8.1	<u>EN CUANTO A ENTIDADES PROMOTORAS DE VEEDURÍAS</u>
	<u>CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL</u> 118
8.2	<u>EN CUANTO A ENTIDADES GENERADORAS DE VEEDURÍAS</u>
	<u>CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL</u> 118
8.3	<u>EN CUANTO A LA EJECUCIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS Y</u>
	<u>CONTROL SOCIAL</u> 119
9.	<u>RECOMENDACIONES</u> 122
	<u>BIBLIOGRAFÍA</u> 126
	<u>ANEXOS</u> 132
	<u>ABSTRACT</u> 138

PRESENTACIÓN

El presente documento corresponde al proceso investigativo que se realizó en cooperación institucional con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), entidad del orden nacional adscrita a la Presidencia de la República, que fija las políticas públicas en materia de desarrollo administrativo, de modernización institucional, de gerencia del talento humano al servicio del Estado y del manejo del sistema general de información administrativa.

Para el cumplimiento de su misión, el DAFP está integrado por cuatro direcciones generales: Talento Humano Estatal, Desarrollo Organizacional, Asistencia Sectorial y Políticas de Administración Pública, esta última encargada de formular políticas de organización y gestión administrativa para el mejoramiento general de la administración pública, mediante el desarrollo de estudios e investigaciones concertados con los diferentes sectores de la administración; en este sentido, diseña y elabora documentos, metodologías y proyectos relacionados con temas como sistema de desarrollo administrativo, productividad y competitividad, incentivos a la gestión pública, escuela de alto gobierno, moralización de la administración, enfoques de gerencia pública, racionalización de trámites, democratización y ejercicio del control social de la administración pública, componente en el cual se inscribe este trabajo.

En el DAFP se adelantó la práctica de entrenamiento profesional, por parte de tres estudiantes de Trabajo Social de la Universidad de La Salle entre 1998 y 1999; a raíz de este proceso surgió el interés de vincular la academia a la

propuesta institucional de sistematización de experiencias de veeduría ciudadana en la gestión pública, solicitud presentada y aceptada, por lo tanto esta investigación se desarrolla con la aprobación y asesoría académica de la Facultad de Trabajo Social.

Se parte de la propuesta diseñada por la Dirección General de Políticas de Administración Pública del DAFP que obedece al interés institucional de crear espacios de reconocimiento de la administración pública y el papel ejercido por la ciudadanía, en uso de sus derechos.

En concordancia con este propósito, la Universidad de La Salle y la Facultad de Trabajo Social pretenden hacer un aporte desde la academia en la reflexión sobre la apropiación de los derechos ciudadanos, tendientes a potenciar y cualificar la organización de las comunidades y su participación en el desarrollo local, regional y nacional, específicamente en el ámbito de las veedurías ciudadanas en las entidades estatales.

Competencia que se adquiere con la formación en cuanto a conocimientos, posicionamiento e identidad del Trabajo Social en la transformación política, social y cultural, que le permite a los profesionales afrontar los nuevos retos que emanan de un país con problemáticas diversas que debe afrontar el Estado con sus instituciones y la sociedad civil, con su participación.

Por esto, la Facultad de Trabajo Social ha propuesto líneas de investigación que contribuyen a orientar la producción y consolidación de conocimiento en el quehacer del Trabajo Social, permitiendo un mayor acercamiento a la realidad local, regional y nacional que vive el país; el conocimiento construido por este trabajo se ubica en la línea de investigación Política Social, la cual propende por el análisis del tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los movimientos sociales, de allí se inician y consolidan estrategias renovadoras para responder a las aspiraciones de diferentes sectores de la sociedad;

establece las relaciones conflictivas de exclusión entre el Estado y la sociedad civil; analiza los sectores de la política social: Salud, educación, vivienda, familia, comunidad, cultura, medio ambiente, economía solidaria. (Martínez, 1999).

Cobra especial importancia el conocimiento de la pedagogía social en términos de los programas educativos que se están desarrollando con la intencionalidad de formar a la población para la participación ciudadana, el fomento del desarrollo ambiental, la consolidación de la pequeña y mediana empresa, el crecimiento del cooperativismo y los procesos de empoderamiento social.

JUSTIFICACIÓN

Desarrollar un proceso de sistematización de experiencias de veeduría ciudadana en la gestión pública, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública representa para la profesión de Trabajo Social, la vinculación en un campo no suficientemente explorado, como lo es la administración pública.

El Trabajo Social se clasifica dentro de las profesiones que deben propender por un cambio estructural en los procesos participativos que se promueven en un Estado democrático, sustentado en la Constitución Nacional de 1991. Además, se desarrolla en los diferentes contextos (locales, regionales y/o nacionales) en donde la población incide y participa en el fortalecimiento de dichos espacios. Es por ello que la profesión se desenvuelve en el marco del desarrollo social, potenciando la organización de las comunidades y su participación en el desarrollo de los diferentes ámbitos; gestiona y evalúa políticas o proyectos que permitan diferentes alternativas de solución tendientes a elevar la calidad de vida de los hombres y mujeres que conforman la sociedad, en concertación y cogestión con el Estado, las instituciones privadas y las organizaciones comunitarias.

Construir un país democrático exige una intervención profesional que incida en la transformación de obstáculos para ejercer la participación ciudadana. Es necesario equiparse profesionalmente “para hablar no sólo de los conceptos que han definido la profesión como: Necesitado, vulnerable, carente, por concepciones de potencialidad, calidad de vida, por plenitud de las personas en

contextos culturales específicos sobre la base de unos mínimos éticos" (Vargas, 1999: 77).

Esta demanda profesional y social, implica actuar desde las estructuras; si se habla de que el Estado colombiano padece una profunda crisis de legitimidad, de desconfianza, de credibilidad, ningún colombiano es ajeno a la situación de corrupción estatal, al desorden fiscal, a la falta de coherencia de los proyectos políticos que no responden a los intereses sociales y/o colectivos. Entonces una profesión con un soporte integrador de la realidad como el que identifica el Trabajo Social, necesariamente debe trabajar desde y por las instituciones sociales.

Es por ello pertinente la oportunidad de apoyar la iniciativa del Departamento Administrativo de la Función Pública como entidad del orden nacional, como institución rectora de políticas de administración pública, en su interés por promover iniciativas de acercamiento entre el Estado y la ciudadanía.

Desde el punto de vista socio-político, los profesionales de Trabajo Social tienen la responsabilidad de hacer importantes aportes en el reconocimiento de la realidad, la reflexión y la transformación de la misma, pero a partir de la exigencia, la necesidad y la aspiración ciudadana. Esta es una razón fundamental para sistematizar experiencias ciudadanas de veedurías y sobre la gestión pública que planea, decide y ejecuta, en nombre de la ciudadanía.

La implementación de un control social efectivo significa un aporte en respuesta a las actuales exigencias de la gestión de políticas y programas, y un replanteo de los criterios de eficiencia y eficacia institucional, en la medida que implica un cambio cualitativo del protagonismo de los actores involucrados.

¿Por qué sistematizar experiencias?. Tal vez ninguna respuesta alcanzará a demostrar en palabras lo que la vivencia de las prácticas sociales, construidas

desde la propia iniciativa, la autoorganización y autorregulación significan en el desarrollo social.

Para la formación académica en la profesión de Trabajo Social, la experiencia de sistematizar representa una excelente oportunidad para la apropiación metodológica, para resaltar y rescatar las prácticas sociales y llevarlas a través de la reflexión a la teoría propiciadora de un redimensionamiento de dichas prácticas con el único fin de potenciar procesos que generen más y mejores iniciativas y acciones colectivas.

La apropiación metodológica en el proceso de aprendizaje se da en dos sentidos, el primero de ellos se refiere al reconocimiento del proceso en sí mismo y de los medios requeridos para sistematizar la práctica, de ello depende la apropiación de esta modalidad como fundamento del ejercicio profesional así como de la reflexión para que a partir de la intervención, se fundamente la acción social de manera científica, a partir de la realidad y desde el reconocimiento de la complejidad y la dinámica cambiante de la sociedad sin importar el campo de acción, la reconstrucción de la práctica representa la clave para la fundamentación teórica de la profesión, pero sobretodo, el diseño de nuevas formas de intervención y de aportes profesionales acertados al desarrollo social.

En un segundo sentido, sistematizar experiencias de veeduría ciudadana y control social específicamente, permite la reflexión integradora del contenido teórico adquirido durante un período de formación académica de pregrado, con el acercamiento a los escenarios cotidianos de la participación, y cómo profesionalmente se abordan, siendo agentes promotores, coordinadores, ejecutores, ya sea desde iniciativas populares o individuales, públicas o privadas, como miembro de una institución estatal o privada, o como ciudadanos(as) en ejercicio. Qué importante es reconocer el sistema de la

participación ciudadana en Colombia, desde la posición de las entidades y desde la posición de los ciudadanos.

Social y políticamente el país se encuentra en un momento en que necesita el aporte de profesionales comprometidos y suficientemente formados para promover procesos de organización de la sociedad civil, así como de promover políticas sociales creíbles y legítimas socialmente, y justamente la veeduría ciudadana y el control social es un medio para ello, pues genera grados crecientes de eficiencia, eficacia y transparencia en la inversión de los programas sociales, lo cual seguramente permitirá la apropiación por parte de la ciudadanía del camino hacia el desarrollo.

Para concluir, además de aspirar al título profesional como trabajadores sociales, el sistematizar experiencias de veedurías ciudadanas en la gestión pública representa un compromiso de tipo socio-político y profesional en varios sentidos:

- Legitimación de prácticas y vivencias que generan desarrollo.
- Reestructuración de metodologías para el trabajo con la sociedad en la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo.
- La construcción de un estado social de derecho partiendo desde las experiencias ciudadanas de la práctica y no desde la teoría.
- Cualificación profesional en el redimensionamiento de las prácticas sociales.

1. PROBLEMA

Con la Constitución Nacional de 1991 se estableció como principio fundamental del Estado colombiano la participación, dando avances importantes para el paso de una democracia representativa, en que el ciudadano delegaba su responsabilidad a los gobernantes, a una democracia participativa, donde el ciudadano debe intervenir directa o indirectamente en la "cosa pública"¹ (Patiño, 1992: 22). Con la participación ciudadana los miembros de la sociedad pasan de ser habitantes a ser ciudadanos, co-gobernando el Estado donde viven.

En coherencia con lo anterior el Estado colombiano ha desarrollado toda una legislación de participación ciudadana, destacándose la Ley de Mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994) y la Ley de Veedurías Ciudadanas (Ley 563 de 2000) En éstas se han puesto a disposición de la ciudadanía mecanismos e instrumentos para participar activamente en la planeación, gestión y control del Estado.

Esta práctica social que se ha gestionado a través de las veedurías ciudadanas y el control social, se reconoce por sus resultados y en informes dados, pero su práctica y experiencia cotidiana no se ha recopilado y por lo tanto no se puede precisar el ejercicio metodológico interno con que se han abordado esas realidades gestionadas, sus alcances y obstáculos.

¹ Se hace alusión al término cosa pública para referirse a todos los asuntos que tienen que ver con la administración pública y el ejercicio político

Se manifiesta así, el interés por parte del DAFP por rescatar por medio de la sistematización elementos metodológicos que permitan desarrollar novedosas estrategias de formación, espacios y procedimientos administrativos para pasar de la norma a la práctica y así promover la gestión pública en torno a la demanda de la sociedad civil, es decir, aprender de la práctica tanto de lo exitoso como de aquellos aspectos que limitan el actuar social.

En razón a las anteriores consideraciones es importante recuperar las experiencias de veeduría ciudadana y control social que se han adelantado en los sectores salud, medio ambiente, infraestructura y servicios públicos y educación entre los años 1995 a 1999 con el fin de conocer cómo la sociedad civil se ha apropiado de estos mecanismos e instrumentos, cómo los ha llevado a la práctica y qué resultados se han obtenido, en estos sectores considerados estratégicos en el desarrollo social.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Reconocer desde lo metodológico experiencias de veedurías ciudadanas y control social que permitan ser sistematizadas para reflexionar, analizar y aprender de ellas, como aporte al fortalecimiento de procesos de gestión y control social de lo público, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Reconocer los procesos adelantados por instituciones del Estado y ONG's desde la gestión y promoción de las veedurías ciudadanas y el control social.

Identificar los procesos metodológicos seguidos en la ejecución de las veedurías ciudadanas y el control social, por parte de la sociedad civil.

Determinar los alcances sociales de las veedurías ciudadanas a partir de las experiencias sistematizadas.

3. MARCO CONCEPTUAL

El proceso está orientado por unos conceptos que lo ubican de una manera precisa dentro del marco de la participación ciudadana.

Se destaca inicialmente el significado de **Estado** (Galvis, 1994: 30) como el poder político organizado en una colectividad humana que vive en un territorio, acepta unas autoridades y unas reglas de derecho y que persigue una finalidad: el bien general de toda la comunidad.

El espacio terrestre, marítimo y aéreo constituyen la base de un Estado, pero lo sustancial es la población. Un elemento que identifica al Estado es la soberanía, entendida como poder supremo exclusivo e independiente, creador de normas de obligatorio cumplimiento; uno segundo es el orden jurídico que determina una relación entre gobernantes y gobernados; un tercer es su finalidad, que generosamente es el bien común, que consiste en lograr establecer una serie de condiciones que permitan a todos los habitantes vivir libremente, conseguir un pleno desarrollo humano, obtener un trabajo, vivienda, educación, alimentación, seguridad, paz, justicia y en general, niveles y calidades de vida dignas.

El Estado colombiano es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Artículo 1, CPC).

La estructura del Estado colombiano esta conformado por tres grandes ramas del poder público que se describen a continuación:

La *Rama Ejecutiva*, se encarga de ejercer el poder; es presidida por el presidente de la República quien asume el papel de jefe de Estado con el apoyo de la Comisión de Relaciones Exteriores, las Fuerzas Militares (la Fuerza Pública, y la Policía Nacional); los Ministerios y los directores de departamentos administrativos. Como suprema autoridad administrativa se apoya en dos sectores en el nivel nacional:

- Sector descentralizado: conformado por establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, empresas de industria y comercio.
- Sector centralizado: conformado por los departamentos administrativos con sus unidades administrativas especiales, los Ministerios y Superintendencias.

En el nivel territorial se encuentran los departamentos y sus gobernadores y los distritos especiales; en el nivel local se ubican los municipios con sus alcaldes.

La *Rama Judicial* es la encargada de velar por el cumplimiento legal; conformada por el Consejo Superior de la Judicatura; en el nivel nacional se ubica la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado. En el nivel territorial se ubican los Tribunales Superiores de Distrito y los Tribunales Administrativos; y en el nivel local se ubican los Juzgados.

La *Rama Legislativa* es la encargada de la expedición de leyes y decretos del marco legal que regula al Estado colombiano, conformada por el Congreso de la

República que, a su vez, se conforma por el Senado y la Cámara de Representantes en el orden nacional.

En el ámbito departamental habrá una corporación administrativa que se denomina Asamblea Departamental, y a escala municipal se encuentran los Concejos Municipales (Art. 299 y 312, C.P.C., 1991)

Partiendo del concepto de Estado es importante destacar el concepto de **Administración Pública** por una razón fundamental: conocer cómo funciona el aparato estatal, para ver desde qué ámbito o espacio se relaciona con la participación ciudadana y cómo desde él se promueven las veedurías ciudadanas y el control social.

La administración pública deriva su definición de la organización de la sociedad política y de la determinación de quienes han de ejercer el poder público, cuáles han de ser los fines y propósitos del Estado y las formas de que se ha de valer para conseguirlo, cómo han de ordenarse los procesos y las instituciones gubernamentales, cómo se regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, cual ha de ser el ámbito de la autoridad (Patiño, 1992: 55 -56).

La administración pública, es el conjunto de reglas que presiden la mejor organización y funcionamiento de las entidades públicas, es una actividad de carácter permanente, de planeación, conservación del ordenamiento público y la satisfacción eficaz, regular y continua de las necesidades sociales.

Esta definición conduce al planteamiento de un segundo concepto, la **Gestión Pública** (Veeduría Distrital, 1999: 34-36), para hacer referencia a la administración de los recursos públicos por parte del Estado, en aras de mejorar las condiciones de vida de la gente mediante políticas que luego son plasmadas en planes, programas y proyectos.

Puede ser entendida como la organización y el manejo (asignación, coordinación, uso) de una serie de recursos de diversa índole (económicos, humanos, técnicos) por parte de las autoridades públicas, para proporcionar a los distintos sectores de la población, la satisfacción de sus respectivas necesidades individuales y colectivas.

Los responsables de la gestión pública (decisores y ejecutores) tienen en sus manos una serie de recursos, los cuales generan dos tipos de productos: de un lado, bienes y servicios destinados a satisfacer las demandas de la sociedad (nacional, regional, local) y se les denominan productos finales (infraestructura, redes, servicios, subsidios); de otro, un conjunto de productos intermedios, divididos en dos categorías, aquellos designados a incrementar la capacidad de gestión de los entes públicos (fortalecimiento institucional) y aquellos orientados a ordenar y sistematizar sus acciones (planes, programas y proyectos)

En este sentido los entes públicos se convierten en unidades de gestión, en aparatos político-administrativos de articulación de recursos para la generación de bienes públicos.

Esta actividad es ejercida por unos ciudadanos que cumplen una función pública, es decir el ejercicio de una persona natural sobre una actividad material o intelectual, del Estado.

Es aquí donde se expresa que se administran y gestionan unos bienes públicos y en la relación que establece el Estado y la sociedad a favor de los intereses de la población, se hace indispensable referirse a la participación ejercida por la Sociedad Civil.

El concepto **Sociedad Civil** es algo complicado de expresar ya que existen varias concepciones y creencias de lo que puede ser. Una de ellas sostiene que la sociedad civil es todo aquello que no es Estado, ni gobierno, ni partidos, ni congreso; otros van más lejos y hasta excluyen a las guerrillas y a todos los actores armados que pretenden representarla. (Figuerola, 1998: 8.)

Según Luis Alberto Restrepo (1997: 22) para los neoliberales la Sociedad Civil no es un todo orgánico y unitario, sino exclusivamente la suma de los individuos, grupos e instituciones privadas, considerados de manera aislada o como simple suma de iniciativas particulares. Cuando la invocan lo hacen para exaltar su dinamismo, su capacidad de riesgo y empresa, cohibida según ellos, por la intromisión del Estado.

Mientras que para los demócratas, la Sociedad Civil no es la simple suma de individuos y grupos aislados, sino un actor colectivo o al menos un conjunto de actores sociales: Movimientos, organizaciones sindicales, cívicas, culturales, académicas, religiosas, etc., en el fondo invocan a la Sociedad Civil para que, en alguna medida, abandone su esfera propia, habitualmente circunscrita al interés privado y asuma el papel de actor público o incluso político, dotado de una voluntad común, para que se convierta ella misma en movimiento, en una especie de partido único o incluso en reemplazo transitorio del Estado (16,17) finalmente expone su propio concepto y dice que la Sociedad Civil "está arraigada en el interés particular y privado, esa es su alma. Buscando satisfacer ese interés, la sociedad se ve llevada a crear diversas formas de acción colectiva a través de las cuales se desarrolla la voluntad política de la nación. (32)

Otros autores no definen qué es Sociedad Civil, pero en cambio sí hablan de cuándo se puede decir que existe.

Rafael Figueroa Gómez plantea que existe Sociedad Civil: 1) En un sentido mínimo, donde hay asociaciones libres que no están bajo la tutela del poder del Estado. 2) En un sentido más profundo, la Sociedad Civil existe donde la sociedad como conjunto puede estructurarse por sí misma y coordinar sus acciones a través de estas asociaciones libres. 3) Como alternativa o suplemento al segundo sentido, podemos hablar de Sociedad Civil donde quiera que el conjunto de asociaciones pueden determinar o modular significativamente el curso de la política estatal. (1998: 3)

Además hay autores que recalcan el papel de la Sociedad Civil en los escenarios colombianos, Jairo Sandoval F, dice que "la preeminencia de la Sociedad Civil, dentro de un arreglo democrático de República, es absoluta, es autónoma, inalienable y totalizante. La Sociedad Civil configura el poder nacional por excelencia, puede, a su razonado arbitrio, determinar o alterar el régimen constitucional y el rumbo político nacional, puede escoger por sí misma la instrumentalidad y designar las voces con que lleva a buen puerto sus designios, que son los comunales. "La Sociedad Civil, no busca enemigos", primero, porque está más allá de la enemistad y, segundo, porque su función es la de construir" (2000: 1).

Retomando elementos de los anteriores autores se hace a continuación una aproximación conceptual de Sociedad Civil.

Cuando se habla de Sociedad Civil se está haciendo referencia a un cuerpo constituido por los ciudadanos organizados de una nación², que se convierten en actores públicos y por tanto políticos. Esto es, que los ciudadanos por el sólo hecho de ser habitantes de un país³ no son Sociedad Civil, es necesario que se organicen. La razón por la cual lo hacen son los intereses comunes que comparten y los objetivos que persiguen. Estos intereses y objetivos los llevan

² *NACIÓN*: Comunidad histórica constituida por quienes tienen una cultura y un territorio comunes y están conscientes en mayor o menor grado de pertenecer a ella, se diferencia de Estado que es del campo jurídico político.

a constituirse de distintas formas como son gremios, asociaciones, sindicatos, cooperativas, movimientos etc.

Para que la Sociedad Civil exista como tal, debe estar fundamentada sobre la participación, la unión, la solidaridad, la formación; es necesaria la existencia de unos intereses comunes que se compartan y con base en ellos se organicen. La ciudadanía debe tomar la iniciativa para gestionar su propio futuro. Para que haya Sociedad Civil es necesario que existan unas condiciones de democracia participativa y para que esta exista realmente es indispensable la constitución de la Sociedad Civil. Ambas se necesitan y complementan.

De acuerdo a estos planteamientos se da lugar al concepto de **Participación**, que en sentido estricto puede reservarse a las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política; la participación ciudadana en la administración pública es la atribución de derechos específicos participativos a personas, comunidades y grupos organizados en el proceso de formulación de la decisión administrativa (Contraloría Distrital, 1994 : 9)

La participación, principio fundamental de la Constitución Política de 1991, se define como un proceso social, a través del cual diferentes sectores en función del desarrollo integral, pleno y digno, así como del mejoramiento de la calidad de vida, intervienen directamente o por medio de representantes u organizaciones (Cifuentes, 1998 : 2). La participación implica descentralizar el poder de decisión tradicionalmente ubicado en las instituciones públicas, a los pobladores, mediante procesos educativos comunitarios con un aspecto fundamental cual es el ejercer control social sobre esas decisiones.

Es importante retomar otras concepciones al respecto; por ejemplo, Fals Borda plantea que "la participación implica una relación entre individuos que son

³ PAIS: territorio que constituye una unidad geográfica, histórica o política.

conscientes de sus actos y que comparten determinadas metas de conducta y acción, implica una relación directa entre seres humanos igualmente pensantes y actuantes ante la misma realidad. Esto significa un mutuo respeto, tolerancia, entendimiento, pluralismo, comunicación e identidad de propósitos (C. Paisa Joven, 1996 : 12)

Entre las múltiples definiciones formuladas en la literatura de las Naciones Unidas, participación significa la "influencia sobre el proceso de toma de decisiones a todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales".

En la misma línea, Pearse y Stiefel definen el concepto como "los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control". (1997 : 36)

Como se puede apreciar en las anteriores concepciones, la participación está relacionada con la toma de decisiones por parte de los ciudadanos y control sobre los mismos, por tal razón se deben promocionar y desarrollar mecanismos de participación para que el individuo pueda llevar a la práctica su poder soberano como ciudadano en los distintos ámbitos de la sociedad y hacer respetar sus derechos, entre ellos el derecho a participar en los asuntos locales, regionales o nacionales contemplados en la Carta Política.

Sin embargo, el hecho que la Constitución contemple tan ampliamente la participación no es condición suficiente para que ésta se dé, corresponde al Estado facilitar y promover estos procesos, en razón de que uno de sus fines, es el de servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como facilitar la participación de todos en las decisiones que

los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

Por tanto es necesario, reconocer los mecanismos, canales y formas que el mismo Estado ha propuesto para establecer relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución Nacional de 1991 en su artículo 103 establece: "son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato".

Los instrumentos de participación más significativos y reconocidos por la legislación colombiana son: El derecho de petición (Artículo 23, CPC, 1991), Acciones de tutela (Decreto 2591/91), Acción de cumplimiento (Ley 393/97), Acciones populares (Ley 472/98), Nulidad constitucional, Audiencias públicas.

Además se destacan cuatro tipos de participación, la *participación social* como un proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la Sociedad Civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. En segundo lugar esta la *participación comunitaria*, la cual se define como aquellas acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado.

La *participación política* es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (por ejemplo el voto) para lograr la materialización de sus intereses de una comunidad política. Por su parte la *participación ciudadana* corresponde a la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función

de intereses sociales de carácter particular; son escenarios de este tipo de participación, la representación de los usuarios de los servicios en las juntas directivas de las empresas públicas, los comités de veeduría y otros. (González 1996 :11.)

Los niveles de participación que se distinguen son la información, la consulta, la iniciativa, el control, concertación, decisión y gestión.

Es claro entonces, que la participación para el control, la vigilancia y la fiscalización de la gestión pública es un derecho y un deber que corresponde tanto a los ciudadanos considerados individualmente como a los grupos, las asociaciones civiles o comunidades organizadas.

Uno de los objetivos de la participación ciudadana es el *control social*, entendiéndose como una forma de participación que le permite a los ciudadanos determinar las condiciones (cómo, cuándo y dónde) en que se desarrolla la gestión pública, a través de observaciones, sugerencias y, llegado el caso, denuncias. Esta intervención debe darse en los lugares y momentos importantes para la toma de decisiones de la administración, y requiere el conocimiento oportuno de la información relacionada con la acción de la administración en la cual se requiere participar. De esa forma, el control social contribuye a elevar los niveles de eficiencia, eficacia, impacto y transparencia de la gestión pública.

Una de las formas existentes y más conocidas y utilizadas de la participación ciudadana y el control social es la ***Veeduría Ciudadana***, entendida "como la estrategia de participación y de fortalecimiento de la Sociedad Civil la cual debe trascender la sola fiscalización de la gestión pública y abordar el seguimiento a procesos sociales y a organizaciones no gubernamentales buscando la transparencia y el mejoramiento de situaciones y/o programas que le competen" (C. Paisa Joven, 1996.)

De esta forma todo ciudadano o grupo de ciudadanos puede hacer Veeduría Ciudadana sobre el asunto, obra o programa que estime conveniente. A la vez es la potestad y el deber que tienen todos los ciudadanos, para vigilar la gestión pública y sus resultados (Artículo 40 y 270, CPC, 1991)

En la legislación existente las Veedurías se conciben como el instrumento mediante el cual la ciudadanía puede participar en la administración pública, y centran su principal ámbito de actuación en el control y vigilancia de la gestión pública administrativa.

Es así como, de acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Ley Estatutaria de **Mecanismos de Participación**, las organizaciones cívicas pueden constituir Veedurías Ciudadanas o juntas de vigilancia en todos los niveles de la administración pública, cuya acción puede abarcar tres áreas claramente delimitadas en dicha forma: vigilancia de la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

Según estas normas las Veedurías Ciudadanas pueden y deben participar, en el control y vigilancia de la fase de gestión, de las decisiones que para tal fin se toman y en general, de todos los actos e incluso las omisiones que se den en esta fase. Pero aunque existen las normas, éstas por sí solas no bastan, se requiere que las Veedurías Ciudadanas sean factores de cualificación, eficiencia y moralidad de la administración pública en todos sus niveles y de fortalecimiento de las organizaciones civiles y no causas de entorpecimiento de las acciones, por ello deben ser formas de participación ordenadas, responsables y propositivas.

Ahora bien, en desarrollo de los procesos sociales de consolidación de la Sociedad Civil han surgido nuevos campos de acción de las Veedurías al interior de la sociedad y de las organizaciones que la representan, que es

necesario reconocer y apoyar, por este motivo se debe buscar desde las organizaciones civiles y teniendo en cuenta las experiencias e iniciativas, una estrategia de participación ciudadana al interior de la sociedad, más que un órgano de control y fiscalización de la gestión pública, para orientar los procesos en el sentido de que las Veedurías deberán abordar el seguimiento a procesos sociales y a organizaciones no gubernamentales, buscando la transparencia y el mejoramiento de situaciones y/o programas que les competen.

En este sentido las Veedurías Ciudadanas posibilitan a todas las personas y comunidades generar control sobre las situaciones que los puedan afectar, acceder a bienes y/o servicios que la sociedad les pueda suministrar, integrarse a procesos de desarrollo de los cuales se encontraban excluidos y aumentar los niveles de autoestima y reconocimiento de sus derechos y deberes.

Para que las personas o comunidades puedan ejercer su función como veedoras, deben conocer los instrumentos de que dispone para realizar su labor, los tipos de veedurías que se pueden organizar, los pasos para su constitución, sus funciones y características.

A continuación se hace una breve reseña de los más importantes instrumentos utilizados en las Veedurías Ciudadanas:

- La **Acción de Tutela**: Es uno de los instrumentos mas rápidos para proteger los derechos constitucionales, su ejercicio se justifica cuando una autoridad pública y en ocasiones incluso una particular vulnera el derecho fundamental de la participación. Este recurso se prevé en el Artículo 86 de la Constitución y se desarrolla en los decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

- **Audiencias Públicas:** Son diligencias realizadas ante determinada autoridad pública, en las cuales puede participar cualquier ciudadano con la facultad de exponer sus puntos de vista y la correlativa obligación de la autoridad de atender y responder las inquietudes planteadas. Mediante estas audiencias puede ejercerse constantemente un control, muchas veces preventivo, de la gestión pública, evitando en lo posible la intervención de la rama judicial y logrando concertación directa entre las entidades o particulares encargadas de adelantar un proyecto o una obra. (Ley 489/98 art. 33)

- Las **Consultas Previas:** Son modalidades de concertación que deben buscar las autoridades con la ciudadanía antes de tomar decisiones de importancia de alcance general. Encuentran su fundamento en el Artículo 103 de la Carta y se desarrollan en el decreto 2130 de 1.992.

- El **Paz y Salvo Comunitario:** Se trata de un organismo específico orientado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los contratistas o de los responsables de la ejecución de programas o proyectos, donde la comunidad expresa su conformidad.

- La **Acción de Cumplimiento:** Constituye otra forma de protección eficaz de ciertas prerrogativas constitucionales. De acuerdo con el Art. 87 de la Constitución, toda persona puede acudir ante un juez para que éste ordene a la autoridad competente el cumplimiento de una Ley o acto administrativo.

- Las **Acciones Populares:** El Código Civil en sus Artículos 1005 y 2359 contempla dos acciones populares para eventos distintos. El primero de ellos prevé una acción que está al alcance de cualquier persona para la defensa de los bienes de uso público y para seguridad de quienes los utilizan, esta

acción puede dirigirse contra cualquier persona que con su acción u omisión cause daño a uno de dichos bienes.

Otras acciones populares se encuentran en el decreto que consagra la defensa del consumidor, 3466 de 1.982 y la reforma urbana Ley 9 de 1.989. Las acciones populares son, en síntesis, un valioso instrumento al alcance de las Veedurías Ciudadanas en la medida que representan un mecanismo novedoso de control y defensa de la moral administrativa y del patrimonio público.

Existen algunas herramientas a través de las cuales las Veedurías Ciudadanas pueden asegurar resultados eficaces de su gestión, entre éstas se mencionan:

- *Los Centros de Información:* Son las oficinas de la administración central o descentralizada encargada de suministrar información a los ciudadanos sobre los asuntos que son de su interés. Para los efectos de las Veedurías Ciudadanas se da una especial consulta e información sobre la contratación y el presupuesto.
- *Registros de las Asociaciones Civiles:* Es importante que se lleve un registro de todas las organizaciones civiles existentes en la respectiva área geográfica e incluso, podría pensarse en un directorio nacional de las mismas. De esta forma la comunidad conoce la existencia de este tipo de entidades que pueden promover la creación de veedurías y así mismo la posibilidad de convocarlas.
- *Campañas Pedagógicas:* Son acciones que pueden emprenderse por parte de las organizaciones civiles, o por parte de la administración, tendientes a desarrollar una cultura participativa y de solidaridad, mediante la apropiación de los valores que son propios de la convivencia humana. (Veeduría Distrital, 1999 : 49)

Se han establecido diferentes **tipos de veedurías** existentes y cuyo fundamento radica en lo previsto en el Artículo 270 de la Constitución y el Artículo 99 de la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación. En este sentido puede hablarse de las siguientes:

- *Veedurías sobre Microproyectos:* Se crean a escala vecinal, barrial, o de grupo de barrios, para vigilar las obras que se realizan a los programas que se desarrollan en este ámbito, por ejemplo, para vigilar el arreglo de un parque, la pavimentación de un tramo de la vía, la construcción de una escuela.
- *Veedurías sobre Programas Sectoriales:* Se crean a nivel de la localidad o a nivel de todo el departamento, para vigilar por sectores la prestación de los servicios públicos domiciliarios y sociales, o las obras y programas que se desarrollen en estos niveles y que están a cargo de este ámbito departamental.
- *Veedurías sobre Macroproyectos:* Se crean a nivel municipal o departamental para vigilar los grandes proyectos que interesan a toda la ciudad o una buena parte de ella, por ejemplo, el metro, el plan vial, entre otros.
- *Veedurías a programas especiales:* Se crean en los niveles barrial, de grupo de barrios, local o municipal, para vigilar programas especiales que se adelanten por parte de la administración a favor de determinados sectores de la población, por ejemplo los desarrollos para atención de desastres, habitantes de la calle.
- *Veedurías a procesos de Ciudad:* Se crean en el ámbito municipal y versan sobre las grandes políticas y estrategias de la ciudad en su conjunto. Esta

veeduría es prospectiva, es decir, para ayudar a pensar la ciudad que todos quieren. Se realiza en relación con los vacíos existentes en el diseño y ejecución de políticas de la ciudad, ejemplo, el Plan de Desarrollo Municipal.

- *Otros procesos de Veedurías:* Son los que pueden surgir de la iniciativa ciudadana para el fortalecimiento de la Sociedad Civil, a partir de procesos de organización social y de participación política, comunitaria, que tiene que ver con las actividades que al interior del grupo social se presentan pero representan los intereses de sectores muy específicos de la comunidad (gremios, sindicatos)

Así como se requieren diferentes tipos de veeduría para establecer los procedimientos y parámetros de su acción, es necesario conocer las **características de las veedurías** para la conformación de estas:

Primero, iniciativa de los ciudadanos o de la administración pública; segundo, identificar el objeto de Veeduría Ciudadana (plan, programa o proyecto); tercero, acordar el número de veedores a ser designados; cuarto, establecer el tiempo de duración de la veeduría; quinto, levantar acta de constitución; por último, darse su propio reglamento.

Las Veedurías Ciudadanas, cualquiera que sea su modalidad o ámbito de acción, tienen como función vigilar los procesos de planeación, la correcta asignación del presupuesto público, los procesos de contratación y ejecución de los contratos, recibir informes, observaciones y sugerencias, hacer las denuncias ante las autoridades competentes e informar a la ciudadanía y órganos de control estatal los avances en el proceso de control y vigilancia.

Las Veedurías Ciudadanas tienen como características ser representativas, democráticas, legales, con libertad de iniciativa, objetivas, con neutralidad política, transparentes, responsables y con un gran valor civil.

En la lucha contra la corrupción administrativa, la participación ciudadana es fundamental. Una sociedad activa y vigilante de la gestión de los organismos públicos es esencial para controlar la corrupción en el Estado, por ello las Veedurías Ciudadanas son mecanismos que contribuyen al fortalecimiento de la democracia participativa, previene y evita la corrupción y la ineficiencia, logra que el Estado sea más transparente, acerca al ciudadano y el Estado y viceversa, fortalece el conocimiento de los ciudadanos sobre lo público.

La participación ciudadana y el Control Social a la gestión pública corresponde a la concepción de un nuevo Estado con una estructura transparente y una función de servicio social que constituye su objetivo y razón de ser.

Para sustentar el proceso de “sistematización de experiencias de Veeduría Ciudadana en la gestión pública” se debe enfatizar en un concepto fundamental, en razón del objeto de trabajo, es justamente el de **Sistematización**. Dice Oscar Jara, que pareciera ser que lo más característico y propio de la reflexión sistematizadora sería el que ella busca penetrar en el interior de la dinámica de las experiencias, algo así como “meterse dentro” de esos procesos sociales vivos y complejos, circulando por entre sus elementos, palpando las relaciones entre ellos, recorriendo sus diferentes etapas, localizando sus contradicciones, tensiones, marchas y contramarchas, llegando así a entender estos procesos desde su propia lógica, extrayendo de allí enseñanzas que puedan aportar al enriquecimiento tanto de la práctica como de la teoría. (2000 : 12)

La modalidad de la sistematización está dada para elaborar modelos metodológicos; no como un esfuerzo simplemente clasificatorio, sino fundamentalmente para hacer después un análisis integrador que permita:

- Captar propósitos, estrategias y dinámicas

- Identificar aciertos, errores, obstáculos, facilitadores del trabajo.
(Cadena, F., 1997 : 41- 42)

El concepto de sistematización está fundamentado por diversas disciplinas, se encuentran desarrollos conceptuales desde la educación popular y desde el Trabajo Social, y en las dos hay elementos comunes como son su objeto de conocimiento: La práctica social, es decir la reconstrucción de experiencias, con mirada crítica y reflexiva del desarrollo de procesos metodológicos o aplicación teórica, construcción de conocimientos obtenidos en contextos particulares y específicos, pero que mediante la socialización colectiva se constituyen en avances para el desarrollo metodológico y teórico de prácticas profesionales.

Así, desde la educación popular, la finalidad general de la sistematización es ayudar a consolidar las prácticas concretas de educación popular, sus funciones específicas son:

- Servir como base para un mejor conocimiento compartido de la metodología, del quehacer promocional y de la apropiación colectiva.
- Favorecer una mayor capacidad para crear y manejar herramientas metodológicas para la comprensión y reconstrucción articulada de la realidad social.
- Ser base para la creación de teoría sobre la práctica (praxiología).

Aunque los conceptos propuestos por diversos autores presentan elementos en común, también es necesario hacer una diferenciación a la cual se llega con frecuencia, se trata del concepto de sistematización como investigación, como evaluación o como proceso de formación.

En este documento, se considera apropiado plantear algunos elementos para comprender la relación y/o diferenciación existente, de la sistematización con la investigación.

Al respecto se encuentran diversas posiciones, desde las que afirman que no existe ningún vínculo entre una y otra, o que son procesos complementarios. Para este trabajo ha de entenderse la sistematización como una opción de conocimiento, cuyo objeto es la práctica social, sin desconocer las amplias diferencias entre una y otra y en la validez de la sistematización como proceso metodológico. Esto sustentado en que la sistematización es fundamentalmente un acto de conocimiento; por lo tanto, es una modalidad de investigación que procura hacer una conceptualización desde la práctica, tiene por objeto la producción de cierto conocimiento, de un saber que se caracteriza por su singularidad y particularidad.

Hay dos criterios fundamentales que diferencian la sistematización de la investigación:

- Sistematización: volver a mirar una experiencia en la cual se ha participado como un actor.
- Investigación: selecciona en la realidad un objeto de conocimiento sobre el cual no se ha desarrollado una intervención intencionada, no se propone conocer la intervención sino obtener la información necesaria para actuar con mayor fundamento. (Burbano, 1999 : 18)

Aunque se ha definido la sistematización como una investigación en sí misma o como una modalidad, e incluso como una alternativa de investigación cualitativa, también pueden ser entendidas como procesos diferentes en cuanto la sistematización se distingue por su interés más operacional que teórico.

Existen niveles de sistematización, los cuales aportan en diversos grados a la construcción de conocimiento, no todas las sistematizaciones se pueden ubicar en la categoría de investigaciones.

Según Carlos Crespo, un elemento fundamental para distinguir el tipo de sistematización debe hacer referencia a quién sistematiza:

- Sistematización popular: trabajo de producción de saber que se propone y dirige desde los movimientos populares, incluye la participación comprometida asesorado por agentes de mediación.
- Sistematización participante: se propone desde el interior de una práctica que asocia políticamente agentes de mediación y agentes populares.
- Sistematización agenciada: propuesta y realizada por un programa que definido y conducido institucionalmente desde fuera del grupo social puede integrar diversos sujetos y tratar beneficios para ello. (1999: 26)

Para concluir, se puede entender que la sistematización tiene diferentes niveles de desarrollo, entre los cuales se da pie a investigaciones. Esto depende del contexto en el cual se desarrolla la investigación, la intencionalidad, las condiciones de trabajo, la participación de los actores y los productos resultantes.

La sistematización como proceso, se ocupa de tareas globales como:

- Descripción de los hechos y procesos significativos de la realidad.
- Explicación de éstas en función de una necesidad.
- Instrumentación para volver a la acción.

El sistematizar experiencias es un ejercicio claramente teórico; es un esfuerzo riguroso que formula categorías, clasifica y ordena elementos empíricos; hace análisis y síntesis, inducción y deducción, obtiene conclusiones y las formula como pautas para su verificación práctica.

Para la sistematización de experiencias el desafío principal consiste en superar los aspectos narrativos y descriptivos que surgen de la reconstrucción de la experiencia vivida, en el sentido de ir a las raíces de los fenómenos no perceptibles de forma inmediata, además, identificar las contradicciones y tensiones que marcaron el rumbo de la experiencia.

El grupo de trabajo destaca el concepto que, según el autor, refiere la sistematización como "aquella interpretación crítica de una o varias experiencias, que a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo" (Jara, 12)

Se entenderá por sistematización en esta investigación, la acción de rescatar y ordenar una práctica social de acuerdo a unos criterios, variables y/o categorías con el objetivo de recuperar la propuesta metodológica y socializar el conocimiento que pueda a su vez retroalimentar las prácticas sociales.

4. MARCO LEGAL

La Constitución de 1991 se erige como un componente esencial de la construcción de la democracia en Colombia. Los desarrollos legislativos de la Carta Política dan cuenta de los canales y mecanismos de participación en los distintos ámbitos de la vida nacional, aquí se hará referencia a aquellos aportes legales que sustentan y dirigen el ejercicio del control social y las Veedurías Ciudadanas.

4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL DE 1991

La Constitución de 1.991 establece como uno de sus principios fundamentales la Democracia Participativa, con la cual se indica que los ciudadanos deben tener un papel decisorio en la vida política, social y cultural de la Nación.

Para que los ciudadanos puedan ejercer soberanamente dicha potestad, se crearon diferentes mecanismos y espacios de Participación Ciudadana acogidos en la Carta Política; se mencionan los más relevantes:

Artículo 16 del título II (de los derechos, las garantías y los deberes): “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”

Artículo 40 del título II (de los derechos, las garantías y los deberes) : "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación y control del poder político".

Artículo 103 del título IV (de las formas de participación democrática): "Son mecanismos de participación ciudadana del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, entre otras.

Artículo 130 del título V (De la organización del Estado): "Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos".

Artículo 270 del título X (De los organismos de control): "La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados".

La Constitución en sus artículos, fundamenta la participación ciudadana y a la vez el ejercicio de las *Veedurías Ciudadanas* y el *Control Social*; por ejemplo, en el Artículo 40 del título II (de los derechos, las garantías y los deberes) ya mencionado; en el Artículo 103 que dice: "Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que establezcan.

Así mismo, en el Artículo 130 del título IV (de la participación democrática) y el Artículo 270 título X (De los organismos de control) desarrollado como norma en la Ley 134 de 1994 título XI (de la participación democrática de las organizaciones civiles), ya mencionados.

4.2 LEY 100 DE 1993

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, cuyos Artículos hacen referencia a: Artículo 153 Participación Social “El gobierno Nacional establecerá los mecanismos de vigilancia de las comunidades sobre las entidades que conforman el sistema”.

Artículo 159 Garantías de los Afiliados “La participación de los afiliados, individualmente o en la reglamentación que se expida para tal efecto”.

4.3 LEY 134 DE 1994

Reglamentada en el decreto ley 2669 de 1994, por el cual crea el fondo de participación ciudadana, como establecimiento público adscrito al Ministerio del Interior y dotado de personería jurídica y patrimonio independiente.

El fondo para la participación ciudadana tiene por objeto financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en la ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Esta ley establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles; regula la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo (Art. 32), la consulta popular (Art. 50), la revocatoria de mandato (Art. 64), el plebiscito (Art. 77) y el cabildo abierto (Art. 82).

4.4 LEY 136 de 1.994

De junio 2 de 1.994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, bajo la participación y el control de la Sociedad Civil.

El *Decreto 2626 de 1.994* Estatuto Municipal en el título XVII "Participación Comunitaria", vincula a las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, sindicales, sin ánimo de lucro al desarrollo y mejoramiento municipal mediante la participación y el control de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

4.5 LEY 489 de 1998

Del 29 de diciembre "De la organización y funcionamiento de la Administración Pública", ordena a la administración pública desarrollo y su gestión de conformidad con los principios de la democracia participativa y para ello prevé la realización de audiencias públicas, el ejercicio del Control Social y, en particular, de la Veeduría Ciudadana, haciendo énfasis en aspectos tales como el deber que tienen las entidades de llevar un registro de las observaciones de las veedurías, evaluarlas y adoptar los correctivos pertinentes.

En el capítulo octavo, *Artículo 32* "Democratización y control social de la Administración Pública", se plantea la democratización de la Administración Pública, realizando acciones encaminadas a difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos, apoyar los mecanismos de control social que se constituyan e incorporar a sus planes de desarrollo y gestión, las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.

Artículo 34 "Ejercicio del control social de la Administración Pública.

Artículo 35 "Del ejercicio de la Veeduría Ciudadana" Literal C de la formación de Veedores para el Control Social y fiscalización de la Gestión Pública como responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública.

4.6 LEY 563 DE 2.000

Artículo 1o. Definición. Se entiende por veeduría ciudadana el mecanismo democrático, de representación, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades: Administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las autoridades de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución del programa, proyecto, contrato, sobre la prestación de un servicio público.

4.7 SENTENCIA C – 1338/2000 ⁴

Por medio de la cual se declara inexecutable la ley 563 de 2000, que reglamenta las veedurías ciudadanas, pues la ley superior la obliga a adoptarla mediante trámite estatutario. Esta decisión, de ninguna manera priva a los ciudadanos de ejercer control sobre la gestión pública, aunque mientras el Congreso no expida la correspondiente ley estatutaria, dicho ejercicio no podrá llevarse a cabo a través del mecanismo de las veedurías ciudadanas.

5. MARCO METODOLÓGICO

El marco metodológico apoya el desarrollo del proceso de sistematización de experiencias, fundamentada en el concepto expuesto en el marco conceptual y asumido desde un enfoque de reflexibilidad.

El **tipo de sistematización** asumido es el **Agenciado**, que como ya se mencionó se realiza por voluntad de un programa institucional que tiene relación indirecta respecto del grupo social; que para el caso, corresponde al propósito planteado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y al equipo de investigación, constituyéndose en un proceso teórico y metodológico, que a partir del ordenamiento, reflexión crítica, evaluación, análisis e interpretación de las experiencias, pretende conceptualizar, construir conocimiento y a través de su comunicación orientar otras experiencias para mejorar las prácticas sociales.

Por lo expuesto, la sistematización de estas prácticas se caracteriza esencialmente por obtener un conocimiento generado desde ellas mismas, superando lo fenoménico e inmediato mediante la guía de principios teóricos y legales que brindan una determinada racionalidad a los resultados.

De este modo el producto de la sistematización, como aproximación a los procesos metodológicos seguidos, puede posibilitar una contribución a la acción social y específicamente en lo que hace referencia a veeduría ciudadana

⁴ 4 DE OCTUBRE DE 2000, REF: Expediente D – 2905, Actor: Jaime Edward Ospina Guzmán, Magistrado Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

y control social como manifestaciones de participación ciudadana en la toma y control de decisiones en situaciones en que se encuentran involucrados

En esta perspectiva, la sistematización de las prácticas propende por la generación de nuevas políticas sociales tanto a nivel de instituciones como macroestructural, impugnando las existentes con la fuerza operativa surgida de propuestas puntuales que genera el propio proceso vivido y conceptualizado. (Gagneten, 1986 : 21)

Generalmente, el objeto de la sistematización es el proceso que se desarrolla a partir de un problema que afecta a un grupo, donde se conjuga la práctica profesional con la práctica popular a fin de definir alternativas para la transformación de esta situación; para este proceso se aspira a hacer un aporte de corte metodológico que sirva como base para el trabajo de diseño de estrategias de formación para la ciudadanía.

Es relevante considerar la significación de un proceso al cual se hace mención a lo largo del trabajo, *la práctica social*; que en general es el conjunto de estrategias y tácticas que, basándose en fines previstos, un sector de la sociedad expresa en actividades y tareas concretas a través de la utilización de determinados métodos, técnicas, instrumentos y recursos en un espacio-tiempo determinado por una estructura social.

Ahora bien, el **interés** de esta sistematización es **práctico**, ya que pretende conocer y potenciar las experiencias vividas de participación ciudadana en el control social y las veedurías, es decir, recuperar la riqueza de las experiencias a partir de la reflexión en torno a ellas, para avanzar no sólo en el conocimiento, sino en el aporte a la construcción social y a la apropiación de elementos por parte de la ciudadanía, como complemento de los lineamientos legales.



Dado que la **metodología** orientadora es la **cualitativa**, se define como elemento esencial para la reflexión el **método de pensar**, que en esta sistematización es el **inductivo-deductivo**, ya que parte de realidades concretas para poder explicar lo general, tiene en cuenta las percepciones, las construcciones de conceptos o juicios, las categorizaciones y el manejo que los actores le dan a su práctica.

La particularidad del **método deductivo** está en la capacidad de aplicar la técnica de la conclusión, lo cual se asocia y se vincula con la inferencia y la deducción. En términos generales el método deductivo es aquel que parte de los datos generales aceptados como válidos y por medio del razonamiento lógico puedan deducirse varias suposiciones.

La deducción es el enlace de juicios que llevan a la inferencia. Sin embargo el método deductivo no puede independizarse de otro proceso lógico interdependiente que es el método inductivo.

El **método inductivo**, es el que va de lo particular a lo general; el término significa conducir, introducir, llevar a; el camino va de la especificidad de los objetos a la unidad de los conceptos, el fundamento de la inducción es la experiencia. Como forma de razonamiento el método inductivo hace posible el paso de los hechos singulares a los principios generales.

El **enfoque** utilizado es el de la **reflexividad** sobre la construcción de la experiencia humana, este enfoque asume la implícita epistemología de la práctica, basada en la reflexión, y el análisis de los problemas que no tienen cabida en el cuerpo teórico aprendido o aplicado, busca entonces recuperar el saber tácito, que está implícito en las pautas de acción, en la percepción del problema que se afrontó. Se reconoce y valora el saber, los juicios y destrezas que están invisibilizadas en la acción. En este tipo de procesos se descubre que al recuperar y reflexionar la experiencia, el sujeto se reconoce

observando, hablando y actuando y esto le permite el deslinde de la experiencia de su lógica de explicación, en el mismo acto de comprenderla y explicarla (Pakman, 1996 : 9-12)

Las **técnicas** que se siguen son: *Revisión documental*, consistente en el estudio de documentos existentes que contienen registros de las experiencias de veeduría ciudadana. Las *entrevistas semiestructuradas*, que se caracterizan por las preguntas abiertas y su flexibilidad ; son selectivas, de acuerdo con la disponibilidad de la fuente y la necesidad de verificación y/o complementación de la información ; y *análisis de contenido*, que denota un proceso sistemático de interpretación y reflexión en torno a la información existente con referencia a unas categorías determinadas, es una técnica de investigación utilizada para describir el contenido manifiesto de un grupo social mediante la clasificación en categorías.

Los **instrumentos** utilizados son los cuadros (auxiliares) de ordenamiento de la información por indicadores de contexto, operación y cuadros por categorías de análisis, guías de entrevistas.

El proceso para adelantar la investigación se desarrolló por fases así:

- I. Ubicación y recolección de la información
- II. Organización de la información por ejes temáticos
- III. Ordenamiento de la información por categorías
- IV. Reflexión e interpretación

5.1 FASE I. UBICACIÓN CONTEXTUAL DE LAS EXPERIENCIAS

Esta etapa orienta la ubicación de las experiencias y contempla la recolección de la información en lo que tiene que ver con los contextos en el que se desarrollan las experiencias mediante revisión documental y entrevistas.

En esta primera parte se pretende ubicar las entidades que aportan la información, para delimitar los espacios en los que se desarrollan las experiencias de veeduría ciudadana y así como las entidades en las que se han adelantado prácticas de control social.

5.2 FASE II. ORGANIZACIÓN POR EJES TEMÁTICOS

Se inicia el procesamiento de la información obtenida en la primera fase, mediante la organización de la misma en cuadros, por ejes temáticos. Se elaboran dos cuadros, en el primero se consigna la información obtenida por medio de la revisión documental, que corresponde a las experiencias de veeduría ciudadana. El formato consta de 3 partes:

- **Identificación:** el cual consigna el proceso que se llevó a cabo en las experiencias estudiadas, haciendo a la vez una pequeña reseña de cada una de ellas, en cuanto a nombre de la veeduría, entidad a la que corresponde, sector, nivel territorial de acción, tipo de veeduría, objetivo, personas o grupos responsables y descripción general.

- **Proceso operativo:** en este eje se incluyen las acciones realizadas por las entidades promotoras y ejecutoras para cumplir con su objetivo y los pasos secuenciales que llevaron a materializar las experiencias de veeduría ciudadana; se registra el funcionamiento de la veeduría desde su punto de

origen, organización, plan de acción, capacitación recibida, acciones, recursos, asesoría y coordinación institucional.

- **Resultados:** contempla los resultados de las experiencias en términos de logros y obstáculos, de la acción de las Veedurías Ciudadanas.

El registro es diligenciado por cada uno de los miembros del grupo, una vez se ha elaborado en su totalidad, se procede a verificar por triangulación, es decir la información se revisa de manera colectiva con el fin de ampliarla, complementarla o precisarla.

El segundo formato de registro, tiene que ver con las entrevistas realizadas a los funcionarios encargados de la promoción de veedurías ciudadanas y control social en diversas Entidades; éstas entrevistas y su registro correspondiente se realizan de manera particular y se trasladan a un cuadro que posee los ejes: Funciones que desempeñan y Resultados apreciados; de igual manera, la organización de la información se verifica colectivamente.

5.3 FASE III. ORDENAMIENTO DE LA INFORMACIÓN POR CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Esta fase corresponde, en el marco metodológico de la investigación, a la categorización de la información que es fundamental, lo cual significa el diseño de **categorías de análisis** que posibilitan disponer de los aspectos fundamentales que dan respuesta a los objetivos específicos y son reflejo de lo conceptual y de los hallazgos encontrados.

Así, las categorías se constituyen en instrumentos operativos que permiten la ejecución de dos acciones importantes en el proceso: la primera, la

clasificación y ordenación de la información, y la segunda, el descubrimiento de relaciones y mediaciones entre las agrupaciones en que es clasificada la información.

“La construcción de sentido a partir de los datos cualitativos, implica un ejercicio de inmersión progresiva en la información escrita, el cual comienza con un “fraccionamiento” del universo de datos en subconjuntos de datos ordenados por temas, para luego “recomponerlo” inductivamente en categorías que reflejan una visión totalizante de la situación estudiada. El proceso comprende entonces dos niveles, el primero corresponde a la fase de codificación o categorización y da lugar al análisis descriptivo de los resultados, el segundo nivel corresponde a la etapa de identificación de patrones, los cuales orientan el ejercicio de interpretación de los datos cualitativos.

En la investigación inductiva, las categorías emergen totalmente de los datos con base en el examen de los patrones y las recurrencias presentes en ellos.

Una vez categorizada y codificada la información, es decir, fraccionada en sus componentes más simples, se inicia una labor de recomposición parcial de los datos, seleccionando aquellos grupos de categorías más relevantes para dar respuesta al las principales preguntas del estudio.” (Bonilla Castro - Rodríguez Sehk, 1995 : 135)

La preocupación de la presente sistematización, es la de entender el PROCESO METODOLÓGICO propio de las experiencias de veeduría ciudadana y control social; que se reflexiona en torno a tres categorías que son Gestión, Proceso Metodológico y Alcances Sociales.

Paso seguido, se define conceptualmente cada categoría y se procede a clasificar cada elemento de los registros de las experiencias de veeduría ciudadana y control social en cada una.

5.3.1 Gestión

Las definiciones empresariales y comerciales de la gestión de organizaciones, se refieren a los siguientes elementos:

- Maximización de utilidades.
- División del trabajo.
- Competitividad dentro y fuera de la organización.
- Eficiencia y especulación financiera.
- tecnología sustitutiva de la capacidad productiva del hombre.
- Jerarquía y control

Pero la gestión social debe diferir radicalmente de estos propósitos:

La Gerencia Social parte de un cambio de paradigma entre los diversos actores del desarrollo social. El postulado principal se basa en que hay que pasar del poder al servicio, es decir, ninguno de los actores puede ubicarse frente al desarrollo en el plano del dominio o de la disputa por el protagonismo único ; no es en la contienda de las diversas fuerzas, ni en la imposición de intereses particulares donde se crean las condiciones para el desarrollo. Es en plano del **Servicio**, es decir, en la función de la prestación humana que satisface las necesidades comunes entre los asociados.

Otro aspecto es entender que los distintos actores son socios en una meta común y por lo tanto son necesarias las alianzas. Es así como la dicotomía Estado – Sociedad Civil puede ser entendida como un proceso de identificación donde se encuentren puntos de contacto para elaborar estrategias comunes para el desarrollo.

La Gerencia Social desarrolla pues, un pensamiento estratégico de alianzas necesarias entre sectores que han estado actuando en la sociedad en

escenarios distantes unos de otros por sus intereses particulares, y aporta elementos para la información y la participación de los distintos actores en los procesos de planeación participativa frente al desarrollo.

En consecuencia, debe propender entonces por articular las acciones dispersas del sector público y el sector privado en un sistema de Bienestar Social; solo en este sentido se podrá pasar de individualismo altruista a la responsabilidad social frente al desarrollo. El sistema podrá así trabajar con principios de solidaridad, cooperación y subsidiaridad entre los actores que participan en el desarrollo. (Seminario Internacional de Gerencia Social, 1997 : 74)

Finalmente, la Gestión es entendida como el concepto que se asocia con la misión de la organización en sí misma y su estructura, tiene que ver con la distribución de actividades y deberes, el papel de cada miembro, la coordinación, la eficacia, la supervisión, las consultas; las actividades realizadas para el logro de un fin. En esta categoría se clasifican datos que se relacionan con la divulgación, la capacitación, la asesoría recibida, la coordinación, el seguimiento entendido como el registro sistemático y continuo de la ejecución de las actividades de los planes, políticas, programas y proyecto. (Cuadernos de Planeación Participativa, 1997 : 43).

5.3.2 Proceso Metodológico

Entendido como el conjunto de fases ordenadas y sucesivas en una situación específica conducente a alcanzar un determinado resultado, es decir, son las acciones que se desarrollan a través de una serie de etapas, operaciones y funciones que guardan relación mutua, donde cada una tiene una finalidad pero que en conjunto alcanzan un fin determinado. Esta categoría recoge todos aquellos datos que tienen que ver con la operatividad o funcionamiento de la veeduría, objetivos, plan de trabajo, coordinación interna y externa, registro del proceso, capacitación y asesoría recibida.

Lo anterior tiene que ver con la vinculación de la sociedad civil y la transformación que no puede desarrollarse en un solo momento, sino que implica un devenir donde las variaciones del entorno obligan a un permanente replanteamiento del modo de operar que conduce necesariamente a la necesidad de un dialogo permanente entre los actores con el fin de introducir los ajustes a la ejecución de las políticas y programas que tales cambios sugieren.

5.3.3 Alcances Sociales de la Veeduría

Esta categoría hace referencia a las consecuencias y modificaciones en un grupo determinado o sociedad en general por los efectos de la realización de la veeduría o el proceso de control social.

Alcance social es la magnitud del beneficio que recibe los destinatarios de los programas de acuerdo a los objetivos buscados. (Ídem. 44)

5.4 FASE IV. INTERPRETACIÓN Y REFLEXIÓN

Una vez la información ha sido organizada y ordenada, se da inicio a una parte fundamental, que es la reflexión, en torno a la unidad de análisis, es decir la producción y descripción de aquellos elementos que revisten una importancia como aporte teórico y práctico.

Finalmente corresponde en esta fase adelantar la interpretación de las experiencias, con el fin de reflexionar sobre los resultados con un énfasis en los aprendizajes metodológicos, que se puedan destacar de las experiencias sistematizadas.

6. DESCRIPCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

La descripción de las experiencias se hace bajo los siguientes ejes temáticos: identificación y presentación de veedurías, proceso operativo y resultados.

6.1 IDENTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LAS VEEDURÍAS

La identificación se inicia a partir de fuentes de información que el DAFP ofrece y sobre las cuales se tiene referencia de experiencias en veedurías ciudadanas, estas son:

- Contraloría General de la República
- Departamento Administrativo de Acción Comunal
- Fondo de Recuperación del Eje Cafetero (FOREC)
- Ministerio de Salud
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Educación
- Ministerio del Medio Ambiente
- Procuraduría General de la Nación
- Red de Solidaridad Social
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
- Transparencia Colombia
- Veeduría Distrital

En el proceso de identificación se recibe información relacionada con la ley de veeduría, cartillas, folletos, plegables que indican cómo conformar una veeduría, los mecanismos de participación y todo lo relacionado a esta; sin embargo el acceso a experiencias de veeduría y control social es limitado, en la mayoría de casos.

Es importante destacar cierto “celo institucional” manifestado en la prevención para entregar información por considerar que sólo los funcionarios la deben manejar o que puede ser utilizada para intereses en contra de la institución, situación que limita la parte inicial del proceso.

En consecuencia, fue necesario proseguir la búsqueda de otras entidades que de una manera u otra tuviesen relación con el tema, se localizaron las siguientes:

- Agencia de Cooperación Alemana (GTZ)
- Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia (REDVER)
- Confederación Colombiana de ONG
- Gobernación de Cundinamarca
- Fundación para la Participación Comunitaria (PARCOMUN)
- Reunirse
- Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción
- Red Nacional de Veedurías Ciudadanas
- Personería Distrital de Bogotá
- Personerías locales (Engativá, Kennedy, Chapinero, Puente Aranda, Mártires, Antonio Nariño)

En estas entidades, los resultados son igualmente limitados ya que no se poseen documentos escritos donde se registren las experiencias; en PARCOMUN y ECOPETROL por ejemplo, se encontró que hubo una

aproximación a una sistematización de veedurías, más no finalizó y por tanto no existe registro de este ejercicio.

Se prosigue con la ubicación y se accede a un listado de veedurías registradas ante las personerías locales, logrando disponer de cinco veedurías ciudadanas. Por su parte, la Red Nacional de Veedurías otorga un listado de nueve experiencias de Veedurías Ciudadanas y manifiesta tener un registro de trescientos veedores que debido a las amenazas mantienen en reserva para el público y por lo tanto se abstienen de suministrar esa información.

Finalizada esta fase, se cuenta con un grupo de 24 experiencias:

1. Procuraduría General de la Nación
2. Contraloría General de la República
3. Departamento Administrativo de la Función Pública
4. Red Nacional de Veedurías Ciudadanas
5. Personería Distrital
6. Veeduría Distrital
7. Superintendencia de Servicios Públicos
8. Ministerio de Salud.
9. Secretaría Distrital de Salud
10. Instituto de Desarrollo Urbano IDU
11. Corporación Cívica de Caldas
12. Corporación Cartagena Honesta
13. Red de Veedores y veedurías de Colombia (REDVER)
14. Veeduría Ciudadana de Organismos de Control y Vigilancia
15. Veeduría de Bienes Fiscales
16. Veeduría Ciudadana a Infimanizales
17. Veeduría al Jardín Infantil Mandalay
18. Veeduría Ciudadana en Florida Blanca Santander
19. Veeduría Ciudadana al proyecto viaducto Pereira - Dos Quebradas

20. Veeduría a Tapas de Alcantarillas y Medidores de la Localidad
21. Veeduría al Macroproyecto Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Cartagena Componente Alcantarillado Vertiente de La Virgen
22. Veeduría al Plan Vial Municipio La Mesa (Cundinamarca)
23. Veeduría al Contrato N°. C-4025/99 entre Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos - Alcaldía Mayor de Bogotá y la Unión Temporal Fichtner
24. Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas

Identificadas las experiencias, se procede a realizar una serie de entrevistas con funcionarios de aquellas entidades que tienen la responsabilidad de promover y generar veedurías ciudadanas y control social con el fin de ampliar y confrontar la información obtenida en la fase inmediatamente anterior (Anexo B), éstas son:

- Contraloría General de la Nación
- Secretaría Distrital de Salud
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
- Veeduría Distrital
- Personería Distrital de Bogotá
- Corporación Cartagena Honesta
- Corporación Cívica de Caldas
- Contraloría de Cartagena
- Red de veedores y veedurías de Colombia (REDVER)
- Ministerio de Salud
- Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)
- Grupo de Veeduría del Amazonas
- Superintendencia de Servicios Públicos

La información relativa a cada experiencia se consigna en un cuadro auxiliar que contiene los siguientes ítem: nombre de la veeduría, responsables, nivel, sector, objetivo, punto de origen, conformación de la veeduría, plan de acción, capacitación, asesoría, coordinación y alcances sociales en términos de logros y obstáculos (Anexo A).

Se prosigue a clasificar las veedurías de acuerdo a los objetivos y funciones que cumplen las entidades involucradas en estos procesos así:

- PROMOCIÓN DE VEEDURÍAS Y CONTROL SOCIAL
- GENERACIÓN DE VEEDURÍAS Y CONTROL SOCIAL
- EJECUCIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

6.1.1 Promoción de Veedurías y Control Social

Es la tarea que desarrollan entidades e instituciones públicas a quienes corresponde por ley la promoción de veedurías y el control social, es decir, dar a conocer este mecanismo y lograr que la sociedad civil lo aplique. Las entidades que se clasifican como entidades promotoras de veeduría son:

6.1.1.1 Procuraduría General de la Nación. Con sede en Bogotá y cubrimiento nacional, cuenta con una dependencia de veeduría, que se encarga de investigar las acciones disciplinarias dentro de la misma Procuraduría; además participa en el Plan Nacional de Formación de Veedores (PNFV) junto con todo un equipo interinstitucional.

El objetivo es ejercer vigilancia a todos los entes estatales y supervisar la conducta de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; aplicar el control disciplinario, adelantar las investigaciones

correspondientes e imponer las respectivas sanciones por lo cual se hace vigilante y preventor en futuras acciones.

6.1.1.2 Contraloría General de la República. Con sede en Bogotá y cobertura nacional. Cuenta esta entidad con una dependencia delegada para la participación ciudadana, Dirección de Promoción de Control Ciudadano, que se encarga de procesos de formación ciudadana para la participación donde se generan grupos de interés para la vigilancia del control fiscal. Esta dependencia como tal, realiza audiencias públicas, foros de interés ciudadano, seminarios, talleres, comités de vigilancia ciudadana a macroproyectos, encuentros de experiencia en control social, visitas de inspección técnica, entre otras.

6.1.1.3 Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Con sede en Bogotá y cobertura nacional. Es responsable de fijar las políticas públicas en materia de desarrollo administrativo, modernización institucional, gerencia del talento humano, al servicio del Estado y del manejo del sistema general de información administrativa.

Cuenta con una dependencia encargada de las políticas de administración pública que tiene a su cargo entre otras responsabilidades, el diseño de políticas y estrategias de moralización y democratización de la administración pública, para lo cual implementa estrategias de divulgación y de manera prioritaria, con el apoyo, de la Escuela Superior de Administración Pública coordina el Plan Nacional de Formación de Veedores.

6.1.1.4 Red Nacional de Veedurías Ciudadanas. Con sede en Bogotá, con cubrimiento nacional; creada por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Su propósito es apoyar y luchar contra la corrupción en todo el

país, desarrolla procesos pedagógicos y de investigación teórico - práctica en materia de corrupción y participación ciudadana, integra espacios nacionales, cívicos, sociales y comunitarios para el fortalecimiento del control social.

6.1.1.5 Personería Distrital. Con sede en Bogotá D.C., su radio de acción es local y busca ante todo defender los intereses comunes de la población capitalina y favorecer los mecanismos de autogestión. Ante esta entidad se hace el registro legal de las veedurías.

6.1.1.6 Veeduría Distrital. Con sede en Bogotá, su acción está limitada al Distrito Capital. Su misión es “Prevenir la corrupción en Bogotá, a través del desarrollo de políticas que promuevan la transparencia, la participación y la eficiencia en la Administración Distrital, con carácter asesor, preventivo independiente, y basado en el principio de verdad sabida y buena fe guardada”, para lo cual, diseña herramientas y mecanismos que permitan promover y potenciar las veedurías ciudadanas, desarrolla eventos de formación y divulgación mediante material pedagógico con el que se busca que la ciudadanía comprenda y maneje una serie de recursos que les permita monitorear y fiscalizar los planes, programas y obras de la administración distrital y las administraciones locales.

6.1.1.7 Superintendencia de Servicios Públicos. Con sede en Bogotá, de cobertura nacional; se encarga de ejercer control, inspección y vigilancia de las entidades que prestan los servicios públicos domiciliarios. Cuenta con la oficina de participación ciudadana cuyo objetivo es diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos

domiciliarios, además de asegurar la capacitación de los Vocales de Control dotándolos de instrumentos básicos que les posibilite organizar mejor su trabajo de fiscalización y contar con la información necesaria para representar a los comités.

6.1.1.8 Ministerio de Salud. Con sede en Bogotá, de carácter nacional; su objetivo es diseñar las políticas y lineamientos en salud a nivel nacional. Promueven las veedurías y el control social a partir del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sus acciones están dirigidas a la planeación local de salud, ejecución de proyectos y el control especialmente al presupuesto.

6.1.1.9 Secretaría Distrital de Salud. Con sede en Bogotá D.C. es de cobertura Distrital; su función primordial es el proceso de planeación de la salud en las localidades y en la vigilancia y control de la calidad del aseguramiento y de los servicios que prestan las instituciones de salud públicas y privadas.

Entre sus objetivos se encuentra el fomento de la eficiencia institucional, mediante acciones que fortalezcan las formas y los mecanismos de participación en salud.

6.1.1.10 Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). El Instituto de Desarrollo Urbano, es una entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y domicilio en Bogotá; su ámbito de acción es local; está destinado a ejecutar obras viales y de espacio público para el desarrollo urbano de la capital.

6.1.2 Generación de Veedurías y Control Social

Corresponde a la labor ejercida por entidades u organismos privados constituidos legalmente, que además de promover por iniciativa propia veedurías, ejercen el mecanismo de control social en proyectos específicos.

En este sentido las entidades generadoras de veeduría cumplen con tareas de divulgación, capacitación, asesoría y apoyo técnico a grupos de veedores ciudadanos en general, además de investigar y desarrollar mecanismos legales para hacer control ciudadano sobre las actuaciones públicas. Las entidades que clasifican como generadoras de Veedurías Ciudadanas y Control Social son las siguientes:

6.1.2.1 Corporación Cívica de Caldas (CCC). Es una ONG con sede en Manizales (Caldas), su ámbito de acción es local, regional y departamental. Su objetivo es ejercer el derecho y deber ciudadano de participar en la veeduría y fiscalización del correcto manejo de lo público por parte de las entidades gubernamentales, tales como entes territoriales y en general cualquier entidad o servidor público que ejerza la administración de bienes, servicios o intereses públicos.

6.1.2.2 Corporación Cartagena Honesta (CCH). Su sede se encuentra ubicada en la ciudad de Cartagena (Bolívar) y su ámbito de acción se extiende en toda la costa atlántica. Su objetivo es la lucha frontal contra la corrupción e impunidad, librando una batalla frente a actos específicos de corrupción que afectan la región y específicamente la ciudad de Cartagena.

6.1.2.3 Red de Veedores y veedurías de Colombia (REDVER). Con sede en Bogotá. Su ámbito de acción es Nacional y su objetivo es crear e integrar

veedurías y redes de veedurías en todo el país como un mecanismo para frenar la corrupción.

6.1.3 Ejecución de Veedurías Ciudadanas

Corresponde a experiencias desarrolladas por ciudadanos particulares o grupos constituidos formalmente para ejercer veedurías ciudadanas concretas.

Los sectores con mayor cobertura social y que disponen de experiencias de veeduría se clasifican de acuerdo a su finalidad:

Sector Administrativo: en este sector se ubican aquellas entidades públicas que tienen bajo su responsabilidad el control social en lo referente al manejo de recursos públicos, ya sean financieros o logísticos y del funcionamiento de las entidades a nivel Nacional, Departamental o Local.

Sector de Infraestructura: a este sector corresponden veedurías realizadas a proyectos de construcción o de servicios públicos, es ejercida por entidades del estado o por organismos mediante contratación o convenios de carácter público o privado.

Sector de Medio Ambiente: se encuentra en este sector veedurías que ejercen su acción en proyectos de alto impacto ambiental.

6.1.3.1 Veeduría Ciudadana de Organismos de Control y Vigilancia. Se encuentra clasificada en el sector administrativo. Su objetivo es la vigilancia y el control a la gestión que desarrollan la Contraloría General, la Personería y la Veeduría Distrital de Bogotá.

6.1.3.2 Veeduría a Bienes Fiscales. Esta experiencia se desarrolla en la Alcaldía Local de Engativá (Bogotá D.C.). Pertenece al sector de administrativo. Su objetivo no aparece en el registro primario consultado.

6.1.3.3 Veeduría Ciudadana a Infimanizales. La experiencia está adscrita a la Personería Municipal y a la Corporación Cívica de Caldas. Se encuentra en el sector Administrativo y su objetivo es el de controlar el correcto manejo de bienes y servicios públicos.

6.1.3.4 Veeduría al Jardín Infantil Mandalay. Esta veeduría esta adscrita al ICBF y radicada en la localidad de Kennedy (Bogotá). Su objetivo es controlar el manejo de los recursos del Jardín Infantil Mandalay.

6.1.3.5 Veeduría Ciudadana en Florida Blanca, Santander. Corresponde al sector de infraestructura específicamente en vivienda. Está adscrita a la Red de Solidaridad Social. Su objetivo es que el programa permita el mejoramiento de vivienda en el municipio de Florida Blanca.

6.1.3.6 Veeduría Ciudadana al Proyecto Viaducto Pereira - Dos Quebradas. Corresponde al sector de infraestructura en servicios públicos. Por ser de tipo macroproyecto las entidades de promoción son la Contraloría Departamental e INVIAS. Su objetivo es dar una solución vial a la región y a los Municipios de Pereira y Dos Quebradas, con el fin de construir una vía de excelentes especificaciones que garantiza una buena y rápida comunicación en la región.

6.1.3.7 Veeduría a Tapas de Alcantarillas y Medidores de la Localidad.

Es una experiencia que pertenece al sector de infraestructura de servicios públicos. Esta radicada en la localidad de Engativá (Bogotá). Su objetivo no se encuentra escrito en la fuente consultada.

6.1.3.8 Veeduría al Macroproyecto Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Cartagena Componente Alcantarillado Vertiente de La Virgen. Como su nombre lo indica corresponde al tipo de macroproyecto, su objetivo es el de medir el impacto socio ambiental del plan maestro de acueducto y alcantarillado de Cartagena.

6.1.3.9 Veeduría al Plan Vial Municipio La Mesa (Cundinamarca).

Adscrita a INVIAS y al sector de infraestructura en la parte vial. Su objeto es vigilar la ejecución de las obras del plan vial para prevenir la accidentalidad en el Municipio.

6.1.3.10 Veeduría al Contrato N°. C-4025/99 entre Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos - Alcaldía Mayor de Bogotá y la Unión Temporal Fichtner. Adscrita a la Alcaldía Mayor de Bogotá; pertenece al sector medio ambiente ya que su objetivo es el de vigilar el desarrollo del contrato celebrado para el manejo de la basura en catorce localidades en Bogotá.

6.1.3.11 Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas. Con residencia en la ciudad de Leticia (Amazonas). Es una experiencia direccionada a cubrir todos los sectores, el objetivo es el de ejercer una objetiva vigilancia en todos los entes Oficiales del Departamento y sus Municipios conforme a la ley 563 de Febrero 02 de 2000, específicamente en la contratación a fin de colaborar en la erradicación de la corrupción administrativa.

6.2 PROCESO OPERATIVO

6.2.1 Promoción de Veedurías Ciudadanas y Control Social

Las instituciones con la responsabilidad de promover las Veedurías Ciudadanas y el Control Social, buscan desarrollar una cultura de la participación ciudadana para que de manera espontánea las personas y comunidades se organicen con el objeto de defender los intereses comunes amenazados por la cultura de la corrupción y la indiferencia. Por lo tanto se manifiestan dispuestas a brindar cualquier tipo de apoyo a los ciudadanos en el tema del control social.

Generalmente en las instituciones, como es el caso del DAFP, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas y la Superintendencia de Servicios Públicos existe un equipo reducido de trabajo, tres personas en la mayoría de los casos, conformados por profesionales de las ciencias sociales como trabajadores sociales, psicólogos, sociólogos, destacándose los abogados quienes prácticamente coordinan los equipos. En algunas instituciones se dispone del apoyo de practicantes de universidades de las facultades de ciencias jurídicas y sociales con las cuales se tienen convenios para desarrollar las labores de promoción de veedurías.

En las instituciones del Estado existen diversas formas de control social, que de fondo no presentan diferencias significativas. Se encuentran grupos o comités de veedores, ciudadanos veedores, grupos de control social y, bajo reglamentación específica, se encuentran los comités de desarrollo de control social bajo la figura de los vocales de control promovidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Instituto de Desarrollo Urbano que denomina Juntas de Vigilancia a los grupos que ejercen control social.

Dentro de éstas instituciones promotoras algunas esparcen sus esfuerzos a grupos poblacionales en general; sus convocatorias suelen ser abiertas para ciudadanos particulares, tal es el caso de la Contraloría General de la República y la Veeduría Distrital, pero también se encuentran otras entidades como el DAFP que centra sus esfuerzos en segmentos poblacionales determinados como líderes cívicos y representantes de la comunidad.

La divulgación es un aspecto importante en razón a que mediante ella se da a conocer a la ciudadanía la utilidad y la forma de ejercer el control social. De esta manera se dispone de informativos como volantes, periódicos, trípticos y otros que igualmente cumplen una función educativa. Estos materiales son suministrados gratuitamente por las instituciones, al público.

Los medios más utilizados por las instituciones para la promoción de veedurías ciudadanas y control social son la prensa y la radio. Cabe resaltar el caso de la Veeduría Distrital que actualmente trasmite tele-conferencias con el fin de capacitar e informar a la ciudadanía en general, para organizarse y ejercer el control social.

Respecto a la capacitación contemplada como un proceso de aprendizaje y desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas que requiere el ciudadano para incorporarse en el sistema del control social de la acción pública, se

encuentra que las instituciones han diseñado material pedagógico para apoyar la formación de veedores, como es el caso de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios quienes disponen de un manual de participación social que orienta a los ciudadanos sobre el perfil, las funciones y los mecanismos para ejercer veedurías o control social.

Así mismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública en asocio con la Escuela Superior de Administración Pública y las demás instituciones que participan en el Plan Nacional de Formación de Veedores, han creado la cartilla "Vía", la cual es un instrumento importante donde se orienta ampliamente a los veedores y da a conocer todos los mecanismos que pueden utilizar para el ejercicio de las Veedurías Ciudadanas. Por su parte la Contraloría General de la República cuenta con ocho cartillas para preparar a los veedores en temas similares a los anteriores.

Dentro del proceso de capacitación se hace uso de distintos recursos pedagógicos, como las capacitaciones formales tipo curso, talleres, charlas, conferencias, auditorias públicas, foros de interés ciudadano, seminarios, encuentros de experiencias en control social, visitas de inspección técnicas, audiencias públicas entre otras.

La forma de acceder a esta capacitación responde a varias alternativas entre las que se encuentra la convocatoria abierta por iniciativa institucional, donde se invita a ciudadanos que ejercen control social registrados en bases de datos propias, para que participen en jornadas en las que se trata un tema específico general o coyuntural diagnosticado previamente por la entidad. Otra forma, es cuando un grupo de ciudadanos organizado, manifiesta formalmente la necesidad de capacitarse en un tema concreto de control social y dirigen la petición ante entidades como la Contraloría General de la República, quien

responde enviando a uno de sus funcionarios para desarrollar unos ejes temáticos, en un tiempo determinado.

En lo que tiene que ver con la asesoría, entendida como un proceso de apoyo y acompañamiento, se realiza mediante el ofrecimiento de las entidades promotoras de su apoyo conceptual y de sus recursos para el ejercicio de la veeduría como lo es la papelería, las fotocopias, los espacios físicos y los materiales audiovisuales. En general las instituciones públicas dedican la mayor parte de sus esfuerzos a sensibilizar y capacitar a la población civil y además concientizan a los funcionarios públicos de la importancia del Control Social.

En las áreas que más hincapié se hace para formar veedurías es en los planes de desarrollo especialmente los locales, la ejecución de obras y el manejo de presupuestos públicos.

Las entidades promotoras están en permanente coordinación interinstitucional, lo que las asemeja a una gran red que pretende democratizar la gestión pública, promoviendo el control social a través de las veedurías. Es así como las entidades que actúan a nivel nacional como el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Salud forman un gran tejido con sus dependencias y funcionarios territoriales, para promover las veedurías.

El trabajo en red está teniendo cada vez más importancia y las instituciones hacen esfuerzos por asumir esta modalidad. En este punto vale la pena resaltar el papel de la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas creada por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, la cual estimula la Participación Ciudadana en este tema y para la mejora en la ejecución de políticas públicas, establece un censo de las veedurías ciudadanas en el país, ofrece información, resuelve inquietudes y retroalimenta las actividades de las

veedurías y establece una agenda nacional de eventos y acciones que permita a los ciudadanos veedores sentirse parte de un solo propósito.

6.2.2 Generación de Veedurías Ciudadanas y Control Social

En su sentido estricto, generar es producir; en este caso, la generación de veedurías corresponde a todas aquellas experiencias llevadas a cabo por instituciones privadas constituidas formal y permanentemente, que por su conformación, misión y objetivos, además de promover el control social, pueden ejercer veeduría y otras formas de control. De manera que divulgan el mecanismo, forman a la ciudadanía, prestan asesoría, desarrollan investigaciones para detectar casos de corrupción, hacen denuncias y se apoyan en todos los mecanismos con los cuáles se cuenta para ejercer el control social.

Las entidades tienen su residencia en las capitales de los departamentos de los cuáles son originarias pero su radio de acción se ha ido extendiendo a los demás municipios de la región e incluso a otros sectores del país. Es importante resaltar que la iniciativa para la conformación de estos organismos generadores de veeduría se ha dado por la iniciativa de ciudadanos cuyo punto común es el apoyar y hacer seguimiento de la lucha contra la corrupción, en el país.

En estas instituciones existe un equipo de trabajo extenso, de 10 a 40 personas, conformado en su mayoría por profesionales de las ciencias sociales y en especial del área jurídica; se cuenta con personal de base, practicantes universitarios, voluntarios y miembros de diversas juntas o agremiaciones.

Las entidades generadoras han implementado amplios medios de divulgación y han dado un importante uso a los medios de comunicación como la prensa y la

radio como es el caso de la Corporación Cívica de Caldas, que cuenta con un programa radial que sale al aire semanalmente.

En relación a la promoción del control social, se busca en sentido amplio, sensibilizar y generar la participación en la ciudadanía; para lo cual, se desarrollan principalmente foros, conferencias, talleres y asesorías jurídicas y además es de resaltar el trabajo que se hace con jóvenes y líderes comunitarios como población privilegiada para el direccionamiento de sus servicios.

En el tema de la capacitación se hace énfasis en ejes como democracia, participación, organización, funciones de las veedurías, derechos y deberes ciudadanos, entre otros a través de conferencias y foros principalmente.

Para el desarrollo de sus actividades cuentan con recursos propios, la mayoría de instituciones se autofinancian, no cuentan con el apoyo económico del Estado o de instituciones privadas.

En cuanto a la Ejecución de veeduría las áreas en las cuales se hace mayor fuerza para que se creen veedurías son al seguimiento y control de actividades de contratación y ejecución de proyectos. Apoyados principalmente en instrumentos legales como acciones de cumplimiento, demandas, denuncias penales, tutelas, apelaciones y quejas disciplinarias.

6.2.3 Ejecución de Veedurías

6.2.3.1 Sector Administrativo

a. Conformación

De las experiencias registradas en este sector se encuentran tres de iniciativa institucional: Veeduría al Jardín Infantil Mandalay, Veeduría a Infimanizales y Veeduría a Bienes Fiscales de la Alcaldía de Engativá, las cuales fueron gestadas gracias a la acción de las instituciones promotoras.

El punto de origen de la experiencia de Veeduría al Jardín Infantil Mandalay corresponde a la iniciativa institucional. Se trata de la junta directiva de un Jardín Infantil cuyas funciones de vigilancia son ejercidas por dos miembros del grupo bajo la figura de veeduría ciudadana; la conformación de este grupo tiene lugar cada año en el marco de la asamblea general de padres de familia y usuarios del Jardín Infantil.

Para el caso de Infimanizales, la Personería Municipal de Manizales citó a líderes comunitarios y a entidades cívicas con el fin de conformar una comisión de ciudadanos que pudieran controlar el manejo de los bienes y servicios públicos. La veeduría a Infimanizales es realizada por una ONG (Corporación Cívica de Caldas) con registro ante Cámara de Comercio, conformada por 36 miembros entre fundadores, voluntarios, delegados y honorarios; existe una junta directiva y realizan asambleas generales.

Y en el caso de Bines Fiscales, la convocatoria se dirige a los personeros locales quienes a su vez designan por auto comisionario a veedores ciudadanos de la localidad, previamente inscritos y capacitados, ante la Personería Local.

Este proceso tiene como antecedente, que los ciudadanos previamente manifiestan su voluntad, ante la personería local, para ejercer veeduría a cualquier proyecto o servicio. Ésta entidad verifica el cumplimiento de algunos requisitos, como disponibilidad de tiempo e intereses del veedor y da lugar a una capacitación para el ejercicio de la veeduría ciudadana y el control social. Cumplido este paso se mantiene un registro de los ciudadanos que se han ofrecido como veedores al servicio de la localidad. En el momento de ser necesitados los veedores, oportunamente son designados mediante auto comisionario para proyectos específicos, quedando estipulado el compromiso para ejecutar la veeduría en el tiempo contemplado. La Personería Local controla el ejercicio evaluando los informes que periódicamente le son presentados por el o los veedores.

Existe además dos experiencias de iniciativa ciudadana: Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas y Veeduría a Organismos de Control y Vigilancia de Bogotá. Estas experiencias parten del compromiso de ciudadanos interesados en atacar los altos niveles de corrupción administrativa.

La Veeduría del Amazonas se conforma como ONG y la Veeduría de Órganos de Control y Vigilancia actúa como grupo veedor inscrito ante la Personería Distrital, el cual corresponde a un grupo ciudadano, conformado por exfuncionarios de entes de control, sin estructura organizativa formal, es decir sin reglamento y sin estructura jerárquica determinada.

b. Planeación

En el caso de la localidad de Engativá, el plan de acción obedece a las directrices dadas por la Personería Local, que establece el tiempo y las acciones a desarrollar. Particularmente en la verificación del uso dado a los inmuebles relacionados en el listado de los bienes fiscales de la localidad que debe

verificarse mediante visitas periódicas, en donde se diligencia un formato de registro de cada visita y tiempo invertido en la ejecución de la veeduría.

Se presenta otro tipo de planeación de corto plazo el cual se da en la Veeduría a Órganos de Control del Distrito, donde el plan de acción no se determina formalmente, sino que el grupo veedor se reúne periódicamente (cada 15 o 20 días) y allí se establece el derrotero a seguir hasta la próxima reunión.

c. Capacitación

La capacitación según la experiencia de Veeduría a Bienes Fiscales en Engativá ha sido ofrecida por la Personería a los veedores en el momento de su inscripción. Sin embargo los veedores están en un proceso de autoformación permanente; ellos de manera particular consultan, aprenden en la práctica y participan de vez en cuando en charlas que a su juicio son útiles para su capacitación. La ESAP además abre cursos para todos los que quieren participar; los temas son derechos y deberes de los veedores, funciones, etc.

En el caso de la Veeduría a Órganos de Control del Distrito, la percepción sobre la capacitación ofrecida por las entidades promotoras de veeduría por parte del Estado (Contraloría General y Personería Distrital), es insuficiente o de bajo nivel, por lo cual resulta más efectivo el sistema de autoformación. Quienes prefieren la autoformación, desconfían de la capacitación del Estado, afirman que son pañitos de agua tibia y que los funcionarios no conocen suficientemente del tema y que por lo tanto la capacitación es de baja calidad porque no trata temas realmente importantes, sino elementales, con poca profundidad y siempre son repetidos.

d. Acciones desarrolladas

El ejercicio de la Veeduría a Bienes Fiscales, parte de la verificación de los bienes de la localidad: lotes, colegios, parqueaderos, edificios, centros de salud, jardines, centros de acción comunal y otros. El veedor solicita al asesor jurídico de la Alcaldía las querellas existentes sobre los bienes fiscales, presenta informe sobre las posesiones, las direcciones erradas, lotes ocupados por particulares, escrituras de los inmuebles y cualquier tipo de anomalía. En cada visita se diligencia la ficha de control y mensualmente se hacen reportes, todo esto en un plazo de un año.

Las acciones desarrolladas por la Veeduría al Jardín Infantil Mandalay son la de llevar un control de la contabilidad del Jardín Infantil, verificar el aseo y mantenimiento de las instalaciones, así como el menú alimenticio de los niños matriculados y el cumplimiento de los profesores. Este control se efectúa a través de la revisión de documentos y visitas físicas de inspección. Se programan reuniones de la junta directiva mensualmente, además se elaboran informes y se presentan recomendaciones a la junta directiva o al ICBF para el mejoramiento de la institución; sin embargo los veedores no llevan un registro permanente de reuniones, o de sus actividades.

Las demás experiencias de veeduría ciudadana ubicadas en este sector (Infimanizales, Amazonas y Órganos de Control) presentan tres etapas en común para su ejecución: la primera corresponde a la recolección de la información a través de derechos de petición o de visitas personales; por medio de ellas los veedores buscan actas, informes, contratos u otros documentos que sirvan para conocer la ejecución de los proyectos y detectar posibles irregularidades. En la segunda se hace análisis, evaluación y clasificación de la información recolectada para ordenarla, categorizarla, mantener registro y usarla cuando sea necesario como prueba de las investigaciones con el interés de crear una especie de base de datos para

tomar las acciones de ley correspondientes. Y por último, se entra de lleno a ejercer la veeduría en el sentido de hacer seguimiento a la gestión de algunas entidades que manejan recursos del estado y que han presentado algún tipo de irregularidad. Entrar de lleno o hacer veeduría es hacer investigación, reunir pruebas, hacer denuncias, presentar sugerencias a las entidades, etc.

En dos casos, Amazonas y Órganos de Control, manifiestan que hay gran corrupción en los órganos de control y se apoyan en denuncias que han realizado en contra de la Contraloría Regional respectiva. Se presentan afirmaciones como " *toca controlar a la contraloría ya que es una institución corrupta y no cumple su objeto social*" y "*la corrupción es un carrusel que inicia y termina en los órganos de control*".⁵

e. Recursos

Los recursos para el ejercicio de la mayoría de veedurías en este sector son austeros. Generalmente los veedores ejercen su profesión u oficio y sacan de su tiempo y dinero para dar continuidad al proceso.

f. Asesoría

Las entidades promotoras están en permanente disponibilidad para dar asesoría en los temas que los veedores soliciten de acuerdo al rumbo que este tomando su acción. Además sirven de puentes comunicadores con otras entidades o instituciones que pueden colaborar con las veedurías.

g. Coordinación institucional

Para el caso de la Veeduría a los Órganos de Control, el grupo actúa independientemente y su relación con las instituciones ha sido débil. Se apoya en el Sindicato Nacional de Funcionarios Públicos para la presentación de las denuncias de alta magnitud, por ser un organismo de mayor reconocimiento

Frente a la coordinación institucional en la Veeduría de Bienes Fiscales se presta apoyo por parte de la Personería Local y la Distrital, las cuales ayudan en la inscripción, el diseño del plan de acción y el seguimiento a la veeduría. La Secretaría Distrital de Salud y el Departamento Administrativo de Catastro Distrital colaboran facilitando planos de la ubicación y escrituras de los bienes públicos.

En el caso de la veeduría del Amazonas, ha existido una gran coordinación interinstitucional con la ESAP, la Corporación Cartagena Honesta, la Presidencia de la República, la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas, la Emisora Ondas del Amazonas y Anticorrupción sin Fronteras, las cuales aportan su grano de arena al éxito de esta veeduría.

6.2.3.2 Sector infraestructura

a. Conformación

Se encuentra que las veedurías ciudadanas tienen como punto de origen la iniciativa institucional, como es la Veeduría de Tapas de Alcantarillas y Medidores en la localidad de Engativá, la del Proyecto Viaducto Pereira–

⁵ Entrevista de complementación realizada a veedor ciudadano de Bogotá, Veeduría a Órganos

Dosquebradas y la del Proyecto de Vivienda de Florida Blanca, cuya propuesta surge de la entidad responsable del servicio o proyecto.

En estos casos se procede a hacer la convocatoria abierta a los beneficiarios, sean estos ciudadanos particulares u organizaciones, para que se conforme la veeduría en una asamblea, eligiendo por votación a los veedores, o bien, puede ser como el caso de las Tapas de Alcantarilla, remitiendo a la Personería local la petición de veeduría para que por auto comisionario se designe al o a los veedores que se requiera.

Se encuentra también una veeduría de iniciativa ciudadana, que es la experiencia del Plan Vial del Municipio de la Mesa (Cundinamarca), cuyo punto de partida responde a la inquietud por parte de los ciudadanos frente a una problemática de carácter vial presentada en el municipio; en este caso, los ciudadanos se constituyen mediante acta, determinando en ella su radio de acción, sus objetivos y los miembros que la conforman; posteriormente le informan a los entes correspondientes, es decir, a la Alcaldía Municipal y a la entidad responsable del proyecto (INVIAS).

En casi todas las experiencias se reconoce como punto de partida de la veeduría el acta de constitución, salvo en el caso de veeduría de Tapas de Alcantarilla, cuyo documento de constitución formal es el auto comisionario emitido por la alcaldía local en el departamento de personería, en el cual se nombra a un ciudadano como veedor, quien realiza y gestiona la veeduría para la cual fue nombrado.

b. Planeación

En la experiencia de Tapas de Alcantarilla en Engativá se registra la planeación a partir de algunas directrices emitidas por la Unidad Coordinadora de Personeros Locales de Bogotá; estas directrices son muy específicas y definen

para el veedor los pasos a seguir, que para el efecto consiste en identificar el sitio exacto donde se halla alguna novedad de tapas de alcantarillas y otros objetos, hacer el diligenciamiento de formatos de visita y control, reportes mensuales a Servicios Públicos Domiciliarios y a la Personería Distrital y el tiempo total de ejecución de la veeduría.

En la experiencia del Plan Vial se encuentra que las reuniones entre veedores son programadas esporádicamente, de acuerdo a la disponibilidad de tiempo de los ciudadanos veedores o las necesidades del proyecto en sí.

c. Capacitación

Gracias a las experiencias recuperadas en el sector infraestructura, se puede reconocer como los veedores han recibido formación en temas como deberes y derechos de los veedores, mecanismos de participación, fundamento legal de la veeduría, alcances de la veeduría. La ESAP, el Ministerio del Interior, la Personería Distrital y la Contraloría General son los organismos que han promovido la formación, de la cual han sido partícipes estos grupos de veedores.

En la capacitación técnica en el sector de infraestructura, el nivel de formación es mínimo, solo en la Proyecto de Vivienda en Florida Blanca se reconoce la realización de un curso de construcción tomado en el SENA por parte de uno de los miembros del grupo veedor a quien hacen un importante reconocimiento por su aporte, pues se facilitó la comunicación con la comunidad. La Contraloría General y la Red de Solidaridad Social capacitó a los usuarios y miembros ciudadanos del comité sobre el ejercicio de la veeduría, sin embargo la formación en el mecanismo de veeduría fue escasa, "casi se tuvo que aprender a hacer veeduría sobre la marcha".

En Florida Blanca se presenta una situación particular que los veedores describen diciendo que cuando se inició la veeduría muchos ciudadanos con intereses personales se ofrecieron, pero cuando empezó la capacitación se dieron cuenta de que ese no era el espacio para hacer politiquería ni para cumplir sus intereses personales y que por el contrario era una labor que exigía compromiso y una conducta moral intachable, entonces fueron saliendo. Esto pasó porque en general la población del municipio desconocía el mecanismo. Los veedores que se iniciaban en el ejercicio del control social aspiraban a cargos políticos o algún tipo de remuneración y gracias a un evento de capacitación se supera esta confusión y abandonan la labor.

d. Acciones desarrolladas

En el sector infraestructura la Veeduría se ejerce a través de visitas y registros mensuales a cada una de las diferentes obras y proyectos.

La veeduría de Florida Blanca registra la formación de comisiones para dar cuenta de administración y finanzas, venta de predios, ejecución de obras y otras por parte de los veedores. Para lograr su objetivo se valen de una carnetización para evitar que otras personas ejecuten labores que no les corresponda, por no ser veedores.

Así mismo se realizan asambleas de beneficiarios para la rendición pública de cuentas mencionando los proyectos que se han ejecutado ejemplarmente, se resalta la labor del funcionario encargado en presencia de los usuarios y también se publica en las carteleras los listados de los beneficiarios; se procura la corrección oportuna de deficiencias y el control preventivo y propositivo. Se resaltan los éxitos que se van presentando en los proyectos como mecanismo de estímulo en la gestión de otras entidades.

En el caso de la Red de Solidaridad Social en el proyecto de compra de predios para vivienda, el grupo de veedores, luego de conocer en detalle los proyectos y antecedentes de los mismos verifica la cantidad y calidad de los materiales, tiempo de ejecución de las obras y en un aspecto que es muy delicado como la negociación de predios se apoya a los ciudadanos que venden sus terrenos al Estado, a fin de que le sean pagados en su valor real y se les brinda la orientación precisa en el proceso de negociación.

Posterior a la compra de terrenos se tiene en cuenta otro aspecto importante que es el relacionado con la contaminación resultante de las demoliciones. Para tal efecto se tiene en cuenta las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental.

En el proyecto Viaducto Pereira-Dosquebradas, es primordial el tema de la seguridad industrial, a pesar de las medidas tomadas se presentó un alto número de accidentes con consecuencias fatales.

En el Plan Vial de la Mesa el trabajo colectivo de parte de los veedores es un elemento esencial para la ejecución de la veeduría ya que realizan reuniones periódicas en las que se discute sobre la ejecución de las obras, la calidad de los materiales, los costos, el uso de señales, entre otros aspectos; de estas reuniones se levantan actas, se establecen compromisos, para presentar solicitudes u observaciones, ante organismos estatales como INURBE, INVIAS, Secretaría de Tránsito, Oficina de Planeación o a quien corresponda. Como ejemplo vale la pena resaltar el aporte significativo del comité al planear el cierre de vías, aspecto no tenido en cuenta por INVIAS, la Secretaría de Tránsito ni la entidad contratista, lo cual ayudó a agilizar el proceso.

De las experiencias existen algunas actas que denotan falta de claridad en el desarrollo de las reuniones, lo cual se puede relacionar con la falta de formación, de recursos y especialmente de la planeación.

e. Recursos

Al igual que el sector administrativo, los recursos para el ejercicio de las veedurías son escasos y son los veedores quienes se autofinancian.

f. Asesoría

En Florida Blanca, la asesoría ha sido brindada por la Contraloría General para el proyecto de vivienda y en la experiencia del Plan Vial del municipio de la Mesa la respuesta de las entidades fue mínima, pero sí se contó con la asesoría de un ingeniero civil, conocedor del tema de vías, que por su grado de familiaridad con uno de los veedores, prestó apoyo permanente al proceso sobre todo en lo referente a los presupuestos y la calidad de los materiales.

g. Coordinación interinstitucional

En el caso de las Tapas de Alcantarilla, la Unidad Coordinadora de Personeros Locales da la aprobación de la solicitud de veeduría ciudadana en la localidad de Engativá y colabora en la coordinación, capacitación y seguimiento; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá atiende las sugerencias del veedor poniendo tapas donde hacen falta. Particularmente este caso permite reconocer la complementariedad en las relaciones interinstitucionales donde se puede percibir una claridad en el papel de cada una de las instancias involucradas en el proyecto objeto de veeduría.

En Florida Blanca se conformó un comité veedor constituido por entidades como la Contraloría Departamental y Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Regional, la Veeduría Departamental Nodo Universidad Industrial de Santander y la Red de Solidaridad Social de Santander. La Contraloría

Regional asume la coordinación de la misma, además juega un papel intermediario entre el grupo veedor, la ciudadanía y las entidades responsables de la ejecución de las obras. De otro lado tiene la responsabilidad de brindar el apoyo técnico y logístico cuando cualquier grupo veedor no lo tenga así como de generar procesos investigativos, correctivos y sancionatorios a que den lugar las quejas y denuncias de la comunidad.

Se presenta otro tipo de situación en el que la relación veedor – institución no es significativa como es el caso de Florida Blanca, pero en cambio sí lo es la relación del veedor con la comunidad, pues hay comunicación, se mantiene informada a la ciudadanía haciendo asambleas, explicando la información encontrada, los problemas y posibles consecuencias de las obras; algunos ciudadanos colaboran en conseguir pruebas y hacer seguimiento a las obras, se presta apoyo mutuo y existen amplios niveles de confianza y credibilidad en que por medio de la veeduría, la población será realmente beneficiada.

6.2.3.3 Sector medio ambiente

a. Conformación

En este sector se encuentran dos experiencias de veeduría, una de ellas es la Veeduría al Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Cartagena que parte del programa de participación ciudadana de la Contraloría General, como una forma de integrar el control social al control fiscal, para lo cual realiza convocatorias abiertas a los ciudadanos interesados en hacer vigilancia de las obras del Plan Maestro. Esta experiencia es de iniciativa institucional ya que es la Contraloría de Cartagena la que promueve la conformación de un comité de veeduría elegido en asamblea, con su junta directiva y reglamento interno, lo que consta en el acta de constitución.

La segunda se origina en el marco de un encuentro ciudadano programado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, donde se plantea el tema del manejo de basuras en el Distrito; momento en el que dos ciudadanos proponen la conformación de un comité de veeduría dado el problema ambiental gestado en las localidades del Distrito. Se hace la convocatoria y a esta responden 50 personas, conformándose un grupo de 22 veedores de toda la capital.

b. Planeación

El plan de acción en la veeduría al Plan Maestro de Cartagena tiene en cuenta la meta del grupo veedor y a partir de ella se determinan los recursos y las actividades a seguir. Dentro del ejercicio de la veeduría la prioridad es establecer el costo - beneficio de los proyectos de alto impacto social, para lo cual se desarrollan actividades de tipo técnico, legal y comunitario que contribuyan a aportar información para tal fin.

c. Capacitación

La capacitación presenta dos variantes, de un lado el comité veedor, en el caso del Plan Maestro, ofrece capacitación a líderes comunitarios en temas como veeduría ciudadana y participación ciudadana, presupuesto del ente territorial, contratación. En segundo lugar, la capacitación recibida por los ciudadanos registrados ante la Personería Distrital, quienes han participado en varias oportunidades en conferencias y talleres ofrecidos por la Secretaría Distrital de Salud y la Veeduría Distrital en temas como la participación y funciones de la veeduría.

Han recibido material didáctico, guías, cartillas, manuales y todo lo referente al ejercicio de la veeduría, sin embargo este grupo cree estar saturado con la misma información pues es básica y afirman la necesidad de una formación en

lo concreto, en lo real, que tenga operatividad la formación y que se note la integración de esfuerzos de parte de las entidades responsables a través de informes.

d. Acciones desarrolladas

Los mecanismos legales utilizados comúnmente en el ejercicio de estas veedurías ciudadanas son los derechos de petición, tutelas y acciones populares.

En la experiencia del Plan Maestro de Cartagena se recibe el aporte de la comunidad a través de encuestas sobre la calidad, el impacto social y económico; además se hacen visitas de inspección física y posteriormente, los resultados son presentados a la comunidad.

La experiencia del Manejo de Basuras en el Distrito, se ejecuta haciendo investigación a todos los aspectos relacionados con la veeduría, se hace revisión de documentos, proyectos, informes y contratos, sobre las obras ejecutadas.

En la revisión de los documentos, en esta experiencia que soportan la ejecución de los proyectos, se encontraron irregularidades y se interpuso una acción popular para reclamar al distrito por los daños ocasionados debido a la contaminación y al mal manejo de los rellenos sanitarios. Antes de las acciones de ley, fueron a pedir información a la entidad contratista para verificar el cumplimiento de los contratos, pero allí no les ayudaron, los ponían a hacer antesala y les daban información errada; se busco entonces asesoría de los organismos correspondientes como el DAMA, Ministerio del Medio Ambiente, Alcaldías locales y otros, quienes sí les dieron orientación en cuanto a los

mecanismos que podían seguir para exigir el cumplimiento de los reglamentos ambientales.

e. Recursos

Las dos veedurías se desarrollan con diversos recursos, entre ellos, el apoyo de estudiantes de las universidades locales en el área investigativa, pero al igual que en todos los sectores los recursos económicos son aportados por los mismos veedores.

f. Coordinación interinstitucional

En el Plan Maestro de Cartagena la coordinación interinstitucional se da por parte de entidades como la ESAP, la Escuela de Gestores Locales y la Escuela de Desarrollo Local, quienes colaboran en la formación de líderes para la participación y el desarrollo social, el control ciudadano y la democracia participativa a la vez que aportan en la coordinación de la veeduría.

6.3 RESULTADOS

6.3.1 Promoción de Veedurías Ciudadanas

6.3.1.1 Logros. Existe hoy en día materializado, el Plan Nacional de Formación de Veedores, el cual busca "fortalecer el ejercicio del Control Social y la participación de los actores sociales y gubernamentales para contribuir a la efectividad y transparencia de la administración pública en el orden nacional y

territorial a través de procesos de formación y construcción de ciudadanía” (Tobías Ramírez Rangel, 2000: 4).

Este Plan aunque es una responsabilidad asignada por la Ley 489 de 1998 (Estatuto Básico de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Art. 35,c) al DAFP y a la ESAP, también participan en su diseño y promoción un amplio equipo interinstitucional conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Veeduría Distrital, la Superintendencia de Servicios Públicos y Transparencia Colombia.

La constitución de la Red Nacional de Veedurías, articula las asociaciones de ciudadanos que luchan contra la corrupción en cualquier lugar de Colombia, a través del ejercicio de la veeduría de iniciativa ciudadana. La Red cuenta con una base de datos de mas de trescientos veedores y son miembros activos de la red por lo menos nueve experiencias. El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción es un facilitador que ofrece sus servicios para articular los esfuerzos de los ciudadanos, que se preocupan por el desarrollo de su país a través de la constitución de las veedurías ciudadanas.

Se ha concientizado a la población civil de la responsabilidad que tiene de participar en lo público para que los recursos estatales sean encausados de una manera eficiente, eficaz y transparente.

Las instituciones promotoras han logrado que la ciudadanía demuestre a través de la práctica, que de una manera gradual se ha ido apropiando de los mecanismos de participación ciudadana, los cuales utiliza para hacer valer sus derechos y cumplir con su responsabilidad veedora.

Se ha logrado tener en cada institución un equipo de trabajo y recursos logísticos y económicos destinados a promover las veedurías ciudadanas.

6.3.1.2 Obstáculos. Los funcionarios públicos ven con recelo y desconfianza a los veedores y no comprenden, aún, que entre más transparente sea su trabajo y que en la medida que abran las puertas a la ciudadanía la gestión pública será más efectiva.

Las entidades promotoras no han logrado tener un concepto común para todas las instituciones de lo que significa las veedurías ciudadanas y la participación.

La sociedad no ha alcanzado la madurez ciudadana suficiente, la cual se consigue haciendo uso de la autonomía y la libertad para ser realmente participativa; aún mantiene prácticas y vicios de dependencia lo que la hace todavía representativa.

6.3.2 Generación de Veedurías Ciudadanas

6.3.2.1 Logros. En la Corporación Cartagena Honesta se rescatan las doce investigaciones concluidas que llevaron a la presentación de denuncias penales y fiscales y la convocatoria ciudadana contra la corrupción ejecutada por esta institución y donde la población realizó 30 denuncias de corrupción en Cartagena y Bolívar.

La Corporación Cívica de Caldas funciona gracias a la suma de los esfuerzos económicos de 150 ciudadanos caldenses, la mayoría manizaleños, algunos que viven en Bogotá. Cada uno aporta una cuota anual equivalente a un salario mínimo mensual. Esto se da gracias al perfil de los corporados que es de caldenses interesados y preocupados por el futuro del departamento.

La CCC tiene un programa estrella y es el de educación para jóvenes de los 26 municipios de Caldas a través del proyecto "Colombia Pura Actitud", donde en ocho municipios se han realizado talleres de dos días sobre autoestima, solidaridad, autonomía personal, democracia y liderazgo. Como consecuencia de ello se fundó la "Red de Ciudadanos del Siglo XXI" donde se incentiva a cada uno de los miembros a que realice un proyecto de desarrollo. Así se da espacio a los líderes locales y se destaca la dinámica de la participación.

Ha logrado la CCC influir ampliamente en la administración pública de Manizales como se evidencia en las acciones de cumplimiento presentadas para mejorar la seguridad del Aeropuerto la Nubia y descontaminar visualmente la ciudad; igualmente logró la pérdida de investidura de un diputado a la Asamblea Departamental.

En cuanto a la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas es de destacar las acciones y mecanismos utilizados para el control y lucha contra la corrupción apoyados en instrumentos legales como acciones de cumplimiento, tutelas, demandas, apelaciones y acciones disciplinarias.

Las entidades generadoras han despertado un espíritu crítico de la ciudadanía por lo público y una cultura de la participación.

Estas entidades cuentan ya con un prestigio y una posición ganada por su gestión y transparencia.

6.3.2.2 Obstáculos. La Corporación Cartagena Honesta no cuenta con un patrocinio económico de entidad alguna, lo que hace que funcione en condiciones austeras que impiden desarrollar nuevos y ambiciosos proyectos contra la corrupción. Debido a su acción, éstas instituciones han sido víctimas

de persecuciones políticas y administrativas que han ocasionado inconvenientes en sus labores.

No siempre la ciudadanía responde activamente a las convocatorias que las instituciones hacen tanto para conformación de veedurías o capacitación.

6.3.3 Ejecución de Veedurías Ciudadanas

6.3.3.1 Logros. Los logros constituyen para el ejercicio de las veedurías del sector administrativo un indicador de impacto del control social en los grupos beneficiarios, se aprecia el cumplimiento de los objetivos para los cuales se desarrolla la veeduría; la forma como se ha facilitado la promoción de la participación social y la apropiación de los mecanismos existentes de participación.

En la experiencia de Bienes Fiscales se obtienen importantes logros tales como la aclaración y reformas a la titularidad y restablecimiento de los bienes del Estado, beneficiando las instalaciones de los sectores salud y educación.

En la experiencia de Florida Blanca se favorece la calidad del servicio en cuanto se logra la publicación de listados de beneficiarios de los programas de la Red de Solidaridad Social de Santander. Además se encuentran elementos que dan cuenta de la integración de diversos actores sociales, para el caso, se reconoce la vinculación de los personeros a proyectos de otras entidades, así mismo se da lugar a la integración entre comunidad y organismos de control y con la intervención de la veeduría se facilitan la integración de proyectos y se maximizan recursos además de promover el control preventivo.

En el caso de Infimanizales se atendió la sugerencia para ampliar la inversión en educación, además de la solicitud para retirar de la gerencia de esta institución al funcionario por el manejo indebido del cargo.

Para el grupo veedor del Jardín Infantil de Mandalay es importante la influencia que ha logrado en la buena administración del mismo, pues con su labor se han presentado cambios y mejoras significativas como remodelación de baños, arreglo del acueducto en las instalaciones del jardín, pintura general y el conocimiento permanente el estado financiero del centro.

Otro de los importantes logros en el Jardín Infantil es la relación entre los subsistemas del jardín pues hay flexibilidad y disposición para escuchar y aceptar las observaciones hechas por el grupo veedor; además se reconoce un desarrollo en el ámbito personal, dado el constante trabajo en grupo, el desarrollo de liderazgo y se resalta la proyección personal al asumir compromisos por una labor que beneficia a los niños y familias beneficiadas del sector.

También, gracias al fallo de una tutela por el derecho a la información la veeduría del Amazonas goza de credibilidad y buen nombre en el departamento donde se afirma que la veeduría se ha convertido en una "barrera contra la corrupción".

En el sector de infraestructura, se destaca el cumplimiento del tiempo proyectado para el ejercicio de las veedurías, y la influencia ejercida para la recuperación y arreglo de tapas y alcantarillado en la localidad de Engativá, razón por la cual la administración local reconoce la credibilidad y la confianza que va creciendo por parte de los ciudadanos hacia los organismos del estado.

En el proyecto del Viaducto Pereira – Dosquebradas son resultados evidentes de la veeduría el análisis realizado sobre las afectaciones ambientales, los

planes de manejo ambiental, la creación de una interventoría ambiental, la elaboración y presentación de informes, la regulación de cierre de vías, la participación en la negociación de predios, el programa "amor al viaducto" y la influencia a la comunidad para el cuidado de las basuras.

En la veeduría al Plan Vial de la Mesa es destacable la atención prestada por INVIAS para colocar señalización preventiva y el reconocimiento que le hace el grupo de ciudadanos organizados a quienes les brinda capacitación.

En el sector medio ambiente es importante resaltar la sensibilización lograda en un amplio número de ciudadanos respecto al tema de manejo de basuras en el distrito. Esta concientización trae consigo la participación activa y el compromiso de grupos de ciudadanos de varias localidades, situación que se reconoce en las audiencias públicas y reuniones en la localidad para tratar el tema. De otro lado se logra la integración entre diversos sectores de la población lo que amplió la interlocución en sectores populares altamente afectados por el problema de los rellenos sanitarios.

Además es destacable la conformación del grupo de veeduría al manejo de basuras en Bogotá o como ellos mismos se autodenominan "Red de Veedores en Medio Ambiente" en el que confluyen 22 personas de 14 localidades del Distrito. El grupo ciudadano de veedores proyecta su acción hacia audiencias públicas que convoque un alto número de ciudadanos de todo el distrito para analizar el problema de relleno sanitario y aunque afirma que en este país hacer veeduría "es muy jodido" por la presión la escasez de recursos y de apoyo "llevan el medio ambiente en el alma" y confían en crear conciencia participativa y administrativa e incidir en la conciencia ambiental ciudadana, en el adecuado y responsable manejo de las basuras y adquirir elementos para proponer un proyecto de ley sobre el tema de los rellenos sanitarios y el manejo de basuras en el Distrito Capital.

En la experiencia del Plan Maestro de Cartagena se reconoce la aplicación de una encuesta que el comité veedor diseñó para conocer la percepción de la comunidad frente a las áreas de influencia del proyecto para determinar el mejoramiento de los servicios. Así mismo se resalta la exigencia al gerente del proyecto para implementar planes de acción y contingencia que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes perjudicados por la construcción de los alcantarillados.

Por otro lado las Administradoras del Régimen Subsidiado con influencia en la zona han implementado programas de prevención en salud y los organismos de medio ambiente se han unido con programas de capacitación a la comunidad sobre el adecuado manejo de los recursos naturales; se cuenta también la gestión para hacer efectivos los desembolsos, la consecución de recursos ante la alcaldía, la recuperación y mantenimiento de una de las zonas afectadas, las campañas de adecuación ambiental, aseo y mejoramiento del entorno.

Es importante reconocer el impacto que las veedurías ciudadanas han tenido en los diferentes grupos sociales a los que su acción afecta ya que las comunidades se apropian del valor ciudadano y frente a una necesidad particular o cuando se sienten vulneradas por las actuaciones públicas, se organizan en torno a la exigencia de sus derechos o para facilitar la calidad de los servicios de los que se benefician, de manera que grupalmente se dan niveles de cohesión que en términos generales denotan pautas de desarrollo social.

Para las veedurías de iniciativa ciudadana es un importante logro la organización de los miembros del grupo, lo cual constituye un estímulo para enfrentarse a lo que denominan "carrusel de la corrupción". De otro lado su acción sirve de apoyo para impulsar a otros grupos de ciudadanos de diferentes lugares del país para hacer veeduría a los órganos de control; se

apunta a focalizar la acción ciudadana cortando de raíz la corrupción administrativa.

Las veedurías denotan una importante proyección social, en cuanto que su labor ha generado calidad de vida y bienestar en diversos sectores.

6.3.3.2 Obstáculos. Los obstáculos que se presentan para ejercer veeduría y control social son amplios, en primer lugar se sitúa el desconocimiento del tema de las veedurías ciudadanas y el control social en términos legales y conceptuales tanto de los ciudadanos como de los funcionarios públicos; se presentan choques entre la interventoría y la labor de la veeduría, hay escasez de apoyo técnico y logístico, además se presenta falta de compromiso de algunos veedores.

Uno de los insumos más importante para ejercer el control social es la información aportada por las entidades objeto de la veeduría y precisamente estas entidades se resisten a suministrarla, por lo que los veedores se ven obligados a interponer derechos de petición y hasta acciones de tutela.

En el tema de la organización se encuentra como dificultad la consolidación del grupo veedor ante la indiferencia de algunos miembros de la comunidad.

Otro de los principales obstáculos para todas las experiencias es la falta de recursos para financiar su acción. Por ejemplo, la Veeduría del Amazonas ha intentado pedir apoyo a los comerciantes, quienes lo han negado por temor a las represalias que las entidades públicas pueden tener sobre ellos. Por otro lado los ciudadanos que hacen veeduría al manejo de basuras en el distrito, buscan apoyo con un organismo internacional y proponen que el ejercicio de la veeduría ciudadana se convierta en una interventoría cívica, de tal manera que

las organizaciones ciudadanas sean contratadas con honorarios para ejercer el control.

La situación de violencia en Colombia no hace excepción con las veedurías y son numerosos los casos de veedores que han sido víctimas de amenazas debido a la acción que ejecutan. Uno de los casos es el del grupo de veedores ciudadanos de manejo de basuras del distrito que ha sido objeto de amenazas, hecho por el cual una de las veedoras ha enviado su hijo fuera del país luego de un atentado contra su vida. También el grupo de veedores a los Órganos de Control del distrito, al iniciar su labor recibieron muchas llamadas de amenaza que con el tiempo fueron desapareciendo. La respuesta de los veedores afectados fue la de tomar las medidas de seguridad posibles y seguir adelante, porque esta es justamente la muestra de que se está haciendo una importante labor y que la ciudadanía no se puede seguir dejando intimidar.

Para el ejercicio de la veeduría se presenta en repetidos casos, problemas de manipulación. Algunos veedores manifiestan ser manipulados y se sienten enfrentados a grandes maquinas de poder, se maneja el favor personal a cambio de información.

Los grupos de veedores buscan el apoyo de las comunidades para el ejercicio de la veeduría y es precisamente esto una de las razones para la realización de cabildos y audiencias, a fin de que la ciudadanía este informada y consiente de las irregularidades cometidas por otros ciudadanos con responsabilidades públicas, aún así sigue existiendo la falta de participación de la ciudadanía.

Otro de los tropiezos ha sido la ineficacia de funcionarios a quienes han acudido los veedores en busca de asesoría y en contraposición se encuentra negligencia y desconocimiento total del tema por parte de entidades importantes especialmente en el sector medio ambiente.

Para cerrar, los veedores han reconocido la complicidad entre las entidades ejecutoras de los proyectos y los organismos de control encargados de sancionar e incluso con las instancias de justicia.

7. REFLEXIONES ACERCA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS CONOCIDAS

Terminado el capítulo de la descripción de la información que contempla la fase II de organización por ejes temáticos y la fase III de ordenamiento de la información por categorías de análisis, se presenta en este capítulo la reflexión sobre los resultados con énfasis en los aprendizajes metodológicos que se destacan de las experiencias estudiadas.

La reflexión se planteó en torno a tres categorías: Gestión, Proceso Metodológico y Alcances Sociales.

Para entender los procesos de democracia participativa y veeduría ciudadana se debe iniciar con una corta contextualización donde se reflexiona sobre el entorno político y social en que se desarrolla la nueva propuesta democrática en el país.

La historia de la democracia en Colombia se puede decir que está dividida en dos, antes de la Constitución Nacional de 1991 y después de ella. Desde antes de 1991 en Colombia se tenía la democracia representativa, consistente en la facultad de los gobernados para periódicamente elegir a sus gobernantes, quienes una vez elegidos, éstos ejercen el poder a nombre de sus representados.

Aparentemente ésta forma de democracia era una excelente alternativa de gobierno, salvo que da origen a dos situaciones: por un lado, los

representantes o gobernantes se olvidaban que son elegidos por el pueblo y orientan el destino del país de acuerdo a sus propios intereses, y por otro lado, los ciudadanos una vez elegidos sus gobernantes, se desentienden y esperan que sus representantes decidan por ellos.

En 1991, se promulgó la nueva Constitución Política, la cual fue construida con la participación de diversos sectores y tendencias políticas, asignándole a la participación un lugar fundamental en la organización del Estado.

A partir de ese momento se empezó a implementar la Democracia Participativa, como el espacio para que los ciudadanos se interesen y comprometan con la cosa pública; obviamente los cuarenta millones de colombianos no gobiernan directamente, pero sí eligen a unos representantes, bajo condicionantes como el voto programático, es decir si el elegido no cumple con sus ofertas políticas y sociales da lugar a la revocatoria del mandato. Dentro de la democracia participativa existen además otras formas y mecanismos para participar directamente, como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y el cabildo abierto, entre los más importantes.

Todo nuevo proceso de naturaleza participativa y democrática abre la posibilidad de combinar creativamente enfoques conceptuales y metodológicos reconocer diversos escenarios y actores que se relacionan entre sí para darle contenido y vida al control social como forma de construcción democrática, así se encuentran los destinatarios, los técnicos con saberes especializados, las organizaciones civiles y el Estado.

Esta reflexión general permite adelantar reflexiones particulares al rededor de las experiencias conocidas.

7.1 EN RELACIÓN A LA GESTIÓN

Según se estableció en las categorías de análisis, "La Gerencia Social parte de un cambio de paradigma entre los diversos actores del desarrollo social. El postulado principal se basa en que hay que pasar del poder al servicio, es decir, ninguno de los actores puede ubicarse frente al desarrollo en el plano del dominio o de la disputa por el protagonismo único; no es en la contienda de las diversas fuerzas, ni en la imposición de intereses particulares donde se crean las condiciones para el desarrollo. Es en plano del Servicio, es decir, en la función de la prestación humana que satisface las necesidades comunes entre los asociados.

Otro aspecto es entender que los distintos actores son socios en una meta común y por lo tanto son necesarias las alianzas. Es así, como la dicotomía Estado – Sociedad Civil puede ser entendida como un proceso de identificación donde se encuentren puntos de contacto para elaborar estrategias comunes para el desarrollo.

En consecuencia, debe propender entonces por articular las acciones dispersas del sector público y el sector privado en un sistema de Bienestar Social; solo en este sentido se podrá pasar del individualismo altruista a la responsabilidad social frente al desarrollo. El sistema podrá así trabajar con principios de solidaridad, cooperación y subsidiaridad entre los actores que participan en el desarrollo".

En la práctica de la gestión en torno a las veedurías, es destacable aspectos tales como que, en el Estado funcionan instituciones que tienen bajo su responsabilidad por Ley, la promoción de las Veedurías Ciudadanas, quienes demuestran un real compromiso con ellas, destacándose el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración

Pública, la Contraloría General de la Nación y la Veeduría Distrital, los cuales invierten importantes recursos humanos, logísticos y económicos en tal fin.

Los funcionarios han entendido que la participación ciudadana y el control social corresponden a la concepción de un nuevo perfil de Estado que se está configurando en todos los países con regímenes democráticos, el cual debe permitir y apoyar la intervención de las fuerzas sociales en distintos niveles de la gestión pública, es decir, no sólo fiscalizando de una manera externa sino cooperando desde dentro con las funciones políticas y responsabilidades del Estado, para con la sociedad.

Por otro lado, aunque muy lentamente, algunos funcionarios públicos han comprendido que el control social no debe verse como una amenaza. Cuando la ciudadanía solicita información y ejerce el control es una forma que permite a ésta ver la institución, cómo esta trabajando y en qué puede mejorar eficaz y eficientemente; es un sistema de alerta y apoyo para la entidad y de desarrollo y empoderamiento para la ciudadanía, sin embargo por falta de apertura se han presentado acciones de tutela y derecho de petición para el acceso a la información.

Durante el trabajo de campo se evidenció una postura negativa tanto de los funcionarios públicos como de los veedores, frente a unos y otros. De un lado los funcionarios se resisten a permitir la vigilancia y por el otro lado los ciudadanos manifiestan desconfianza hacia los funcionarios, lo cual supone unas condiciones de tensión, rivalidad e incluso se convierte en algunos casos en conflicto interpersonal, situación esta que ha generado una distancia entre lo esperado de la gestión social y los resultados iniciales.

Pero todo ejercicio de veeduría tiene gratificaciones, por ejemplo la Veeduría de Bienes Fiscales demostró en su acción las relaciones positivas entre Estado y ciudadanía desde el mismo hecho de la creación de espacios y relaciones de entendimiento y acompañamiento a la comunidad en procesos de defensa, y

protección de intereses comunes. Crear estas relaciones genera confianza, por lo tanto también logra legitimidad y apoyo de la comunidad a una forma de gobernar.

La gestión para promover y generar veedurías permite reconocer que el control social a través de este mecanismo induce en los actores comunitarios e institucionales al desarrollo de procesos interdependientes para la coordinación de tiempos, metodologías, aspectos sociales y psicológicos, capacidades, intereses y resultados, bajo esta perspectiva, se pasa de una veeduría ciudadana como figura de vigilancia a la de apoyo y promoción del acertado manejo de lo público, se supera la imagen de la rendición de cuentas y se asume el control como una necesidad de autorregulación de un sistema político y administrativo, desde la participación de la ciudadanía.

También es claro el esfuerzo por coordinar propósitos, recursos, e intereses interinstitucionalmente, tarea compleja, que demanda agilidad en el desarrollo de estos procesos basados en la voluntad y el compromiso de los funcionarios responsables, así como una formación precisa no sólo en el conocimiento del objeto de control social, sino del trabajo en Red, como metodologías eficaces para la formación ciudadana.

La conformación y trabajo de las veedurías ciudadanas en Red, genera la participación real de las personas y las organizaciones sociales, incide de manera efectiva en los asuntos de interés público, generando legitimidad en las acciones de la Sociedad civil tanto como de la administración pública.

En consecuencia, la participación y organización no se deben limitar a lo local, sectorial o distrital, sino que se debe desarrollar a manera de redes sociales en las que las organizaciones de diferentes niveles multipliquen sus esfuerzos trabajando juntas, compartiendo información, reduciendo gastos y mejorando la capacitación para incidir, de acuerdo a las experiencias, en impulsar a

otros grupos de ciudadanos de diferentes lugares del país para hacer veeduría a los órganos de control.

Se da un mayor énfasis para la promoción de la veeduría ciudadana en la asesoría legal, por esto los equipos de trabajo son conformados principalmente por profesionales del área jurídica, y en ellos participan un pequeño número de funcionarios, mientras que los órganos generadores tienden hacia la conformación de amplios grupos de trabajo interdisciplinario, haciendo énfasis en las áreas sociales que cuentan con mecanismos precisos para orientar procesos integrales de formación ciudadana.



En la interrelación de estos actores el control social se convierte en una forma de participación ejercida bajo diversas figuras organizativas, pero que en general son propias del derecho de la sociedad civil por asegurar el bien común, este concepto es aún poco arraigado en la ciudadanía.

Las entidades promotoras lo asimilan y promueven como el deber ser, las entidades generadoras lo asumen como una dimensión superior de la participación y clave para la democracia, y los veedores ciudadanos lo desarrollan sin saberlo, pero para ejercerlo hay que "invertir" en términos de rentabilidad social; las experiencias manifiestan el deseo de participar y aportar en las decisiones de la gestión pública trascendiendo la vigilancia, para elevar los niveles de efectividad, transparencia e impacto en la administración pública, pero en sí, el control social es aún un concepto abstracto que se esta materializando a través de la figura de veeduría ciudadana.

El control social es un espacio de participación ya que genera retroalimentación efectiva entre ciudadanía y administración pública; el propósito de la participación es la intervención de la sociedad civil en la esfera pública en función de intereses colectivos, así como el control social hace alusión al interés ciudadano por defender y vigilar los bienes colectivos

En razón de ello, existen sectores como salud, servicios públicos, infraestructura, entre otros, que han desarrollado instrumentos legales derivados de los conceptos constitucionales para hacer posible la conformación de instancias de participación y apropiación de la ciudadanía por lo público, como son las juntas de vigilancia, los comités en atención primaria, vocales de control social, los encuentros ciudadanos, las áreas de quejas y reclamos, los comités de participación comunitaria, etc. para el control de los planes y proyectos de cada departamento, municipio o sector, garantizando en conformidad con los principios de la democracia participativa la promoción del control social a la gestión pública.

Paralelo a esta apertura uno de los factores más importantes en la gestión de la veeduría ciudadana es la información estrechamente relacionada con el tema de la divulgación, entendida como el suministro de documentación para que la ciudadanía reconozca y haga uso del mecanismo de veeduría y control

social. Se ha elaborado diversa y amplia información a través de material pedagógico que orienta a los ciudadanos en la existencia de mecanismos de participación, su soporte legal y las indicaciones necesarias para su aplicabilidad, se podría considerar este elemento como un avance significativo y un paso primario hacia la transformación democrática del país.

Aún así, ésta compleja tarea para la apropiación del mecanismo de veeduría debe obedecer a importantes procesos de formación ciudadana, en los cuales la divulgación a través de material pedagógico constituye un primer eslabón en lo que se podría considerar una cadena de pasos, pero que es necesario continuar desarrollando como proceso integral de capacitación y formación, pues al ser masiva su distribución se pierde la posibilidad de hacer un acompañamiento y asegurar la utilidad y adecuado uso de los materiales.

No hay reserva de material, éste se entrega a toda persona que la solicite, situación que podría tomarse en dos sentidos; por un lado, la disponibilidad de los funcionarios encargados para colaborar con los ciudadanos interesados en introducirse en el tema de la participación, las veedurías y las formas de control social, pero de otro, lado podría verse como la forma fácil e inmediata de atender al ciudadano sin que esta actividad tome mucho tiempo ni esfuerzo.

Cuando los ciudadanos solicitan otro tipo de servicio, como ampliación y asesoría sobre elementos específicos de los proyectos desarrollados y no sólo de cómo ejercer veeduría, la respuesta es evasiva y se cree que con el aporte de un material se acaba la responsabilidad, qué sucede en las entidades que no han elaborado material, o cuando este se acaba? Cabe pensar si la elaboración de material responde a una forma simplista de responder a una prescripción.

No se desconoce que ya hay importantes propuestas y avances en cuanto a uso de medios masivos de comunicación, edición de libros, uso de la tecnología de punta en diez años transcurridos, pero el sistema legal y sobretodo la

coordinación institucional, ha tenido un proceso lento, aún se encuentra en su etapa inicial, cuando lo ideal sería que estuviera respondiendo en la medida que la sociedad colombiana lo necesita.

Es fundamental proyectarse más a la promoción y procesos de formación integrales, pues se han realizado sesiones de capacitación que han facilitado en gran medida el conocimiento de la ciudadanía hacia la figura veedora, también existe la demanda por mejores y más amplios programas de formación ciudadana para ejercer el control social.

Vale la pena destacar que la tendencia de las veedurías tanto promotoras como ejecutoras es hacia la capacitación, hacia los planes de desarrollo, al presupuesto público y la ejecución de obras y en menor proporción hacia la sensibilización y generación de participación, existiendo una separación en dos sentidos, en lo programático y lo político.

Cabe anotar, que para iniciar cualquier proceso de formación y capacitación hay que recordar que solo se aprende lo que se quiere aprender, es decir, si no hay suficiente motivación en los ciudadanos estos no asumirán comprometidamente la capacitación para hacer veeduría ciudadana y no hay compromiso si no se conoce.

Además, se debe tener en cuenta la investigación como base para el diseño de estrategias de formación y capacitación, no es posible seguir diseñando, planeando modelos y planes de formación sobre veedurías ciudadanas "a espaldas" de quienes han ejercido veeduría ciudadana y control social, la experiencia práctica permite orientar procesos de formación acordes a sujetos y contextos, es decir no se pueden usar los mismos medios, contenidos, materiales, estrategias y ambientes para capacitar masivamente bajo los mismo parámetros, la capacitación es un proceso particular dirigido a una

población amplia, pero ante todo diversa en sus formas de aprender, entender o actuar.

Los veedores han recibido capacitación por entidades de veedurías promotoras, sin embargo no hay una continuidad en los diferentes procesos y temas en los que se les ha capacitado, posiblemente debido a que algunas instituciones realizan sus funciones y compromisos de acuerdo al presupuesto, a disponibilidad de personal calificado y tiempo, entre otros, por lo cual para los veedores resulta más efectivo el sistema de autoformación partiendo de su propia experiencia. Existen casos donde los veedores "aprenden a hacer veeduría sobre la marcha" notándose vacíos legales y conceptuales desde el escenario donde se está participando. La capacitación omite enfoques, conceptos y alcances que permiten un mejor desarrollo y priorización de alternativas de organización y planificación respecto a los objetivos, principios y funciones de las veedurías.

Se reitera que la capacitación es un componente indispensable y determinante de las Veedurías Ciudadanas. Sus contenidos deben responder a las exigencias del ejercicio de la veeduría, es decir que ubique al veedor en todo el sentido de lo que es una veeduría, pero además que le ofrezca recursos técnicos para entender y controlar el objeto de la veeduría concreta.

En la ejecución de las veedurías son importantes los recursos tanto económicos como de infraestructura, en la mayoría de los casos las veedurías ciudadanas son financiadas con recursos propios, el Estado no las apoya para tal efecto; El brinda los mecanismos legales y los espacios para el ejercicio de la participación, pero en igual forma es necesario proporcionar los medios para que se pueda promover de manera efectiva el ejercicio de la participación en todos los aspectos que atañen el bienestar y desarrollo de la ciudadanía, en muchos casos se tiene la voluntad política pero se da el limitante de los

recursos, además la participación no es asumir los gastos que le corresponden al Estado, es hacer parte de las decisiones y el control de esas decisiones.

Existen ONG de iniciativa ciudadana como REDVER quienes han realizado intentos de formación pero la falta de presupuesto no les ha permitido, continuar; así como instituciones del Estado como la Contraloría General que también capacita pero no se les asigna presupuesto para invertir en este aspecto, lo cual no les ha permitido realizar grandes avances como se esperaba.

Es importante resaltar casos donde los veedores ejercen su profesión y sacan de su tiempo y dinero para dar continuidad a los diferentes actividades y proyectos de control y vigilancia.

El hecho de que las Veedurías Ciudadanas no tengan una fuente de financiación concreta y estable puede ser interpretada desde dos ópticas. Por una parte, se puede pensar que estas experiencias deben ser autosostenibles y que ellas mismas haciendo uso de la autogestión deben buscar los recursos necesarios para su ejercicio, lo cual es lógico, pero debe tenerse en cuenta que las Veedurías Ciudadanas son un mecanismo de participación ciudadana que aún es incipiente y por lo tanto no se le puede pedir que obtenga los recursos por sus propios medios. Por otro lado puede interpretarse que el Estado en la teoría promulga normas de participación como las veedurías, pero en la práctica no hace mayor esfuerzo para que realmente se desarrollen.

7.2 EN RELACIÓN CON EL PROCESO METODOLÓGICO

Se ha tratado lo de gestión que se podría ver como las acciones externas a la veeduría, pero que apoyan su ejercicio, para lo cual se deben seguir unos pasos ordenados e intencionados, buscando alcanzar los logros propuestos.

Las veedurías ciudadanas son una estrategia de participación y de fortalecimiento de la Sociedad Civil, la cual debe trascender la sola fiscalización de la gestión pública y abordar el seguimiento a procesos sociales y a organizaciones no gubernamentales, buscando la transparencia. (C. Paisajoven, 1996)

Es fundamental el reconocimiento de la ciudadanía al mecanismo; las personas y comunidades reconocen el ejercicio de las Veedurías Ciudadanas como un derecho, un espacio real mediante el cual se puede participar en la administración pública y en el que han centrado su principal ámbito de actuación; las instituciones y organizaciones públicas reconocen la participación en las veedurías ciudadanas como un deber constitucional desde los objetivos, acordes con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, buscando involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en las veedurías ciudadanas.

En el ejercicio de la veeduría generalmente quienes participan son las mismas personas en todos los periodos, muchas veces por interés en el bien común, por interés burocrático buscando un cargo o por los conocimientos que han adquirido en el ejercicio y que los cualifica para ejercer como veedores.

La participación de nuevos miembros de la comunidad se ve limitada porque la gran mayoría de los ciudadanos desconocen este mecanismo o bien no disponen del tiempo y los recursos necesarios; falta desarrollar una mayor divulgación de las Veedurías Ciudadanas para que el común de las personas conozca lo que estas son y entiendan la importancia que tiene participar en dichas convocatorias y en la misma conformación de las veedurías.

Se ha capacitado en el ejercicio de la veeduría, pero no en el de la participación como proyección social; no se planifica en el sentido de prever acciones a largo plazo, se es inmediatista y el ejercicio queda a ese nivel. Los

objetivos entonces, son los de fiscalizar, no los de ejercer un mecanismo participativo.

A pesar de esta limitante, es importante destacar que en la mayoría de las veedurías registradas, de acuerdo a su clasificación promotoras, generadoras y ejecutoras son de iniciativa ciudadana, lo cual denota que se ha venido generando el compromiso de los ciudadanos por participar e intentar disminuir los altos niveles de corrupción administrativa.

Esta forma de conformación de veedurías, se da de manera espontanea y coyuntural de acuerdo a las necesidades o situaciones que se presentan y dando respuesta a corto plazo de sus objetivos; contrario a esto, la veeduría requiere de un proceso integrador, educativo y cultural de participación democrática, de organización en todos los sentidos para no quedarse en lo coyuntural, sino trascender. Lo anterior es una debilidad de la sociedad civil.

Los pasos para hacer control y vigilancia sobre la gestión pública son estipulados por unos parámetros generales en un plan de acción, que se remite a una organización tanto en la convocatoria, como en la conformación; sin embargo muchos de los grupos veedores actúan de una forma desorganizada sin ajustarse a los criterios del plan; se "vigila" una acción, se rinde un "informe", generalmente somero sobre elementos medibles como el manejo del presupuesto y el tiempo de ejecución, mientras que el ejercicio de la participación se relega. En otros grupos, por el contrario, se planea la veeduría, se hace seguimiento a los planes trazados, se enriquece el ejercicio de participación y se levantan actas e informes.

La Personería Local de Engativá, realiza un control y registro ordenado no sólo del documento de inscripción sino de todo el proceso realizado por la veeduría con el fin de hacer seguimiento, prestar apoyo técnico y asesoría a la acción veedora, para que los resultados esperados se cumplan dentro de lo

programado; otro caso de registro adecuado de experiencias es el que hace la Contraloría General ya que con la realización de un seminario de Veedurías Ciudadanas y Control Social detectaron numerosas experiencias de participación y control social a nivel nacional y con la publicación de las memorias basadas en las conferencias de los actores involucrados en dicho proceso, se elabora y presenta información sobre el estado de las veedurías. Es importante resaltar que el registro se hace como función y compromiso de la ciudadanía.

Cabe destacar la labor realizada por la veeduría del Amazonas, cuya iniciativa ha sido ciudadana y ha seguido consecutivamente todos los pasos establecidos legalmente para realizar la veeduría, esto ha significado fortaleza al interior del grupo veedor para su proyección e interacción con la ciudadanía y las entidades del Estado.

El registro de las veedurías da cuenta del proceso social que se ha alcanzado. En la mayoría de las instituciones o entidades se encontró que no existe un documento que recopile experiencias adelantadas al respecto; lo que no permite que otras personas o grupos puedan acceder a la información escrita y de esta manera obtener aprendizajes de ellas. Los funcionarios referencian casos de veedurías ciudadana, por ejemplo el Ministerio de Salud, la Contraloría General, Universidades, el IDU entre otras, pero al acercarse a ellas no reposan testimonios o documentos que faciliten el conocimiento sobre los casos.

Lo anterior lleva a pensar que el registro a través de un acta, más que legalizar la acción veedora debe cumplir una función de legitimación de un proceso social, por medio de la cual se hace reconstrucción de todo el ejercicio de vigilancia y control a un proyecto determinado, es la memoria de lo que hace el comité o grupo veedor con miras a su posible réplica, corrección, aprendizaje e información.

Se encuentra también que los funcionarios no registran los procesos en torno a veeduría ciudadana y control social, en cuanto a las actividades, los aciertos y las dificultades que deben afrontar, de manera tal que la riqueza de las relaciones Estado - Sociedad y funcionario - ciudadano se pierde, negándose la posibilidad a los interesados de conocer lo existente, superar los errores e incluso hacer balances de los resultados obtenidos en el nivel profesional y público.

La no existencia de registros, se puede relacionar con la falta de recursos económicos, tecnológicos y hasta la falta de tiempo, sin embargo, el potencial ciudadano puede desplegar la creatividad e innovación, se estimula la elaboración de registros desde los procesos de capacitación y formación integrales, diseñados para que la ciudadanía sistematice toda su acción, como medio de ir recopilando la memoria colectiva de forma acumulativa reflexiva y crítica de experiencias humanas, así mismo los registros darán lugar a la cualificación de la acción profesional y a una mayor apropiación y acción ciudadana en la gestión pública. Pero para lograr este nivel se requiere capacitación, seguimiento, orientación y apoyo.

La asesoría en el proceso es fundamental, significa apoyo, aclaraciones, despejar dudas, orientar y esto no se da con la intensidad necesaria; se hace el proceso burocrático de inscripción, entrega de material, espera de informes, pero no se está pendiente del proceso como tal; las acciones se realizan dependiendo de la voluntad del veedor.

No son frecuentes los procesos de asesoría a las veedurías que los soliciten; en general, éstas entidades dedican la mayor parte de sus esfuerzos a resolver las dificultades de manera coyuntural y pasajera, la asesoría es recibida de acuerdo al tiempo que dure la veeduría, es un proceso a corto plazo en el cual la comunidad asimila un conocimiento que no le permitirá dar soporte y solidez a su participación.

La evaluación es un proceso que permite determinar, valorar o apreciar un programa, proyecto o acciones, en cuanto aciertos y desaciertos en la misma propuesta (objetivos, metas, actividades) en el proceso seguido (metodologías, estrategias, técnicas), resultados, impacto, cambios que se pueden adelantar durante el ejercicio en forma permanente o al final, en las experiencias estudiadas este componente no es evidente por tanto no posibilita evaluar si la veeduría fue eficiente y eficaz, no mirando al como control fiscal sino en su dimensión de mecanismo de participación, esto limita el aprovechamiento de prácticas sociales.

7.3 EN RELACIÓN A LOS ALCANCES SOCIALES

En este apartado se hace referencia a las consecuencias y aportes a la sociedad de las veedurías ciudadanas y el control social.

Las veedurías ciudadanas son un espacio social y político muy valioso otorgado por el Estado a la ciudadanía y que permite darle visibilidad a la sociedad civil. Todas las experiencias conocidas presentan logros importantes en las instituciones y comunidades donde realizaron su acción, sin embargo es un mecanismo que no ha sido apropiado y aprovechado por toda la sociedad y que además se ha ejercido más de una manera coyuntural que estructural.

Evidentemente, las Veedurías Ciudadanas son una forma de participar en la cuestión pública y el control social, se constituye en parte vital y necesaria de la gobernabilidad de las naciones y una de las formas más claras de legitimación de los estados. La acción del control podrá tener un efecto duradero y verdadero si las entidades públicas y privadas asumen una actitud

de apertura constante frente a ella y si los ciudadanos logran interiorizarla y convertirla en una práctica continua.

La participación de los ciudadanos en la veedurías ha producido efectos significativos en beneficio de la solidez y legitimidad tanto de las instituciones como de las comunidades, en sus formas de representar los intereses tanto públicos como privados. Se han desarrollado la oferta de espacios que no reflejan la participación como excluyente, aislada o discontinua, tanto a nivel intersectorial como interinstitucional, permitiendo una mayor interlocución entre las organizaciones comunitarias y las diferentes entidades públicas que apoyan y participan en el control y vigilancia de lo público.

Es así que el control social busca hacer posible la vida en colectivo, multiplicando las posibilidades de integración, socialización y reduciendo cada día los procesos periféricos y marginadores; la intervención del ciudadano en la vigilancia de la gestión pública ha incidido en forma positiva en los procesos de construcción de ciudadanía, para ejercerla no en votos, sino en la cotidianidad de la vida en sociedad.

Las veedurías ciudadanas buscan la erradicación del ejercicio clientelar, de la preferencia y de la corrupción en todas sus formas y expresiones de la administración pública. La participación, en estos términos, se ha constituido en una alternativa para lograr una mejor distribución y acceso al poder.

Esto es para los ciudadanos un cambio de paradigmas, muestra de ello es la afirmación de una ciudadana que ejerce veeduría al hogar Infantil Mandalay: "... uno se da cuenta de lo útil que puede llegar a ser, hasta el autoestima sube porque uno se siente importante al tener acceso a la información financiera de la institución". Esto denota la brecha existente hoy entre la administración pública y la ciudadanía la cual es necesario ir disminuyendo al asumir papeles protagónicos en el ejercicio del poder, es como si lo público hubiese sido un

tabú que ahora empieza a superarse; los ciudadanos aún con escasa formación, pueden acceder a temas que eran reservados a quienes tomaban decisiones.

Hoy en día, se observa que el control social es en gran parte fiscalizador de la gestión pública, dejando equivocadamente procesos sociales importantes para el fortalecimiento y desarrollo de las veedurías ciudadanas, aunque existan normas donde establecen su acción, estas por sí solas no bastan, se requiere que las Veedurías Ciudadanas sean factores de calificación, eficiencia y moralidad de la administración pública en todos sus niveles y de fortalecimiento de las organizaciones civiles y no causa de entorpecimiento de las acciones, por ello deben ser formas de participación ordenadas, responsables y propositivas.

Aunque la mayoría de las Veedurías Ciudadanas sistematizadas no cuentan con financiación pública ni privada, diferente a la propia y este ejercicio exige una amplia inversión en términos de tiempo, disposición, materiales, dinero, se encuentra que las personas, se comprometen con ello por que entienden el potencial de su acción, en la participación y en el fortalecimiento de la democracia, como fundamentos de niveles de vida dignos y de interacción social justa y equitativa.

Estos son los principios que en últimas se busca en una sociedad democrática, el que se respete el derecho individual y colectivo; que exista una justa distribución de oportunidades y recursos, que se maneje equilibradamente el poder; evitar los abusos, los irrespetos a la colectividad, la discriminación política, económica, social y cultural para dar paso al reconocimiento entre iguales.

Sin embargo, el proceso transitorio de la democracia representativa a la democracia participativa es un camino lento que implica para la ciudadanía

cambios culturales, principalmente el de hacer parte de la cotidianidad los asuntos sociales de la administración, lo cual conlleva a la integración de lo público con lo privado, del espacio colectivo con el personal.

Para las veedurías ciudadanas es un importante logro la organización de la comunidad, pero consecuentemente la participación y organización no se limitan a lo local, sectorial o distrital, sino que debe impulsar a otros grupos de ciudadanos de diferentes lugares del país para replicar y multiplicar estas experiencias.

Por otro lado, se demuestra la gran vocación de servicio de muchos ciudadanos con la sociedad, ya que se han comprometido a fondo con el objeto de las veedurías y han realizado esfuerzos ingentes y sacrificios importantes en relación con su tiempo, sus recursos económicos, su tranquilidad y su seguridad.

La acción de las veedurías representa un compromiso con la sociedad civil y con el país, adquirido por ciudadanos veedores con la convicción de luchar contra la corrupción y promover en otros ciudadanos la responsabilidad de actuar y construir una sociedad participativa y democrática.

Sin duda alguna los ciudadanos que han asumido el compromiso por el ejercicio ciudadano de la veeduría se han ido apropiando del mecanismo y del espacio de la participación, no en vano asumen los riesgos de amenazas y tensiones por la relación que se establece entre funcionarios y veedores cuando se habla de vigilancia.

Esta relación que se genera tiene una característica particular y es que se da "entre iguales" es decir, que miembros de un mismo grupo ciudadano que interactúan frente a una misma realidad establecen toda una estructura organizativa que aunque sea temporal o esporádica representa un proceso de

organización social para manifestarse sobre las dificultades que los afectan colectivamente.

8. REFLEXIONES FINALES

8.1 EN CUANTO A ENTIDADES PROMOTORAS DE VEEDURÍAS CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL

- Las instituciones promotoras trabajan por estimular la concientización ciudadana y su participación alrededor de la construcción de lo público, a fin de que la ciudadanía contribuya en el desarrollo de una administración transparente, utilizando estrategias como la de informar a la ciudadanía del deber y beneficios de participar, promoviendo formas de participación ciudadana y apoyando la cooperación institucional.
- El Estado colombiano ha invertido, a través de las entidades promotoras, importantes recursos destinados a sensibilizar a la ciudadanía de la relevancia de la participación ciudadana, brindando también procesos de formación y capacitación, la cual se concentra principalmente en el aspecto legal y técnico de la veeduría ciudadana, haciendo menos énfasis en la formación pedagógica y ética, además se dirige a grupos ciudadanos y en mínima proporción a funcionarios de entidades públicas.

8.2 EN CUANTO A ENTIDADES GENERADORAS DE VEEDURÍAS CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL

- Se destaca que existen experiencias realmente exitosas como lo son la Corporación Cívica de Caldas y la Corporación Cartagena Honesta quienes a pesar de tener su residencia en Manizales y Cartagena respectivamente,

debido a su excelente organización logística y a la eficiencia y eficacia de sus acciones ejercen influencia en otros municipios del departamento y también en la región. Son instituciones ampliamente conocidas en sus regiones por los ciudadanos y organizaciones que tienen vínculo con el control social y su modelo de gestión ha sido socializado en otras ciudades de Colombia como Bucaramanga y en Ecuador como fue el caso de la CCC.

- La conformación de redes entre grupos de veedores ciudadanos facilita el ejercicio del control ofreciendo un adecuado soporte en términos de recursos y legitimidad para el fortalecimiento de la democratización de la gestión pública.

8.3 EN CUANTO A LA EJECUCIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL

- En la mayoría de veedurías registradas se encuentra que su punto de origen es de iniciativa ciudadana, lo cual denota un compromiso de los ciudadanos en participar y atacar los altos niveles de corrupción administrativa.
- Los procesos de organización ciudadana y en especial las experiencias de veeduría carecen de registro, por lo cual se dificulta la posibilidad de reconstruir el desarrollo metodológico así como sus alcances, limitando la viabilidad de replicar dichos procesos o partir de ellos para su reorientación.
- Los recursos económicos para la ejecución de la mayoría de las veedurías ciudadanas son muy reducidos. Por lo general son los mismos veedores quienes con sus propios medios financian y dan continuidad al proceso lo cual constituye un obstáculo importante para su acción.

- La Veeduría ciudadana, como forma de control social, cumple su papel de vigilancia, promoción, estrategia de participación y fortalecimiento de la sociedad civil en relación a la responsabilidad de la administración pública, a través de procesos no sólo de vigilancia sino de seguimiento y aporte a la cualificación de los planes, programas y proyectos de los entes gubernamentales.
- La población civil poco a poco se ha concientizado de la responsabilidad que tiene de participar en lo público, para que los recursos estatales sean encausados de una manera eficiente, eficaz y transparente y hacer valer sus derechos y cumplir con su responsabilidad veedora. Las experiencias reflejan el aprovechamiento del mecanismo de veeduría por parte de ciudadanos que comprometen en su cotidianidad un invaluable esfuerzo por mejorar la gestión pública, frenar la corrupción y hacer operante un mecanismo de participación ciudadana previsto por la Constitución.
- La acción veedora, se ve limitada en el reconocimiento y apropiación del mecanismo de la veeduría como medio de formación ciudadana, moralización de la administración pública y construcción democrática, debido en parte a las tensiones producto de la cultura de la reserva de la información por parte de los funcionarios públicos para con la sociedad civil.

A pesar de lo anterior, se ha suscitado un marcado interés por el control de lo público que se institucionaliza a través de instancias con esta finalidad como es la creación de superintendencias, sistemas de control interno, fortalecimiento del Ministerio Público, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, las procuradurías delegadas, las personerías y también mediante la vinculación del sector privado a la auditoría de la gestión pública y las iniciativas de participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, promoviendo la confianza de los ciudadanos para ver qué está

pasando con sus recursos y velar por su modernización y la efectividad de los servicios del Estado hacia la comunidad.

- El ejercicio de las veedurías ciudadanas es temporal y coyuntural, es decir, se da frente a acciones específicas, surgen por una necesidad o por un acuerdo en el desarrollo de una obra con la comunidad, razón por la cual su acción se proyecta más con carácter correctivo que preventivo; no es posible esperar la participación permanente de la comunidad si no es alrededor de aquellos aspectos que la afectan directamente, limitando el concepto de veeduría ciudadana y su proyección social.

9. RECOMENDACIONES

- Es preciso que las entidades promotoras de veeduría ciudadana y control social evalúen sus procedimientos para establecer hasta que punto y como se podría mejorar el apoyo hacia la ciudadanía. Se necesitan respuestas prontas, practicas y de manera especial, se necesita formar a los funcionarios responsables de la gestión publica para que cumplan con el propósito de democratizar la administración publica.
- La formación para el ejercicio y la promoción de las veedurías ciudadanas como base de construcción democrática debe estar integrada por procesos de capacitación, formación, acompañamiento y seguimiento tanto a ciudadanos como a funcionarios de todas las entidades públicas.
- El Estado debería brindar mayores medios económicos para que se pueda promover de manera efectiva el ejercicio de la participación ciudadana en todo el país.
- Es importante que exista una mayor cooperación tanto del sector público como privado en la financiación de procesos de participación ciudadana que permitan regular el ejercicio y funciones del Estado hacia la sociedad y en particular en la injerencia del manejo de los recursos y la ampliación del poder decisorio en las estructuras públicas.
- La corrupción deslegitima los organismos públicos y fomenta inestabilidad institucional al generar pérdida de confianza y respeto en la administración

pública, los corruptos son débiles ante la veeduría y el control social. En la lucha contra la corrupción las acciones del gobierno deben priorizar no solo los mecanismos de participación sino los mecanismos de apropiación, divulgación y promoción; además es necesario generar procesos de volcamiento de la ciudadanía en especial sobre las entidades ejecutoras de los programas y proyectos de inversión y en los organismos de control. La rendición de cuentas ha mostrado su mayor efectividad no en las instituciones ejecutoras, sino en las instancias que controlan la adecuada asignación y uso de los recursos públicos. Las acciones en uno y otro frente deben apuntar a los principios culturales, es decir, deben ser capaces de exponer la posibilidad de una sanción social a los corruptos.

- Es importante aproximar y definir un nuevo esquema de concertación, para comprometer inversiones y recursos de carácter intergubernamental que apoyen las organizaciones de la sociedad civil, de tal manera que se garantice a todos los ciudadanos el ejercicio del derecho constitucional de participar en la gestión pública.
- Desarrollar instrumentos y metodológicas de capacitación a actores comunitarios e institucionales, los cuales abrirán las puertas a la injerencia en el manejo de los recursos y al poder decisorio en las estructuras públicas, generando la no-apatía frente al ejercicio de la participación ocasionada por la escasa información y capacitación para acceder efectivamente a los ámbitos de participación.
- Se debe propiciar una actitud positiva y propositiva en términos de cambiar la queja o reclamo de los ciudadanos en propuestas y alternativas, para ello la capacitación a la ciudadanía debe estar orientada a desarrollar propuestas para el mejoramiento de la gestión pública. Promover la participación constructiva en donde prime el beneficio de todos.

- Se debe trabajar para que el ejercicio de las veedurías ciudadanas sea parte de todo un proceso de participación de la sociedad civil que trascienda la dimensión de lo inmediato y se comprometa a fondo en la co-administración de lo público.
- Es necesario que se concientice a la ciudadanía de la importancia del registro de las prácticas de participación para su reconstrucción y socialización y a la vez se les capacite para que puedan hacer una permanente sistematización de ellas.
- Se debe promover y fortalecer el trabajo de las redes de veedurías ya que ellas contribuyen al afianzamiento de este mecanismos de participación ciudadano al facilitar el diálogo de los protagonistas entre sí y socializar sus experiencias.
- Los grupos y organizaciones de la sociedad civil tienen la responsabilidad de impulsar desde la vivencia cotidiana la democratización de la administración pública en el nivel de control y vigilancia como elemento interdependiente de los niveles de decisión, planeación y gestión.
- Es necesario prever la formación y capacitación que han recibido las personas que participan en los procesos de control y veeduría ciudadana como también de los funcionarios públicos. La participación ciudadana debe conducir a procesos de concertación entre los distintos actores, con intereses y objetivos muchas veces diferentes y en algunos casos conflictivos entre sí; la interlocución entre ambos actores debe asumir procesos de aprendizaje e información, el ciudadano debe ante todo ser un canal de comunicación con su comunidad representando sus objetivos y retroalimentándola con la información y capacitación recibida. El funcionario público es igualmente responsable de abrir los espacios y canales de

comunicación con los ciudadanos, tanto en el cumplimiento de su quehacer como servidores públicos, como en su calidad de prestador de servicios.

Y para terminar se ponen sobre la mesa los siguientes interrogantes:

- ¿Se ha satisfecho la necesidad de conocimiento de la mayoría de la Sociedad Civil en cuanto a la participación ciudadana y a los mecanismos para hacerla efectiva, o es un grupo reducido de esta el que maneja esa información?
- ¿La participación es un concepto inequívoco o en el ambiente popular se manejan varios significados que pueden obstaculizar el proceso?
- ¿Qué incidencias ha traído para el ejercicio de las Veedurías Ciudadanas la Sentencia C-1338 del 4 de octubre de 2000 de la Corte Constitucional, que declaró inexecutable la ley 563 de Veedurías Ciudadanas?
- ¿Cuáles son los intereses de cada uno de los actores involucrados en la ejecución de la Veedurías Ciudadanas?; ¿por qué y para qué participan?; ¿existe realmente un marcado interés en el bienestar común?
- Sería interesante que la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de la Salle y el Departamento Administrativo de la Función Pública realizaran estudios e investigaciones que puedan complementar el trabajo realizado en esta sistematización ya que el tema es demasiado extenso para querer abarcarlo en el primer intento.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Restrepo Delfin. Carrera Administrativa, Participación ciudadana y administración Pública. ESAP, Colombia, 1985.

ANDER Egg, Ezequiel. Técnicas de Investigación Social, 24^a. Edición, LUMEN, Argentina, 1995.

BONILLA, Elssy – **RODRÍGUEZ**, Penélope. Más allá del dilema de los métodos, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, abril 1995.

BURBANO, Carvajal Arizaldo. Apuntes para la sistematización de experiencias. Universidad el Valle, Cali. 1999.

CADENA, Félix. Ponencia La Sistematización como un proceso, como un producto y como una estructura de creación del saber. Universidad Luis Amigó. Medellín, 1997.

CARDONA, Guillermo. Planeación participativa y consejos de planeación. Bogotá 1997.

CERDA. Hugo. Elementos de la investigación. Editorial El Búho. Colombia. 1991

CORPORACIÓN PAISA JOVEN. La Veeduría Ciudadana una estrategia de participación. Ed. Santa Fe de Bogotá. Agosto.1996.

CONTRALORÍA DISTRITAL. Fiscalización, sistemas de control, participación ciudadana y medio ambiente. Modulo 2. Colombia.1994

_____. Fiscalización, Sistemas de control, participación ciudadana y medio ambiente. Universidad Nacional de Colombia. 1994.

CIFUENTES, Rosa María. Participación, esbozos iniciales para su observación y análisis. Universidad de la Salle. Facultad de Trabajo Social. Mimeo. Bogotá, 1996.

_____. La sistematización de la práctica en Trabajo Social., Editorial Lumen. Colombia 1998.

COULSHED, Verónica. La gestión del Trabajo Social, Editorial Piados, Barcelona, 1998.

CRESPO, Carlos. Apuntes para la sistematización de experiencias. En: Documentos de Trabajo Social No. 3., Universidad del Valle, Cali, Enero de 1999.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Estatuto Básico. De la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública. Ley 489 de diciembre de 1.998. Ed. Departamento Administrativo de la Función Pública. Santa fe de Bogotá. Febrero de 1.999.

DUVERGER, Maurice. Métodos de las ciencias Sociales. Colección DEMOS, Ediciones Ariel, España, 1972.

FALS, B. Orlando. Conocimiento y poder popular. Edi. Siglo XXI. Bogotá 1985.

FIGUEROA, G. Rafael. ¿Existe Sociedad Civil en Colombia?. Mimeo. Santa Fe de Bogotá D.C. 1998.

GAGNETEN, Maria Mercedes. Hacia una metodología de sistematización a la practica. Editorial Humanitas . Buenos Aires 1986.

GALVIS, Gaitán Fernando. Manual de ciencia política. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).1994. Colombia.

GHISO. Alfredo. Aproximaciones a otros tránsitos y sentidos de la sistematización en épocas de globalización. Ponencia, Seminario sobre sistematización, Fundación Luis Amigó. 1998.

GOMEZ, Antolínez Ciro Augusto. La Función Pública. Tesis de grado. Universidad Javeriana. Colombia. 1962

GONZÁLEZ, Esperanza. Manual sobre participación y organización para la gestión local. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Primera edición. Santa Fe de Bogotá. 1996.

IANFRANCESCO, Giovanni – **SUÁREZ**, Rafael. Orientaciones básicas para la elaboración de proyectos de investigación en educación. Actualidad educativa. Año III. No. 12. Colombia. 1996.

JARA, Oscar. Tres Posibilidades de Sistematización: comprensión, aprendizaje y teorización. Artículo publicado en la revista Aportes N° 44. Sistematización de experiencias, búsquedas recientes. Dimensión educativa. Tercera edición.. Bogotá, abril. 2000.

LEY 100 DE 1993. Ley de seguridad Social. Ed. Ospina Esguerra. Santa Fe de Bogotá. 1994.

LLERAS, Carlos. La Sociedad civil y su agenda por Colombia. Fundación Presencia, Colombia, Octubre de 1997.

MARTINEZ , Maria Eugenia. La investigación en Trabajo Social. Universidad de la Salle. Documento de Trabajo. 1999

MEJIA, Jorge Julio. Sistematizar nuestras prácticas educativas. CINEP, serie materiales No.10, colección educación popular. Colombia. 1989.

MINISTERIO DE GOBIERNO. Estatuto Municipal. Decreto 2626 de 1994. Ed. Mingobierno. Santa Fe de Bogotá. 1995.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Mecanismos de Participación Ciudadana. Ley 134 de 1994. Decreto 2629 de 1994. Santa Fe de Bogotá de 1995.

_____ La ley: Principio del orden y la autoridad. Indice de leyes 1979-1998. Santa Fe de Bogotá. 1998.

PAKMAN M. Construcciones de la experiencia humana, Vol 1. Barcelona. Gedisa. 1996

PATIÑO, Ruiz Humberto. La Administración Pública y el servicio civil. Tesis de Grado. Pontificia Universidad Javeriana. 1992.

PEARSE Andrew – **STIEFEL**, Matthias. Participación popular: un enfoque de investigación. Separata socialismo y participación.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Manual de organización de la rama ejecutiva del poder público. Colombia. 1994

RAMÍREZ, Jorge Enrique. La sistematización, esoejo del maestro innovador. CEPECS, cuadernos de reflexión educativa. Colombia. 1991.

RED DE APOYO A LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA. Cuaderno de Planeación Participativa. Cuaderno n°. 2 ,Septiembre, Bogotá, 1997.

RESTREPO, Darío. EL Cáliz de la participación. CLAD, Seminario Relaciones entre Estado y sociedad en Colombia. Mimeo. 1995.

RESTREPO, Luis Alberto. El potencial democrático de los movimientos sociales y de la Sociedad Civil en Colombia. Corporación SOS Colombia - Viva la Ciudadanía. Santa Fe de Bogotá D.C. 1997.

REVISTA FORO. Los límites de la Sociedad Civil. No. 28, Colombia, Enero de 1996.

SANCHEZ, Javier. Fundación Universitaria Luis Amigo, Investigación II. Ed. Reimpresión. Medellín. 1996.

SANDOVAL, F. Jairo. ¿Para qué sirve eso que llaman Sociedad Civil?. Email: jfsando@email.msn.com. Mayo 26 de 2000.

SEMINARIO INTERNACIONAL, La Gerencia Social como Desafío para el Desarrollo, Memorias, Universidad de La Salle, Facultad de Trabajo Social, Bogotá, 1996.

TORRES, Ramírez Alvaro. Manual teórico para la participación comunitaria. 1999.

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA. Más allá de las polaridades en Investigación, métodos de investigación, un acercamiento desde la comunicación sistémica, Medellín, Colombia, 1999.

VARGAS. De Roa Rosa Margarita . Formación Académica del Trabajador Social Colombiano. Su Papel en la Transformación y Desarrollo del País. Revista Colombiana de Trabajo Social No. 13 CONETS. 1999.

VARGAS, Velásquez Alejo. Participación Social Y Democracia. Ministerio del Interior. 1996.

VEEDURÍA DISTRITAL. Gestión Pública y Control. Serie guías para el Control Social. Ed. Veeduría Distrital. Santa Fe de Bogotá. 1.999.

_____. Diez Estrategias para el Control social de la Gestión Pública. Santa Fe de Bogotá. 1996

_____. Un nuevo derecho para el control social de la gestión pública. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Memoria Foro 1996. Grupo editorial 87, Contraloría de Santa Fe de Bogotá. 1997.

ANEXOS

Anexo A: Matriz para la Contextualización de Experiencias de Veeduría Ciudadana y Control Social

Anexo B: Guía de Entrevista

Anexo C: Ejes Temáticos para la Organización de la Información

ANEXO A

MATRIZ PARA LA CONTEXTUALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE VEEDURÍA CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL	
1. IDENTIFICACION	
NOMBRE _____ ADSCRITA _____	
SECTOR _____ NIVEL _____	
TIPO DE VEEDURIA _____ INTERES _____	
OBJETIVO _____	
RESPONSABLES _____	
DESCRIPCIÓN GENERAL _____	
2. PROCESO OPERATIVO	
PUNTO DE ORIGEN	
FORMA ORGANIZATIVA	
CAPACITACION	
PLAN DE ACCION	
EJERCICIO DE LA VEEDURÍA	
COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	
ASESORIA RECIBIDA	

3. RESULTADOS**LOGROS****DIFICULTADES****APRECIACIONES****OBSERVACIONES****FUENTES****ELABORADO POR**

ANEXO B

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE VEEDURIAS CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GUÍA DE ENTREVISTA

Objetivo: ampliar y confrontar la información obtenida después de la identificación de las experiencias con funcionarios de las entidades que tienen la responsabilidad de promover y generar veedurías ciudadanas y control social.

IDENTIFICACIÓN

Nombre	
Entidad	
Cargo	
Profesión	
Funciones de su cargo	
Equipo de trabajo	
Concepto de veedurías ciudadanas y control social	

ACCIONES INSTITUCIONALES

- Recursos humanos y técnicos
- Dificultades
- Forma cotidiana de acercamiento y medios
- Actividades desarrolladas por la veeduría
- Tipo de registro
- Contactos interinstitucionales para la promoción
- Divulgación para la promoción
- Forma de comunicación con las veedurías

RESULTADOS

- Respuesta de los ciudadanos frente a la participación
- Respuesta de los funcionarios frente al control social
- Forma de operar de las veedurías en las instituciones
- Importancia de los veedores para las instituciones
- Registro de los veedores
- Forma de información de los veedores a las instituciones
- Debilidades de las veedurías ciudadanas y el control social

ANEXO C

EJES TEMÁTICOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

IDENTIFICACIÓN	PROCESO OPERATIVO	RESULTADOS

ABSTRACT

NOMBRE: SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE VEEDURIAS CIUDADANAS Y CONTROL SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

AUTORES: Iván Darío Aristizábal Henao, Claudia Janneth Garzón Benavides, Carmen Alcira Omaña Cujar, Paola Andrea Ramírez Toledo y Diana Marielly Santana Rodríguez.

RESEÑA: Esta sistematización se realizó en cooperación institucional y por solicitud de Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en su interés por promover iniciativas de acercamiento entre el Estado y la ciudadanía. Se espera que contribuya a hacer importantes aportes en el reconocimiento de la realidad, la reflexión y la transformación de la misma, pero a partir de la exigencia, la necesidad y la aspiración ciudadana.

OBJETIVO GENERAL: Reconocer desde lo metodológico experiencias de veedurías ciudadanas y control social que permitan ser sistematizadas para reflexionar, analizar y aprender de ellas, como aporte al fortalecimiento de procesos de gestión y control social de lo público, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.

DISEÑO METODOLÓGICO: la metodología orientadora es la cualitativa, el tipo de sistematización asumido fue el agenciado, el interés práctico, el método de pensar fue el inductivo-deductivo, el enfoque utilizado el de la flexibilidad,

las técnicas que se utilizaron fueron la revisión documental, las entrevistas semiestructuradas y el análisis de contenido.

El proceso para adelantar la investigación se desarrolló en las siguientes cuatro fases: I) Ubicación y recolección de la información; II) Organización de la información por ejes temáticos; III) Ordenamiento de la información por categorías y IV) Reflexión e interpretación.

CONCEPTOS BÁSICOS: Veedurías Ciudadanas, Estado, Administración Pública, Gestión Pública, Función Pública, Sociedad Civil, Participación Ciudadana, Control Social, Sistematización.

RESUMEN EJECUTIVO: se recopilaron 24 experiencias que se clasificaron en: Entidades Promotoras de Veedurías y Control Social, que son entes públicos responsabilizados por ley de la promoción de las Veedurías Ciudadanas; Entidades Generadoras de Veedurías y Control Social, que son organismos privados que además de promover veedurías, ejercen el mecanismo del control social y Entidades Ejecutoras de Veedurías Ciudadanas y Control Social, que son las experiencias concretas de veeduría desarrolladas por ciudadanos particulares o grupos constituidos formalmente.

De ese conjunto de experiencias se determinó que el registro que se tiene de estas prácticas es reducido; la mayoría de las experiencias surgieron por iniciativa ciudadana; las Veedurías Ciudadanas son un espacio importante para la participación ciudadana y el empoderamiento de la Sociedad Civil; las veedurías ejercen sus funciones de una manera mas coyuntural y momentánea que procesual y que la mayoría de las experiencias cuentan con recursos escasos para su funcionamiento.