

ANÁLISIS DE LOS FACTORES DE ÉXITO Y FRACASO DEL CONTROL SOCIAL A
LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL. ESTUDIO DE CASO: LA RED CIUDADANA DE
CONTROL SOCIAL EN BIENESTAR- COMPONENTE DE DISCAPACIDAD EN
BOGOTÁ D.C

OSCAR IVÁN PINEDA DÍAZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de los factores de éxito y fracaso del control social a la gestión pública estatal.
Estudio de caso: la experiencia de la Red ciudadana de control social en Bienestar –
componente discapacidad en Bogotá D.C”

Estudio de Caso
Presentado como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Oscar Iván Pineda Díaz

Dirigido por:
Roberto Moncada Roa

Semestre II, 2011

*Papá, Mamá, hermanos, abuelo,
Por ustedes y para ustedes.
A Carolina
...Gracias.*

AGRADECIMIENTOS

Por encima de cualquier otro, quiero agradecerle a la persona que se atreva a abrir esta monografía para sacarla del letargo infinito en el que inevitablemente caerá como todos los trabajos de grado. A ese personaje espero no defraudarlo.

Naturalmente, la presente investigación no hubiese sido posible sin la ayuda de mucha gente que difícilmente puede ser reseñada aquí. Entre otras, porque esta monografía es el resultado de 5 intensos años que llegaron a buen fin gracias a la presencia continua y desinteresada de personas a las que quiero hacer mención en este momento. En primer lugar, a mi familia quien con su incesante apoyo y esfuerzo pude transitar con relativa tranquilidad mi época universitaria. Finalmente, es gracias a ellos que estoy escribiendo en estos momentos este documento.

Pecaría por ingrato si ignorara el papel fundamental que cumplió el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en mi formación personal y profesional. Un lugar por donde han pasado personas brillantes y millones de estudiantes, fue el espacio propicio para construir mis bases académicas, profesionales y personales que definitivamente serán imprescindibles para llegar al éxito. Las experiencias vividas pero sobre todo el conocimiento adquirido me obligan a tener siempre presente que fue el claustro el principal testigo del proceso en el que me forjé como Politólogo. Y en él, he de agradecer a mis compañeros de clase con quienes compartí vivencias y aprendizajes a lo largo de toda la universidad.

A mis profesores mil y mil gracias por su dedicación, compromiso e infinitas enseñanzas transmitidas, todas ellas importantes para mí desenvolvimiento como futuro gerente de lo público.

Para terminar quiero expresar mi gratitud a mi director, quien con sus asesorías y orientaciones me guió y motivó a lo largo de toda la investigación para que yo no muriera en el intento ni me extraviara en el camino que recorrí para poder terminar este escrito, que aunque humilde, fue hecho con mucho esfuerzo.

No el filósofo, los ciudadanos han de tener la última palabra.

Jürgen Habermas

Cada uno de nosotros es culpable ante todos, de todos y por todo.

Fedor Dostoievski

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. DEL CONTROL SOCIAL	7
1.1 ANTECEDENTES	7
1.2 NATURALEZA Y ESPECIFICIDAD DEL CONTROL SOCIAL	8
1.3 TRES ELEMENTOS BÁSICOS DEL CONTROL SOCIAL	18
2. DE LOS FACTORES DE ÉXITO Y FRACASO DEL CONTROL SOCIAL	21
2.1 MODELO PARA ANALIZAR LA EFICACIA DE LOS FACTORES DE ÉXITO RECONOCIDOS HASTA HOY	21
2.2 ESTUDIO DE CASO: LA EXPERIENCIA DEL SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA A LA POLITICA DISTRICTAL DE DISCAPACIDAD	29
2.3 BÚSQUEDA Y ANÁLISIS DE FACTORES DE ÉXITO NO RECONOCIDOS PRESENTES EN EL CASO DE ESTUDIO	34
2.4 FACTORES DE FRACASO	35
3. DE LOS EFECTOS TÉCNICOS Y POLÍTICOS DEL CONTROL SOCIAL	42
3.1 EFECTOS TÉCNICOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA: LOS NIVELES DEL CONTROL SOCIAL	42

3.2	EFFECTOS POLÍTICOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA	47
3.3	EFFECTOS POLÍTICOS EN LA CIUDADANÍA	49
4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 plantea un nuevo paradigma en la organización y control del Estado colombiano. Como resultado de la aceptación en occidente de la democracia como mejor forma de gobierno y los planteamientos de la *Nueva Gestión Pública*, el rol de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones adquiere mayor importancia y se amplían las modalidades de participación. En efecto, la estrategia de democratización busca que “los ciudadanos y comunidades accedan a las decisiones, a la administración y al control del poder público”¹. Simultáneamente, se reforman y se implementan nuevos mecanismos de control a la gestión pública para hacer más efectiva la antigua forma de controlar y hacer seguimiento a las entidades estatales y sus funcionarios.²

El control social a la gestión pública aparece en el marco normativo del país como una respuesta al proceso de democratización atendiendo las demandas de la *Nueva Gestión Pública*³ y la necesidad de una participación directa de los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Fue concebido como un control dirigido a prevenir acciones sospechosas de los servidores públicos y a contribuir al mejoramiento de la administración pública, haciéndola más acorde a las necesidades de los individuos⁴. Ahora bien, por lo que implica cumplir estas funciones, el control social se enfrenta a múltiples circunstancias que lo influyen positiva y negativamente, que determinan los efectos que pueda producir a nivel estatal y ciudadano.

¹ Ver Forero, Clemente (*et al*). “Participación ciudadana y eficiencia en la asignación de recursos públicos”. En *Descentralización y participación ciudadana*. 1997. p. 198.

² Comparar Barbosa, Octavio. *Control y eficacia en la gestión pública*. 1997. pp. 15- 18.

³ Como se explicará más adelante, este enfoque teórico de administración pública nace por la necesidad de reformar la manera como hasta la década de los ochenta se venía ejecutando la gestión pública. Por eso, persiguió la necesidad de trascender de un modelo burocrático weberiano, para pasar a la adopción de principios propios de las empresas privadas. En general, en la teoría sobre la Nueva Gestión Pública pueden identificarse dos momentos principalmente: un primer momento en donde, como ya se mencionó, se proponía incorporar postulados de la administración privada, y un segundo momento que plantea la importancia de incorporar a la participación ciudadana en la administración de lo público. Comparar también García, Isabel. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias.” En *Presupuesto y Gasto Público*, n° 47 (2007): 37-64; López, Andrea. “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje conceptual”.s.f.

⁴ Comparar Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano, Guía para su ejercicio*. 2005. p. 100.

Tener la capacidad de incidir sobre los asuntos públicos nos lleva a pensar en las posibilidades reales que tienen los ciudadanos para producir efectos en la gestión pública estatal. Aún más es necesario analizar la manera como los ciudadanos actúan y deberían actuar con el fin de lograr procesos exitosos de control sobre el Estado. De allí el propósito de este escrito: analizar factores de éxito y fracaso del control social, tomando como caso de estudio a la Red Ciudadana de Control Social a las políticas públicas de discapacidad en Bogotá en el periodo 2008 - 2010.

Esta selección no es gratuita: se debe principalmente al hecho de percibir una suerte de tensión entre la preocupación de la cultura y la participación ciudadana, reflejada en los planes de desarrollo implementados desde la primera alcaldía de Mockus hasta la alcaldía de Samuel Moreno, y los bajos niveles de participación de los bogotanos⁵. Para Alan Gilbert hay tres aspectos que permiten explicar el relativamente rápido desarrollo de Bogotá: la democracia, la descentralización y la privatización⁶. Según él, estos tres aspectos son la consecuencia clara de que haya habido alcaldes con un perfil profesional muy alto y con conciencia de la importancia de la participación y la descentralización como motores de mejoramiento de la gestión pública estatal.⁷ La alcaldía de Samuel Moreno aparentemente buscó dar continuidad a la promoción de la participación ciudadana. En efecto, su plan de desarrollo plantea cinco propósitos relativos a este tema: 1) involucrar a la población en el proceso de toma de decisiones; 2) garantizar que los recursos de los Fondos de Desarrollo Local se ejecuten conforme a la participación ciudadana en los Planes de Desarrollo y en los presupuestos; 3) fortalecer el capital social; 4) promover la organización social y potenciar las capacidades técnicas y políticas de las personas

⁵ La encuesta de percepción sobre participación ciudadana en Bogotá realizada en 2009 por la *Iniciativa Colombiana para la Promoción de la Participación Ciudadana y Bogotá Cómo Vamos*, da cuenta de la baja participación ciudadana en los asuntos públicos. Dentro de los principales resultados, se destaca que el 84.1% de los ciudadanos no conocen los espacios institucionales de participación ciudadana y un poco más del 88% nunca ha participado en alguno de ellos. Asimismo, solo un 4.2% de los entrevistados ha asistido a algún espacio de rendición de cuentas del Alcalde Mayor o de los Alcaldes Locales. Estas cifras demuestran la posición apática de los bogotanos en torno a la participación ciudadana y su ignorancia en la importancia de la apropiación de lo público por parte de los ciudadanos.

⁶ Gilbert, Alan. *Bogotá progreso, gobernabilidad y pobreza*. 2008. pp 31-36.

⁷ Gilbert, Alan. *Bogotá progreso, gobernabilidad y pobreza*. 2008. pp 36-44.

para mejorar su poder de interlocución con las autoridades públicas; y 5) fortalecer el control social a la gestión pública y sus resultados en los ámbitos distrital y local.

Sin embargo, la *Iniciativa Colombiana para la Promoción de la Participación Ciudadana*⁸ realizó en 2009 un seguimiento a la política de participación ciudadana de Bogotá, y pone en evidencia que si bien ésta tuvo un espacio privilegiado en el Plan de Desarrollo, su importancia se fue disolviendo al momento de plasmarla en los programas y proyectos diseñados. Según el informe, esto se debe a que la alcaldía no realizó un diagnóstico claro en torno a las expectativas y necesidades de la población en materia de participación. Los tres programas principales promovidos por Bogotá durante este periodo, a saber, *Ahora decidimos juntos*, *Organización y redes sociales* y *Control social al alcance de todos y todas*, no se encuentran interconectados, y sus metas, o no son medibles o no existen en relación con los propósitos mencionados anteriormente. Aún más, las metas de participación no están consignadas en las metas de Ciudad. El informe entregado por *Iniciativa Colombiana*, incluso, muestra que el cumplimiento de las metas de participación, transcurridos dos años de administración de Samuel Moreno, solo llega al 33 % para junio de 2009, lo que demuestra la ineficiente implementación de una política pública de participación ciudadana en Bogotá. En definitiva, no existe una relación entre la filosofía consignada en el Plan de Desarrollo y su puesta en práctica, lo que manifiesta la importancia de estudiar este periodo dado que es una administración que no es ajena a ciertas continuidades provenientes desde la primera alcaldía de Mockus, pero que, a su vez, fue una administración incapaz de promover eficientemente la participación ciudadana.

Asimismo, la experiencia escogida no es el resultado de una búsqueda aleatoria. Por el contrario, la red ciudadana de control social a las políticas de discapacidad ha conseguido incidir fuertemente en el diseño e implementación de planes, proyectos y programas dirigidos a la población con discapacidad. De hecho, su éxito se ve demostrado en el reconocimiento por parte de la Veeduría Distrital y la

⁸Programa liderado por el Foro Nacional por Colombia, la Fundación Corona y la Fundación Social con el propósito de estudiar, promover y difundir la riqueza y diversidad de prácticas participativas que existen en Colombia.

Alcaldía Mayor de Bogotá, como la mejor experiencia de control social en el marco del Premio Distrital de Control Social 2010⁹. Lo anterior por lograr, entre otras, que la administración de Samuel Moreno organizara exclusivamente una Rendición de Cuentas a nivel distrital y en las veinte localidades para que la ciudadanía conociera los avances y recursos invertidos durante el año 2009 en materia de discapacidad.

De otra parte, a pesar de que existe una numerosa gama de posibilidades de participación ciudadana avaladas y reconocidas por la Constitución y la ley, al parecer los ciudadanos no las utilizan e incluso en enormes cantidades no las conocen. El nivel de participación en los mecanismos de control social a la administración es muy bajo como consecuencia de una ciudadanía apática y reticente a la política, e ignorante en la materia. Lo anterior debido a una falta de formación ciudadana y democrática que ha producido bajos niveles de participación y conocimiento de este tema en el grueso de la población colombiana. Si a lo anterior se le suman las múltiples barreras institucionales todavía existentes con respecto a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y la carencia de sanción formal del control social, encontramos un aparente panorama desfavorable para el ejercicio activo de la ciudadanía en el control de toma e implementación de decisiones.

Es por esta razón que hacer un análisis de los factores y efectos del control social a la gestión pública se constituye como un imperativo teniendo en cuenta la trascendencia para las democracias participativas de la adopción de roles activos por parte de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Así, se pretende identificar aquellas prácticas y circunstancias que aumentan la capacidad de incidencia en la gestión pero también aquellas otras que se constituyen en barreras y limitantes del control social. Para tal fin se tendrán en cuenta los elementos básicos del control social como la organización, el conocimiento y la comunicación, para analizar y evaluar el caso estudiado. Al analizarlo se identificarán sus factores de

⁹ Comparar Casa Ciudadana del Control Social. “Seguimiento a la política pública de discapacidad, mejor ejercicio de control ciudadano”. Noviembre de 2010. Consulta electrónica.

éxito y fracaso relacionándolos con aquellos otros que se encuentren consignados en la literatura consultada sobre el control social.

En esa medida, esta investigación tiene por objetivo analizar factores de éxito y fracaso del control social buscando comprender sus dinámicas reales. Por eso perseguimos dos propósitos: caracterizar factores que influyen durante el ejercicio del control social e identificar efectos técnicos y políticos que puede generar tanto a nivel de la gestión pública como ciudadano. Lo anterior mediante el estudio de la experiencia anteriormente mencionada, complementado con una base teórica relacionada con el tema.

La importancia de este escrito radica en que estudiar el control social significa entender la trascendencia de la participación ciudadana como medio y como fin, es decir, como instrumento capaz de producir nuevas dinámicas estatales y como principio fundamental de una democracia integral que articula la representación con la participación. Supone, asimismo, que la sociedad civil puede equilibrar las relaciones de poder con el Estado y que es capaz de construir una nueva gramática política y social donde se desenvuelve como agente activo y dinamizador en el proceso de toma de decisiones públicas. De allí que mirar las condiciones en las que se desarrolla y los impactos que produce en la gestión pública, resulta necesario para determinar los verdaderos alcances de este control y los avances de la democracia participativa en Colombia.

El escrito tiene 3 capítulos: en el primero se realiza un acercamiento teórico al concepto de control social a la gestión pública, describiendo brevemente sus antecedentes y precisando su naturaleza y especificidad. En el segundo capítulo se presentan factores de éxito y fracaso identificados a la luz de la teoría y el estudio de caso. Y en el tercero se explican y caracterizan los efectos técnicos y políticos.

Al finalizar este escrito se espera dejar una idea clara de las dinámicas reales del control social, conociendo tanto aquellas prácticas que potencian su probabilidad de éxito, como los limitantes que obstaculizan y dificultan el ejercicio de veeduría. Igualmente, que el lector comprenda la importancia del control social en el marco de

un Estado Social de Derecho, democrático y participativo; así como el papel de los ciudadanos como hacedores y veedores de lo público.

El enfoque utilizado fue el conductismo asociado con la teoría de los sistemas ya que permite explicar la conducta de los diferentes agentes de la sociedad con respecto a su entorno social y político. Desde la teoría de los sistemas, Easton plantea que el sistema político está conformado por diversas estructuras que desempeñan funciones interdependientes que simultáneamente se hallan en constante interacción con su entorno, puesto que de él recibe los recursos necesarios para funcionar, pero también por cuánto entre uno y otro se afectan constantemente.¹⁰ Una visión sistémica de la sociedad da la posibilidad de identificar cómo el sistema político condiciona mediante un régimen normativo el actuar de los agentes sociales pero también cómo los individuos influyen sobre la estructura política. En este sentido, el enfoque resulta útil porque permite mirar cómo los diferentes agentes políticos de la sociedad tienen la capacidad de introducir demandas (inputs) al sistema produciendo cambios o transformaciones. De mismo modo, deja ver cómo el sistema político determina las posibilidades de acción de los individuos en la vida política como resultado de un régimen normativo establecido.

La naturaleza de esta investigación es eminentemente cualitativa, realizada mediante la recolección de datos existentes en la literatura consultada y en el estudio de caso analizado. Para lo anterior, la primera técnica utilizada fue la realización de entrevistas semi-estructuradas a ciudadanos que fueron partícipes directos del ejercicio, sin embargo, también se hizo uso de recursos bibliográficos y de carácter no académicos (páginas web y documentos oficiales entre otros). Por eso, aunque se recurrió al testimonio directo de los veedores para tener una base empírica, también se utilizaron fuentes secundarias que nos otorgaron un marco teórico en el que se soportara la investigación y sirviera de complemento al análisis del caso estudiado.

¹⁰Comparar Losada Rodrigo y Casas, Andrés. *Enfoques para el análisis político*. 2008. p. 233.

1. DEL CONTROL SOCIAL

1.1 ANTECEDENTES

El más reciente proceso de democratización del Estado colombiano comienza a partir de la reforma constitucional de 1986 donde se da el primer paso hacia la descentralización impulsando, entre otras cosas, la elección popular de alcaldes. Posteriormente, con la Constitución de 1991 se erige un Estado más descentralizado y se amplía la oferta participativa buscando superar las limitaciones de la democracia representativa, devolviéndole la legitimidad al sistema político que se encontraba desprestigiado.¹¹ Para Bresser, la reforma del Estado se produce porque “se hace evidente la crisis del modelo social-burocrático y la globalización exige nuevas modalidades más eficientes de administración pública, [y] crecía la importancia de una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado”¹². Esta crisis se amplía a un carácter más estrictamente político, que “revelaba la necesidad de formas de control social directo sobre la administración pública y el propio Estado”¹³. Específicamente en Colombia ésta se debe también a fenómenos como el clientelismo, la violencia, la corrupción y los altos índices de desigualdad social y de pobreza.¹⁴

La democracia participativa, entonces, busca que los ciudadanos incidan en la formulación, discusión, ejecución y control de la gestión estatal; la descentralización y la ampliación de la participación crean nuevos espacios que sirven de vínculo entre las organizaciones públicas y la ciudadanía.¹⁵ Uno de dichos espacios es el control social a la gestión pública.

¹¹ Comparar Velásquez, Fabio. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, 2003. pp. 17 – 19.

¹² Ver Bresser, Luis Carlos. “Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal”. En *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. 1998. p. 26.

¹³ Ver Bresser, “Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal”. p. 26.

¹⁴ Comparar Velásquez. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* pp. 17 – 19.

¹⁵ Comparar Ministerio del Interior y Justicia “Plan Nacional de Formación de Veedores Para El Control Social a la Gestión Pública”. 2001. p. 7.

Por otra parte la Nueva Gestión Pública, entendida como un enfoque de reestructuración del Estado basado en la adopción de principios propios del *management* y de la democratización de la administración pública, refleja una nueva forma de racionalidad estatal que encarna la discusión contemporánea sobre la modernización, la privatización, el proceso de descentralización y la búsqueda por una gestión pública eficaz e incluyente, orientada a resultados y a la promoción de la participación ciudadana¹⁶. En efecto, en las últimas décadas se ha presentado una fuerte discusión en torno a la manera de fortalecer la democracia y el Estado mediante procesos eficaces y eficientes, pero también mediante la participación activa y continua de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Es así como la Constitución ocasiona lo que Barbosa denomina la *refundación institucional del control* que no solo modifica y perfecciona los controles clásicos del poder sino que implementa nuevos controles del gasto y del personal al interior de la administración pública.¹⁷

1.2 NATURALEZA Y ESPECIFICIDAD DEL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA

En este contexto aparece un mecanismo que por su naturaleza expresa las necesidades de la Nueva Gestión Pública y es una respuesta a las demandas que la democracia participativa reclama: el control social.

Cuando nos referimos a este tipo de control, en primer lugar reconocemos, de un lado, que la acción de controlar es propia de la condición humana en la medida en que los individuos siempre estructuran modelos mentales para todo lo que realizan, y con ellos contrastan constantemente la realidad para ajustarla a ellos en ejercicio de

¹⁶ Comparar también García, Isabel. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias.” *Presupuesto y Gasto Público*. pp 37-64; López, Andrea. “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje conceptual”.s.f.; Instituto Nacional de Administración Pública. *Lecturas de gestión pública*. 1996; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. 2000.

¹⁷ Comparar Barbosa, Octavio. *Control y eficacia en la gestión pública*. pp. 15- 18.

ese control; y, de otro lado, que la democracia es la forma de gobierno que mejor logra institucionalizarlo.

En segundo lugar, concebimos a los ciudadanos como agentes activos y con capacidad de participar en los asuntos públicos, es decir, reconocemos que no son agentes pasivos en la toma de decisiones sino que, en tanto que ciudadanos, tienen la capacidad de incidir lícitamente en las condiciones de modo, tiempo y lugar en que el Estado lleva a cabo sus actividades y persigue sus fines esenciales¹⁸.

Esta manera de pensar a la ciudadanía, no solo entiende al individuo como sujeto de derechos y deberes, sino sobre todo como un actor que se desenvuelve, en términos de Habermas, en medio de redes sociales y culturales (mundo de la vida) y como un agente activo capaz de influir sobre los asuntos públicos (mundo social o de la sociedad civil)¹⁹. Así, se acepta que si bien es cierto que gran parte de la existencia de los individuos se desarrolla en el mundo subjetivo y el mundo de la vida, también participan en el mundo social, esto es, el mundo de la sociedad civil en el que se encuentran los asuntos públicos y donde el Estado desarrolla sus actividades.

Por tanto, cuando nos referimos a lo público lo asumimos como la unión del Estado (lo público estatal) y la intervención ciudadana en los asuntos públicos (lo público no estatal)²⁰. Entender así el mundo de la sociedad civil, significa concebir a lo público como aquello que es de todos y para todos, es decir, como lo común, lo colectivo, lo que es de interés y uso general y que es perceptible por todos por no estar reservado u oculto por la ley.²¹ Así pues, para que la “democracia participativa

¹⁸ Según el artículo 2 de la constitución “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” Ver Constitución Política de Colombia. Consulta electrónica.

¹⁹ Habermas sostiene que las personas actúan principalmente en tres mundos: 1) el mundo subjetivo, que se refiere al mundo interior de cada individuo, es decir, los sentimientos, los pensamientos y la percepción de la realidad; 2) el mundo de la vida en el cual se desenvuelven todas las relaciones sociales y culturales del individuo por lo que en éste se incluye a la familia y demás grupos sociales a los que pertenece el sujeto; y 3) el mundo social o de la sociedad civil en donde se encuentran los asuntos públicos, es decir, lo que concierne al interés general.

²⁰ Comparar Cunill Grau, Nuria. *Repensado lo público a través de la sociedad*. 1997.

²¹ Cunill Grau. *Repensado lo público a través de la sociedad*. p. 12

sea efectiva se requiere un Estado y una sociedad en mutua interacción en donde lo público sea un asunto de funcionarios y también de ciudadanos²².

En consecuencia, podemos precisar al control social como una forma de participación que ejercen los ciudadanos de manera individual o colectiva²³, sobre las actividades estatales no reservadas, mediante acciones o expresiones como la vigilancia, la fiscalización, el seguimiento, la evaluación, la crítica, la regulación y la sanción simbólica, con el fin de influir lícitamente en las condiciones de tiempo, modo y lugar en que el Estado desarrolla sus actividades y cumple con sus fines esenciales, buscando que los intereses ciudadanos compatibles con la gestión pública sean expresados por ella.²⁴

Así definido, el control social se diferencia de otras formas de participación ciudadana puesto que tiene la capacidad de trascender espacios participativos en donde se comparten opiniones de la mano del Estado. Mientras que la participación ciudadana permite opinar y deliberar, el control social puede influir y transformar directamente el accionar del Estado, produciendo cambios en la gestión y en la relaciones de poder entre el Estado y la ciudadanía.

1.2.1 El control social en el marco del control de lo público. Las democracias contemporáneas han diseñado una serie de controles que tienen por objeto regular la función de control que le ha asignada a sus representantes. El control de lo público puede definirse como el marco normativo establecido por la sociedad que regula y limita el poder que le ha sido transferido a los gobernantes con el propósito de asegurar que las normas y las funciones delegadas sean cumplidas de acuerdo a la estructura jurídica, política y económica del Estado. Este marco normativo puede concebirse como una red de controles que tienen su origen en el Estado mismo o en la sociedad.

²² Ver Ministerio del Interior y Justicia “Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. *Participación en el control social a la gestión pública*”. 2006. p. 28.

²³ Por razones prácticas, cuando a lo largo del escrito se hable de veeduría o grupo veedor nos referiremos tanto a iniciativas individuales como colectivas.

²⁴ Comparar Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 101; Transparencia por Colombia. *Cuadernos de transparencia no. 8 El control social a la administración pública en Colombia –aproximaciones-*.2004. p.11 y Cunill, Nuria. Contraloría social y derechos sociales. En *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. 18, 2009. p. 5.

La noción de control no solamente es inherente a la naturaleza humana sino también al poder público: “hablar de poder es hablar de control”²⁵. Lo anterior porque el “poder es naturalmente invasivo y se lo debería refrenar en sus intentos de transgredir los límites que le son asignados”²⁶. “Este peligro parece crecer geoméricamente cuando los individuos tienen autoridad para tomar decisiones colectivamente vinculantes respaldadas con la supremacía en el control de los medios de coerción en de un Estado. (...) La conclusión es que de alguna manera ese poder tiene que ser controlado”²⁷. En el caso de las democracias, lo público le ha sido confiado a estamentos gubernamentales que ejercen la gestión pública y el control sobre el accionar de las personas en pro de la estabilidad de la sociedad. Sin embargo, ese mismo control debe ser controlado por los individuos, por eso, el control social es el contrapeso al control que la administración ejerce. En este contexto, los mecanismos de control reducen los riesgos que inevitablemente conlleva todo proceso de delegación del poder por lo que las democracias contemporáneas son el sistema político que mejor resuelve el problema al implementar una variedad de controles tanto institucionales como societales buscando que la gestión pública actúe con arreglo a la ley y las demandas sociales.²⁸

O’Donnell distingue entre dos formas de *accountability*²⁹ o control público: el horizontal y el vertical. Los mecanismos de control se desarrollan en estas dos direcciones, en donde la primera implica el accionar horizontal de ciertos actores y agencias estatales con el propósito de supervisar otros órganos del Estado, y la segunda supone la acción fiscalizadora ejercida por un agente controlador externo (la sociedad civil, el electorado o la prensa). “En el eje vertical, la *accountability* es impulsada por un sujeto que se encuentra en la sociedad y que busca fiscalizar el

²⁵ Ver Van Dijk, Teun. *Discurso, poder y cognición social*. 1994. p. 12.

²⁶ Ver O’Donnell, Guillermo. *Accountability Horizontal*. 1998. p. 17.

²⁷ Ver O’Donnell, Guillermo. “Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. En *Revista Española de Ciencia Política* No. 11 (Octubre, 2004). p. 14.

²⁸ Comparar O’Donnell. *Accountability Horizontal*. pp. 14 -19.

²⁹ El *accountability* se entenderá como sinónimo de control del poder público. Sin embargo, el lector puede remitirse a autores O’Donnell, Cunill Grau y Peruzzotti para profundizar en el tema.

comportamiento de un agente estatal. En cambio en el eje horizontal tanto el sujeto como el objeto de control son agentes estatales³⁰.

A su vez, la *accountability* horizontal y vertical está dividida según si la motivación es una demanda política o legal: la dimensión política está orientada al contenido y las consecuencias de las decisiones (lógica de resultados), y la dimensión legal se preocupa por si la decisión tomada se ajusta o no a la legalidad (lógica de procedimiento).³¹ Así las cosas, pueden distinguirse 4 grandes tipos de *accountability*: 1) el control horizontal balanceado que responde al principio de división de poderes y de pesos y contrapesos; 2) el control horizontal asignado, propio de agencias estatales que cumplen funciones especializadas de control; 3) el control vertical–electoral, fundamento de las democracias representativas y ejercido por los ciudadanos al escoger a sus delegados; y 4) el control vertical–societal, ejercido individual o colectivamente por los ciudadanos.³²

La anterior explicación nos permite ubicar e identificar la especificidad del control social en medio de esta red de controles. A diferencia de los demás mecanismos, el control social cuenta con mayor autonomía con respecto al agente controlador. Los controles horizontales son mecanismos intra-estatales, por lo que la distancia entre el agente controlado y el agente controlador es mínima. En Colombia, son propios de este tipo de control, el control político, el control fiscal, el control disciplinario y el control interno. El control vertical electoral, si bien es externo y cuenta con mayor autonomía, solo se presenta periódicamente y no siempre resulta en sanciones formales y simbólicas sobre los representados; de hecho, su debatida efectividad es una de las causas de la conocida crisis de representatividad y legitimidad del Estado presentada en los años ochenta. Aún más, es muy limitado si tenemos en cuenta que solo recae sobre los representantes del pueblo y no permite

³⁰ Ver Peruzzotti, Enrique. *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. 2008. p. 11.

³¹ Comparar Peruzzotti. *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. p. 10.

³² Comparar también Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. “Accountability Social: la otra cara del control”. En: Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. 2002; O’Donnell, Guillermo. *Accountability Horizontal*.

hacer seguimiento del cumplimiento de las normas técnicas y legales por parte de los funcionarios de carrera.

En cambio, el control social permite fiscalizar los resultados y procedimientos de todos los servidores en cualquier momento de la gestión. Los controles de tipo horizontal generalmente se activan en un momento específico de la gestión pública. En contraposición, el momento del control social es tanto antes (*ex – ante*) como durante y después (*ex –post*) de la acción o decisión objeto de control.

Por su carácter vertical, el control social es externo y autónomo con respecto del agente controlado, es decir, es un control ejercido voluntaria y totalmente independiente respecto de los actores controlados. Por esta razón, implica una posición política del ciudadano frente al Estado que implica un cambio en las relaciones de poder Estado-ciudadanía.

La especificidad del control social en el marco de las diferentes formas de participación y los distintos tipos de control se asienta en esas dos características: su autonomía y su condición intrínsecamente política.³³

Al respecto, Cunill sostiene que tiene dos atributos que condicionan su autenticidad y eficacia. El primer atributo, es decir, su independencia y autonomía requiere que el ejercicio de control social “sea externo a la Administración Pública o a cualquier poder público que interpele. Parafraseando a Habermas, la relación entre el Estado y la Sociedad que se expresa a través del control social es regulativa, no constitutiva”³⁴. El segundo atributo se refiere a los poderes sociales del control social traducidos en la capacidad de generar consecuencias sobre los asuntos públicos.

Los poderes sociales a los que hace referencia son aquellos que son connaturales al control social y de los que éste debe valerse para aumentar su eficacia, como lo son, el poder de número y el poder comunicativo.

El primer poder se sustenta en que “solo la resonancia y la persistencia del poder del número puede, eventualmente, generar consecuencias sobre el poder

³³ Comparar Cunill Grau, Nuria. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. 2007. p. 9-

³⁴ Ver Cunill Grau. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. p. 9.

público”³⁵. Este tipo de poder directo siempre ha sido fundamental en el ejercicio del control social si tenemos en cuenta que las sanciones que se aplican a través del ejercicio del control social suelen ser simbólicas y, por tanto, sin efectos mandatorios. Tradicionalmente, las organizaciones sociales se han valido de este recurso mediante herramientas “informales” como la protesta y la huelga. Sin embargo, en la actualidad el control social en Colombia también dispone de herramientas “formales” jurídicas para influir sobre la gestión pública.

El poder comunicativo, a su vez, es un mecanismo utilizado por las veedurías y es la esencia misma del control social. “Este tipo de poder se expresa como opinión pública que presiona por medio de la persuasión a los poderes públicos a fin de que sus decisiones tengan en cuenta los intereses públicos; por tanto, aunque puede traducirse en consecuencias para aquéllos, tampoco tiene un carácter mandatario”³⁶. Como se verá, el poder comunicativo es el elemento más importante al momento de producir efectos sobre la gestión pública. Por lo pronto, vale decir que este recurso deliberativo es aquel mediante el cual los grupos veedores logran que sus sugerencias, o al menos parte de ellas, sean consideradas y aceptadas por el Estado.

En síntesis, con respecto a las demás formas de control, el carácter externo de control social lo provee de una naturaleza totalmente distinta de los demás mecanismos de regulación del Estado. Sin embargo, no es la única característica que lo diferencia: el control social es el único que tiene la posibilidad de regular la gestión pública en cualquier momento. Por ejemplo, mientras que el control fiscal, adelantando por la Contraloría, es un control posterior y selectivo el control social puede presentarse antes, durante y después de las decisiones tomadas y las acciones realizadas.

Al respecto, vale la pena destacar que mientras otros tipos de control ejercen una acción regulativa en un momento específico, el control social se ejerce tanto *ex-ante* como *ex-post*, es decir, sobre los resultados de las acciones públicas y durante el proceso de toma de decisiones. En palabras de Cunill, “no basta con monitorear y

³⁵ Ver Cunill Grau. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. p. 10.

³⁶ Ver Cunill Grau. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. p. 10.

reaccionar sobre los resultados de la acción pública, sino que es preciso incidir también en las decisiones y políticas a fin de que desde el inicio del ciclo de políticas se tengan en cuenta las consecuencias para la sociedad”³⁷.

En este sentido, la especificidad del control social, a diferencia de otros tipos de control, no se agota en la fiscalización de acuerdo con las normas técnicas y jurídicas que regulan a la gestión pública. Va más allá: busca que las decisiones tomadas por el Estado correspondan con las demandas sociales, que los intereses de la comunidad, compatibles con las normas técnicas y jurídicas de la gestión pública controlada, sean expresados por ella; y que los derechos sociales y económicos de la ciudadanía sean reconocidos y garantizados en el marco del sistema socio-político.

1.2.2 El campo de acción del control social: qué controla la ciudadanía y cómo lo hace. Como veíamos, el control social es una forma de participación ciudadana que tiene por objeto la prevención de actos corruptos y la corrección de actividades estatales ineficientes de manera que la gestión pública siempre se dé con arreglo a lo establecido por la ley y en sincronía con las necesidades de la comunidad.

En general, existen dos tipos de normas a las cuales la gestión pública debe ceñirse: las normas técnicas y las normas jurídicas. Las primeras se refieren a los parámetros operativos que determinan cómo se realiza la gestión y los procedimientos a seguir para que ésta se adelante con respecto a lo planeado en las políticas, planes y programas (lógica de resultado); y las segundas aluden al conjunto de disposiciones constitucionales y legales que fijan los criterios, pautas y modalidades que el Estado debe cumplir en la cotidianidad de su gestión (lógica de procedimiento).³⁸

En vista de lo anterior, el control social se encarga de regular el accionar del Estado para garantizar que éste último esté ajustando su gestión a las normas técnicas y jurídicas establecidas. De ahí que los grupos de veedores deben confrontar, por un lado, si lo ejecutado está acorde a lo planeado; y por el otro, si los actos y hechos concretos de los funcionarios responden a lo que la ley permite.

³⁷ Ver Cunill Grau. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. p. 10.

³⁸ Comparar Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 133.

Así pues, un control social efectivo es aquel que evalúa a la gestión pública de manera objetiva, teniendo en cuenta las normas técnicas y jurídicas bajo el entendido de que lo público se encuentra resguardado por ellas. En efecto, los veedores buscan que los intereses ciudadanos compatibles con la gestión pública sean expresados por ella, pero sin ignorar las disposiciones técnicas y jurídicas del caso.

Para lograr lo anterior el control social cuenta tanto con herramientas formales como informales. Las herramientas informales son el conjunto de manifestaciones colectivas como las protestas o las huelgas utilizadas con el fin de volcar la mirada del Estado hacia las necesidades de la comunidad o buscando introducir nuevos temas a la agenda pública. Sin embargo, este tipo de herramientas usualmente no produce mayores resultados ya que mal utilizadas pueden dificultar el establecimiento de procesos comunicativos de interacción entre el Estado y la ciudadanía. Las herramientas formales, por su parte, se configuran como aquellos mecanismos jurídicos de los que se vale la ciudadanía con el propósito de entablar una comunicación bidireccional con el Estado para introducir inputs al sistema político utilizando los instrumentos que la propia constitución y las leyes le proveen. Estas herramientas proporcionan un mejor acercamiento a la administración y facilitan en mayor medida la posibilidad de entablar procesos comunicativos que permitan equilibrar las relaciones de poder con el Estado. Los principales mecanismos de participación ciudadana en Colombia son la iniciativa popular, la revocación del mandato, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y la consulta popular. A su vez, las herramientas jurídicas son el derecho de petición, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, la acción popular y de grupo, las denuncias y las quejas. Pero realmente existen más mecanismos jurídicos de control a la gestión estatal, que no han sido tipificados como tales pero que naturalmente los son: los recursos de la vía gubernativa, la acción de inconstitucionalidad, la acción de nulidad, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la iniciativa popular y la solicitud de revocación directa.

Como puede observarse, estas herramientas de control no suponen una incidencia directa sobre el accionar estatal sino la activación de órganos estatales de

control. En tanto que el control social no sanciona más que simbólicamente, a veces debe valerse de otras instituciones para que sus sugerencias sean tenidas en cuenta. Según Peruzzotti, las iniciativas de control social inciden el funcionamiento del control electoral y los controles horizontales de dos formas principalmente: “en primer lugar, señalando déficit o aspectos problemáticos en el desempeño institucional de distintas agencias y organismos, y en segundo lugar forzando la activación de dichas agencias a través de la presión social y mediática”³⁹.

1.2.3 Los sentidos del control social y la ética comunicativa. Ahora bien, el control social tiene un sentido político y uno técnico. Es político porque pretende equilibrar el poder en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, y es técnico porque busca ser un complemento del Estado para que éste mejore sus procesos y consiga mejores resultados; Aún más, el complemento de los sentidos político y técnico en cuanto persiguen el mejoramiento de la gestión pública estatal implican necesariamente un sentido ético, que no es otro que la comunicación útil, transparente y honesta entre el Estado y los particulares.⁴⁰ Pero para obtener esto, el control social debe ser propositivo y proactivo para contribuir no solo a mejorar la forma como la administración suministra bienes y servicios sino también a la apropiación y uso que de ellos tiene la ciudadanía, es decir, la apropiación de lo público por parte de los ciudadanos.⁴¹

Esto significa que el control social es esencialmente “una disputa por lo público –sus agendas, su financiamiento, su desempeño y sus resultados-, teniendo en vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía”⁴². No es una pugna por el poder político sino una lucha constante por lo público, entendida como la defensa y ampliación de los derechos en pro de una gestión pública eficaz y que tenga en cuenta los intereses generales de la comunidad. Es por ello, que el control social requiere

³⁹ Ver Peruzzotti, Enrique. “La política de accountability social en América Latina”. En Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (Eds.). *Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina*. 2006. p. 256.

⁴⁰ Comparar Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p.100.

⁴¹ Comparar Ministerio del Interior y Justicia “Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. *Participación en el control social a la gestión pública*”. p. 30.

⁴² Ver Cunill Grau, Nuria. *El control social en América Latina*. 2010. p. 1.

necesariamente de autonomía para que pueda ejercer y expresar la función crítica y de regulación de la sociedad sobre el Estado.⁴³

1.3 TRES ELEMENTOS BÁSICOS DEL CONTROL SOCIAL

Son 3 los elementos que un buen ejercicio de control social debe tener en cuenta para que el proceso comunicativo con el Estado sea exitoso: 1) la capacidad organizativa, 2) la capacidad analítica e interpretativa, y 3) la capacidad argumentativa-propositiva.⁴⁴

La organización, el conocimiento y la argumentación están presentes e interrelacionados durante todo el ejercicio de control social. El primero es importante puesto que da poder a los grupos en la medida en que ordena el trabajo y hace que las habilidades de los integrantes se complementen. Esto es lo que comúnmente se conoce como Capital social, es decir, de lo que dispone una comunidad para actuar en bloque y bajo un objetivo común.⁴⁵ El segundo aspecto, el conocimiento, resulta fundamental porque permite equilibrar técnicamente el poder en las relaciones Estado-ciudadanía. Consiste en saber buscar la información, clasificarla, analizarla, y, en consecuencia, tener certeza sobre lo acertado o no de la gestión pública controlada. En relación con la legitimidad del ejercicio mismo, también permite conocer nuestros derechos y el fundamento del control. Además, saber cómo funciona y debería actuar el Estado permite evaluar si lo está haciendo correctamente. Por último, la comunicación se refiere a la capacidad que tiene el grupo de hacerse entender y poner claramente sus argumentos en medio de procesos comunicativos eficientes con la administración. Es aquí donde reside el sentido ético del control social que incluye virtudes como la utilización de información veraz, clara, completa y suficiente; y

⁴³ Comparar Cunill Grau. *El control social en América Latina*. . p. 1.

⁴⁴ Estos tres elementos se basan en el texto del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano, Guía para su ejercicio*. pp. 103-111.

⁴⁵ Comparar Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano, Guía para su ejercicio* p. 103.

conocimiento en cuanto a saber cuándo y de qué forma hacer una petición y solicitar información.

Estos tres aspectos proveen de poder al grupo veedor: la combinación de estas tres cosas los hace organizativamente fuertes, técnicamente agudos y argumentativamente más persuasivos. Por lo tanto, la organización, el conocimiento y la comunicación son factores de poder del control social y determinan el éxito del mismo.

La adecuada combinación de los tres elementos potencian la capacidad de incidencia del ejercicio de control ciudadano sobre el agente objeto de control: organizándose se articulan y coordinan los esfuerzos de la comunidad en pro de un objetivo común; con conocimiento se construyen corpus argumentativos para equiparar las relaciones de poder entre el Estado y la ciudadanía; y con la comunicación, traducida en la capacidad persuasiva del grupo veedor, se introducen las demandas sociales (inputs) al sistema político produciendo cambios al interior del mismo.

Sin embargo, estos elementos tienen implícitas dos condiciones sin las cuales el control social difícilmente puede ser efectivo: la información y la persuasión. De la primera se hablará más adelante, pero la segunda merece una reflexión que todavía no ha tenido lugar.

Indiscutiblemente la información es un requisito indispensable para el ejercicio del control social en tanto que es el recurso *sine qua non* sería posible influir el accionar estatal. No en vano la Constitución reconoce el derecho a la información y el principio de publicidad bajo el que deben regirse todos los servidores públicos. En este sentido, el Estado tiene la responsabilidad manifiesta de divulgar la información relacionada con sus asuntos, bajo el supuesto de que toda la información estatal es pública con excepción de la reservada por la ley.

Al respecto, y haciendo referencia a que el fortalecimiento de una democracia está estrechamente relacionado con la garantía del derecho al acceso a los documentos públicos, la Corte Constitucional considera que

La publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública, en sus diversos órdenes. (...) En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal.⁴⁶

En este punto, es necesario detenerse en la noción de acceso a la información pues como bien lo sostiene Van Dijk, “el poder está directamente ejercido y expresado a través del acceso diferencial a diversos géneros y contenidos (...), a mayor acceso discursivo mayor poder”⁴⁷. En nuestro caso, como el control social busca esencialmente influir en el poder público, la información es el principal instrumento para argumentar en función de lograr tal fin. En efecto, conseguir un efectivo control ciudadano que equilibre las relaciones de poder requiere de un insumo tan clave como la información:

La posibilidad de que el ciudadano ejerza algún tipo de control sobre la Administración Pública estará subordinada a la existencia de un insumo clave como es el *acceso a la información pública*. El control sólo podrá ser ejercido en la medida en que la ciudadanía tenga un acceso relativamente fácil a una información pública que sea técnicamente objetiva y de sencilla interpretación. Por lo tanto, todos aquellos mecanismos tendientes a aumentar el *poder* de la sociedad a través de la información son insumos clave para el surgimiento y efectividad de estos mecanismos de control.⁴⁸

⁴⁶Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-872 de 2003” M.P: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, 2003.

⁴⁷ Ver Van Dijk. *Discurso, poder y cognición social*. p. 14.

⁴⁸ Ver Fuertes, Flavio (coord.). *Aanálisis y evaluación de los mecanismos de control ciudadano en la administración pública nacional*. 2000. p. 56.

2. DE LOS FACTORES DE ÉXITO Y FRACASO DEL CONTROL SOCIAL

Son factores de éxito y fracaso las prácticas, acciones y circunstancias que influyen durante el desarrollo del control social y que potencian o limitan su incidencia sobre la gestión pública. Así, los factores de éxito permiten alcanzar los objetivos de control planteados al comienzo de la experiencia y los de fracaso, son los limitantes y barreras de dicho ejercicio.⁴⁹

Los factores de éxito y de fracaso pueden dividirse en dos subcategorías. Si concebimos a los veedores como un subsistema del sistema social, podemos decir que existen factores propios del mundo de la experiencia específica de control, y factores ajenos a él presentes en el entorno que se salen de las manos del grupo veedor. Esto permite caracterizar más detalladamente los factores del control social según el origen del factor. En esa medida, los factores internos son las prácticas concretas de la veeduría y los externos las circunstancias del medio. Este capítulo está dividido en dos partes: primero, en el caso se estudian los factores reconocidos en la bibliografía consultada y, segundo, se identifican y explican otros nuevos hallados en la experiencia descrita. Hay que hacer la salvedad que no se pretende realizar una tipificación profunda de dichos factores dada la extensión del documento.

2.1 MODELO PARA EL ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LOS FACTORES DE ÉXITO RECONOCIDOS HASTA HOY

2.1.1 Un modelo para el análisis del control social. Según los elementos básicos expuestos en el primer capítulo cualquier veeduría debe seguir ciertos pasos si pretende ser exitosa. A la luz de la literatura consultada, los buenos ejercicios de control social se caracterizan por la combinación adecuada de la organización, la comunicación y el conocimiento.⁵⁰

⁴⁹ Definición construida en el marco de las asesorías con el director de la presente monografía.

⁵⁰ Comparar Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano, Guía para su ejercicio*. pp. 103-158

Referente a la capacidad organizativa, lo clave es hallar la mejor disposición de todo lo que se tiene para trabajar (tiempo, información, habilidades, dinero, equipos, etc.) para lograr el objetivo de la veeduría.⁵¹ Por eso, la organización implica coordinar y ordenar todas las actividades del grupo para maximizar el aprovechamiento de recursos humanos, técnicos y económicos, mediante la asignación de tareas y responsabilidades, establecimiento de métodos e instauración de niveles de autoridad. Lo anterior bajo la definición de un plan de acción en donde este estipulado al menos el objetivo del control social, la división del trabajo y asignación de roles, los recursos disponibles y la administración de los mismos. Estos aspectos son factores de éxito que hacen al ejercicio organizativamente fuerte dándoles claridad del objeto de control, las actividades a seguir, cómo está conformado el grupo y cuáles son sus alcances y posibilidades de incidencia.

Sobre el conocimiento, es importante saber sobre las normas técnicas y jurídicas que rigen la gestión a controlar y el cómo hacerlo. Así, “se debe analizar, de un lado, conceptos y datos técnicos, y, de otro lado, hechos o actos concretos”⁵². Por eso, la recolección y posterior análisis de la información son las dos principales etapas para construir una argumentación técnicamente fuerte. Así, es prioritario para el éxito del ejercicio tener identificada la información necesaria y pertinente para fundamentar el seguimiento, saber en dónde y cuándo solicitarla, y utilizar varios medios de recopilación de la información más allá de los estrictamente estatales.

Por último, con la comunicación, la veeduría debe demostrar ante la administración que sus razones están bien fundamentadas. A partir de las conclusiones obtenidas como resultado del análisis de la información debe redactar y proponer recomendaciones de cambio y mejoramiento a la entidad controlada, expresando de manera argumentada las causas y las razones que motivan al grupo a proponer dichas sugerencias en virtud de las normas técnicas y jurídicas, que como ya explicamos, determinan el *know-how* de la gestión y los límites legales que la rigen.

⁵¹ Comparar Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano, Guía para su ejercicio* p. 106.

⁵² Ver Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano, Guía para su ejercicio* p. 134.

Esto quiere decir que el éxito del control social depende de que las sugerencias hechas a la gestión pública sean objetivas y fundamentadas a la luz de las normas técnicas y jurídicas.

Este modelo nos permite clasificar prácticas y acciones de las veedurías a la luz de elementos básicos de análisis como la organización, el conocimiento y la comunicación. Sin embargo, existen otros factores en la bibliografía consultada que pueden situarse en dichas categorías.

2.1.2 La Argumentación como factor crítico de éxito: Aquí conviene detenerse un momento a fin de demostrar la importancia de la argumentación para el control social puesto que para hacer realidad los sentidos técnico y político del control social, éste debe acudir a estrategias basadas en el diálogo y la deliberación. Habermas, desde la ética discursiva, considera a la comunicación como el valor fundamental de la convivencia, que hace posible llegar a consensos sobre mínimos. Lo anterior supone que la comunicación no solo significa el simple acto del habla sino que también tiene la capacidad de establecer acuerdos que determinan los valores y las relaciones de poder de una sociedad. Es así como toda comunicación comienza por la comprensión, y a partir de ella y con base en motivos y razones, es posible llegar a acuerdos y consensos, y por ello “se pasa del nivel de los significados y de la comprensión de los mismos al nivel de validez ‘ontológica’ de las proposiciones”⁵³.

Por esta razón, los participantes en un proceso de comunicación no solo buscan que sus preposiciones sean comprendidas sino que con ellas se logre un enunciado con pretensión de validez. En el mundo social, esta pretensión de validez procura demostrar “que la acción indicada mediante expresiones de lenguaje es correcta con relación a un contexto normativo, o que lo que tal acción pretende, es legítimo y puede ser justificado mediante razones y motivos”⁵⁴. En efecto, cuando un veedor no solo logra hacerse comprender de la administración sino que consigue demostrar argumentando ante la administración que el objetivo de su control es

⁵³ Ver Hoyos, Guillermo. “Las ciencias de la discusión en la teoría del actuar comunicativo”. En *Reflexiones sobre la investigación en ciencias sociales y estudios políticos*. Vol. 1, 2003 p. 120.

⁵⁴ Ver Hoyos. *Las ciencias de la discusión en la teoría del actuar comunicativo*. p. 8.

correcto, y la administración pública acepta dicha demostración, admitimos que el ciudadano tiene la capacidad, mediante la argumentación, de transformar su entorno en este caso la actividad estatal, y estamos estableciendo a la comunicación como valor fundamental de la democracia. En palabras de Guillermo Hoyos, la democracia

Comienza por asumir como valor fundamental de la convivencia la comunicación, que deja de ser mero medio para convertirse en forma de participación y en propedéutica de apropiación de la gramática de lo político. Las estructuras comunicativas del mundo de la vida permiten vincular el pluralismo razonable y el consenso como etapas de un proceso de participación política y de génesis democrática del Estado social de derecho.⁵⁵

Podemos concluir, entonces, que el poder comunicativo, en tanto que acción compleja, es la base fundamental del control social que faculta a los ciudadanos para introducir demandas (inputs) al Estado produciendo efectos sobre sus actividades (outputs), logrando así que los intereses de la gestión pública se hagan acordes a los intereses de la comunidad. En otras palabras, a la luz de la ética discursiva de Habermas, un control social efectivo es aquel que mediante la argumentación permite a los ciudadanos consiguen equilibrar las relaciones de poder con el Estado de manera que sus intereses queden reflejados por la gestión pública estatal. Además de lo anterior, la comunicación no solo es el puro acto de la argumentación sino que implica también la capacidad organizativa e interpretativa del grupo veedor como lo veremos enseguida.

2.2.3 Uso de espacios participativos y de los medios de comunicación como estrategia de control y divulgación de resultados. Las veedurías no deben limitarse a utilizar herramientas jurídicas para acercarse a la administración. También se deben valer de los medios de comunicación para aumentar la presión sobre las instituciones, fortaleciendo el ejercicio de control y obligando a la administración a volcar su atención sobre la comunidad. Es indiscutible que el poder que ejercen los medios de comunicación sobre el Estado llega a sobrepasar el que las organizaciones sociales alcancen. Por esta razón, las veedurías tienen que recurrir a ellos cuando las

⁵⁵ Ver Hoyos, Guillermo. “Educación y ética para los ciudadanos”. En Filmus, Daniel (Comp.). *Las Transformaciones educativas. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*. 1998. p. 93.

entidades no responden eficientemente a sus demandas. Al respecto, Transparencia por Colombia sostiene que

Existe consenso en que los medios de comunicación son muy importantes en el trabajo de las veedurías para divulgar sus opiniones, conceptos, resultados y, en general, la información sobre el proceso de control, y para construir una conciencia pública acerca de lo público y de la importancia de la participación ciudadana⁵⁶.

De otra parte, es importante aprovechar los espacios de participación ciudadana como las rendiciones de cuentas, las Juntas Administradoras Locales y demás creadas por las normas con el fin de propiciar procesos de deliberación más dinámicos con los funcionarios públicos de los que puedan establecerse con las herramientas jurídicas. En esos espacios encuentran la oportunidad de acercarse a estos funcionarios y darles a conocer su experiencia y las propuestas de mejora.

Tanto los medios de comunicación como los espacios participativos son indispensables para divulgar los avances y resultados obtenidos del control social. Un factor crítico para lograr efectos sobre la ciudadanía es socializar los logros a los ciudadanos interesados y a la comunidad en general. Esto le da reconocimiento al grupo veedor frente a la administración y otorga legitimidad entre la ciudadanía. Además, sirven para generar lazos de confianza con ella y los servidores controlados puesto que allí la veeduría puede demostrar que su función es complementar el accionar del Estado produciendo mejoras en la gestión pública.

2.2.4 Articulación con órganos de control sin perder autonomía. En tanto que las sanciones impuestas por el control social son simbólicas (con excepción de las de tipo electoral) y dadas las barreras institucionales siempre presentes para el ejercicio de la participación ciudadana, los grupos veedores deben acudir a organismos de control como la Personería, la Defensoría del Pueblo y la Veeduría Distrital, para aumentar la presión en aquellas entidades reticentes a prestar la atención requerida por ellos. En muchos casos, este tipo de instituciones del Estado con falta de conciencia del derecho a la participación ciudadana o corruptas, ignoran a todo ciudadano que se acerque a solicitar información o a presentar propuestas. Por

⁵⁶ Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 2.2000*. p. 57.

esta razón, una herramienta efectiva es valerse de las instituciones estatales de control que tienen la mayor capacidad de coerción que los ciudadanos no tienen⁵⁷. Ahora bien, es importante que los grupos veedores determinen hasta qué punto estos órganos de control pueden entrar a influir en su organización, pues de lo contrario estarían poniendo en riesgo su autonomía, que como ya lo mencionamos, es una de las características más importantes del control social.

2.2.5 Uso adecuado y efectivo de las herramientas jurídicas. La Constitución de 1991 provee al ciudadano múltiples herramientas que le permiten incidir lícitamente en las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que el Estado desarrolla sus actividades. Sin embargo, cada una de ellas tiene una finalidad específica y una determinada manera de utilizarlas. Cuando una veeduría tiene el conocimiento suficiente en torno al momento indicado, el lugar concreto y la forma específica de usar cada una de estas herramientas potencia la probabilidad de que la administración responda oportunamente y cabalmente a su solicitud. Por eso, tener claridad en cuanto al objetivo de cada herramienta y el momento preciso de utilizarla es un imperativo para cualquier persona que quiera ejercer control social a la gestión pública y esperar de ella una respuesta suficiente.

La combinación adecuada de las herramientas jurídicas sumadas a la implementación de estrategias novedosas de control social permite tener acceso a información actualizada y pertinente con la cual el grupo veedor podrá construir un fundamento argumentativo fuerte para proponer sugerencias a la administración. De igual forma, posibilitan la creación de espacios en donde la entidad controlada establezca procesos comunicativos con la ciudadanía en donde sea posible generar consensos entre las partes.

2.2.6 Seguimiento y acompañamiento durante todo el proceso de decisión o ciclo de la política. Cuando los grupos veedores controlan la gestión pública antes, durante y después de la implementación de una decisión o política, sus posibilidades de éxito aumentan exponencialmente. Realizar un seguimiento y

⁵⁷ Comparar Peruzzotti. *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. p. 25.

acompañamiento continuo durante todo los procesos de gestión, les permite a los ciudadanos estar enterados de los pormenores de la gestión objeto del control, por lo que tienen la capacidad de incidir con más fuerza durante su desarrollo. Asimismo, les permite la posibilidad de intervenir en puntos críticos del proceso de toma de decisiones de forma que sus demandas puedan insertarse más fácilmente al sistema político. En otros términos, el momento concreto en el que entra a ejercer control un grupo veedor determina en gran medida en el nivel de incidencia que pueda llegar a alcanzar. Ejemplificando: en periodos en los que se acerca el cambio de gobierno a nivel distrital y local, y con ello la promulgación de un nuevo Plan de Desarrollo Distrital, las organizaciones sociales y los grupos veedores deben estar prestas a proponer proyectos a las entidades públicas y a hacer seguimiento a la manera como se estén formulando los planes, programas y proyectos para los diferentes sectores cerciorándose que los intereses generales estén debidamente representados. La oportunidad, entendida como el momento crítico de una política o decisión, es un momento fundamental para producir efectos técnicos en la gestión pública. Así, “la intervención es más efectiva cuando todavía existe la posibilidad de incidir en el diseño del proyecto o en la definición del contenido de los pliegos de condiciones o de los términos de referencia, antes de la apertura y adjudicación de la licitación”⁵⁸.

2.2.7 Voluntad política y compromiso institucional de la administración.

Sin lugar a dudas cualquier ejercicio de control social logra mejores resultados cuando la entidad objeto de control concibe a la participación ciudadana no como un obstáculo sino como una oportunidad de mejora, es decir, se abren posibilidades de cooperación entre los ciudadanos y las instituciones⁵⁹. La voluntad política y el compromiso institucional radica precisamente en la disposición abierta de permitir a los ciudadanos ejercer su derecho a ejercer control social sobre los asuntos públicos. Cuando los grupos veedores se acercan a este tipo de instituciones tienen la facilidad de acceder más cómodamente a información de calidad y posteriormente sentarse a

⁵⁸ Ver Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 2*. p. 56.

⁵⁹ Comparar Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 2*. p. 57

deliberar y argumentar con la misma entidad con una mayor probabilidad de que sus propuestas sean tenidas en cuenta por la institución.

2.2.8 Transparencia de las instituciones públicas. Este factor de éxito consiste en que la institución pública sea una entidad transparente, esto es, una entidad comprometida a mostrar la manera como ha ejecutado los recursos y ha adelantado sus planes, proyectos y programas. De hecho, en la contratación estatal el principio de transparencia garantiza la imparcialidad, la igualdad de oportunidades, la escogencia objetiva y la publicidad de todas las actuaciones del Estado durante el proceso contractual.⁶⁰ Estas entidades generalmente adelantan procedimientos claros y eficientes de respuesta a las quejas, reclamos y denuncias presentados por la ciudadanía y propician espacios de participación en los que de la mano con la ciudadanía se toman algunas decisiones de la entidad. Es por esto que no tienen mayor inconveniente en compartir todo tipo de información (con excepción de la estipulada por la ley) a fin de responderle juiciosamente a la ciudadanía. Como lo afirma Enrique Peruzzotti, “una política de transparencia orientada a la rendición de cuentas asegura que tanto las demás entidades estatales como la ciudadanía en general reciban información adecuada en torno a los distintos quehaceres de la institución de forma tal que sea posible una fiscalización, seguimiento y evaluación de los aspectos más relevantes de la gestión.”⁶¹ En estos casos, los grupos veedores se ven favorecidos puesto que ya no tienen que entrar a enfrentarse con las barreras y trabas institucionales a los que usualmente se ven expuestos, relacionados con el acceso a la información.

2.2.9 Combinación adecuada de las estrategias de control. El control o social tiene más posibilidad de ser eficaz y producir cambios en la gestión cuando interactúan las tres principales estrategias para ejercerlo: la estrategia jurídica, la estrategia de movilización social y la estrategia mediática. La primera se refiere a la utilización de herramientas jurídicas o la activación de órganos de control; la segunda corresponde a manifestaciones ciudadanas tales como las huelgas y las protestas; y la

⁶⁰ Comparar Congreso de la República. “Ley 80 de 1993” y Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano, Guía para su ejercicio* p. 233.

⁶¹ Comparar Peruzzotti. *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. p. 8.

tercera al hecho de recurrir a los medios de comunicación para aumentar la presión sobre la administración pública. Smulovitz y Peruzzotti, sostienen que el control social “logra sus metas cuando los ciudadanos no solo inician una acción legal, sino cuando apoyan dichas acciones con algún tipo de movilización y alguna especie de exposición en los medios”⁶². Es la activación conjunta de las tres estrategias lo que permite atraer la atención a un problema y hacer evidente los costos que las autoridades públicas deben aplacar o evitar. En este caso, el ejercicio de control social tiene más posibilidades de ser exitoso porque distribuye la tarea del control en diferentes organismos autónomos y aumenta el número de ojos externos que supervisan el problema.⁶³

2.2 ESTUDIO DE CASO: LA EXPERIENCIA DEL SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA A LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE DISCAPACIDAD

Hace algunos años un grupo de ciudadanos preocupados por la situación de las personas en situación de discapacidad, decidieron emprender ejercicios de control social hacia los planes, programas y proyectos dirigidos a este tipo de población. Al comienzo, eran iniciativas individuales y dispersas pero posteriormente se conformaron como un grupo veedor. La problemática que motivó a estos ciudadanos a iniciar un ejercicio de control social fue, primero, la excesiva burocracia y los altos niveles de corrupción en torno a los planes, proyectos y programas para personas con discapacidad. Nelson Villamizar, miembro de la Red de Control Social en Bienestar, explica que la negligencia de los funcionarios distritales y los lentos progresos en materia de discapacidad, y la existencia de “intermediarios” que se presentaban como representantes de esa población para hacer negocios a costa de ella, los obligó a generar mecanismos de defensa.⁶⁴ Adicionalmente a esta situación, en 2007 se

⁶² Ver Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. “Accountability Social: la otra cara del control”. En: Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. 2002. p. 49.

⁶³ Comparar Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. “Accountability Social: la otra cara del control”. p. 49.

⁶⁴ Comparar Nelson Julián Villamizar. Entrevista realizada en Bogotá, 4 de julio de 2011.

sanciona el Decreto 470 por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Discapacidad, el cual, en su artículo 32 establecía que en los siguientes tres meses a la expedición del decreto se debía formular el Plan de Acción distrital de discapacidad. Sin embargo, pasado este tiempo, los funcionarios del comité técnico de discapacidad no habían cumplido con tal tarea, por lo que el grupo veedor decidió hacerle seguimiento a la política pública.

Desde su creación han logrado importantes resultados, entre los que vale la pena destacar dos. Primero, en el seguimiento y la vigilancia al Comité Técnico de Discapacidad, que tiene la responsabilidad de apoyar la formulación del plan de desarrollo en el tema, consiguieron que en él se les reconociera como una población específica. Anteriormente, el plan de desarrollo distrital destinaba en general para la población vulnerable de la ciudad. La veeduría hizo entender a la administración que hablar de población vulnerable en términos generales ignora que ésta se encuentra conformada por grupos sociales con necesidades diferentes, y logra que se crearan rubros específicos para cada población⁶⁵. Desde ese momento el plan de desarrollo distrital destina recursos específicos discapacitados. En segundo lugar, consiguieron que en 2009 se adelantara la primera rendición de cuentas para el tema específico de discapacidad.⁶⁶ Lo anterior resulta notable si tenemos en cuenta que es la primera vez desde la promulgación de la Constitución que la administración rinde cuentas en un tema específico. En este evento, organizado con recursos del mismo distrito, el Alcalde aceptó una serie de compromisos propuestos por el grupo veedor.

Dentro de los principales obstáculos afrontados está la reticencia de los servidores del distrito respecto a la participación ciudadana y el control social. Relacionada con esto, está la deficiencia de las respuestas en términos de la calidad y objetividad de la información a los ciudadanos. Según la Red, las entidades se

⁶⁵ Entrevista a Gloria Osorio, coordinadora de la Red Ciudadana de Control Social en Bienestar, Realizada en Bogotá, 7 de julio de 2011.

⁶⁶ Periódico Proclama. “Síntesis de aportes y preguntas de la red de bienestar componente discapacidad en la pasada rendición de cuentas de la política distrital de discapacidad (25 de agosto de 2010)”. Consulta electrónica.

tomaban un tiempo mayor al estipulado en la ley responder a las solicitudes y la información que entregaban no era completa, oportuna ni actualizada.⁶⁷

La veeduría atribuye su éxito a 4 aspectos: su organización, su capacidad propositiva, el uso de espacios participativos y el apoyo de órganos de control como la Veeduría Distrital cuando las entidades muestran resistencia.

La Red tiene aproximadamente 70 ciudadanos divididos en grupos que trabajan en cuatro dimensiones: 1) el desarrollo de oportunidades y capacidades, 2) la cultura simbólica, 3) entornos y territorios y 4) ciudadanía activa.⁶⁸ Bajo estas ópticas hacen seguimiento a la política pública en temas como educación, salud y movilidad. Esta forma de organizarse, según el grupo, ha permitido tener personas especializadas en temas específicos de la política, lo cual produce un fuerte empoderamiento de cada veedor y una capacidad argumentativa que se refleja en las investigaciones adelantadas y las sugerencias a las entidades distritales.⁶⁹

De hecho, y relacionado con el uso de espacios participativos, la veeduría presentó y entregó en plena Rendición de Cuentas de 2009, una carpeta con todos los derechos de petición, acciones de tutela y demás documentos recolectados, que explicaban la situación de la política pública de discapacidad, las deficiencias que desde su perspectiva tenía y una serie de propuestas para su mejoramiento. Igualmente, acuden continuamente a los consejos locales de discapacidad y otros eventos participativos del distrito que utilizan para enriquecer sus investigaciones y contribuir al debate.

Asimismo, se han valido de los medios de comunicación para aumentar la presión social sobre el distrito y difundir sus resultados. Es también interesante el uso de espacios y medios alternativos para divulgar los resultados ante la ciudadanía como, un periódico de circulación gratuita editado por ellos mismos, foros, conferencias, encuentros y otros eventos en donde difunden sus avances y realizan campañas de sensibilización en temas relativos a la discapacidad.

⁶⁷ Comparar Nelson Julián Villamizar. Entrevista realizada en Bogotá, 4 de julio de 2011.

⁶⁸ Comparar Nelson Julián Villamizar. Entrevista realizada en Bogotá, 4 de julio de 2011

⁶⁹ Comparar Periódico Proclama. “Red ciudadana de control social-accesibilidad para la población en condición de discapacidad”. Consulta electrónica.

Con todo lo anterior no solo han incidido directamente en la política de discapacidad sino también han logrado otro tipo de efectos sobre la gestión pública y la ciudadanía. A nivel de la administración distrital, la veeduría sostiene que los funcionarios han cambiado la forma de ver el control social, y que con el tiempo los servidores públicos han reconocido a la Red como una organización con la que puede trabajarse conjuntamente para mejorar la gestión pública. Por ello, ya no ven a los grupos veedores como enemigos sino como organizaciones necesarias para la sociedad. A nivel de ciudadanía, han incentivado a otros ciudadanos a que se unan a la Red o a que inicien ejercicios de control social de manera individual; han cambiado la manera como los funcionarios y los ciudadanos cercanos a la experiencia conciben a las personas con discapacidad, logrando que éstas últimas tengan un rol más activo en sus comunidades y sean respetadas por las demás personas.

2.2.1 Verificación y aplicación del modelo al caso en estudio. Para el caso estudiado, el modelo propuesto ratifica la eficacia de los factores de éxito expresados por la bibliografía especializada. En materia de capacidad organizativa, los aspectos expuestos se ven claramente reflejados ya que tenían claro el objetivo del grupo, estaban organizados en grupos de trabajo con funciones bien delimitadas conformados por miembros especializados en los diferentes temas y contaban con un plan de acción en donde quedaba estipulado las actividades que debían desarrollar y aquellas a las que debían hacerle seguimiento. De hecho, la veeduría tenía trazado un marco de acción concreto constituido por pasos diferenciados en donde se encontraban etapas como la definición del problema, el proceso investigativo, la generación de propuestas y el seguimiento a los compromisos pactados con la gestión controlada para tener claridad sobre los avances del ejercicio de control.

En cuanto al conocimiento, los miembros de la veeduría no solo tienen un profundo conocimiento sobre la gestión controlada sino también de las herramientas para recolectar y adquirir la información necesaria para hacer seguimiento a las diferentes entidades del distrito. Sin embargo, se han limitado a buscar la información en el Estado sin recurrir a otras fuentes de recopilación. Igualmente, la veeduría siempre usó múltiples herramientas entre las que se destacan los derechos de petición,

las acciones de tutela y las audiencias públicas. En todos los casos nunca se presentó una sobreutilización de la herramienta ya que tenían claridad del momento en que cada una de ellas debía ser utilizada y cómo debía usarse.

Ahora bien, referente a la capacidad persuasiva (argumentación) quizá la razón por la cual la experiencia analizada produjo efectos en la gestión controlada es el profundo conocimiento sobre la discapacidad y todo el marco jurídico que los faculta para ejercer control social. El comité técnico de discapacidad del distrito debió aceptar y acoger las sugerencias de la veeduría porque estaban ajustadas a la normatividad establecida, que para este caso determinaba que en un lapso concreto la entidad debía formular el plan de acción de la política de discapacidad. Haciendo alusión a la violación por parte de los funcionarios de esta obligación normativa, la veeduría logró que la gestión pública se ajustara a lo dispuesto en las normas jurídicas.

De otra parte, la veeduría utilizó la Rendición de Cuentas del distrito para presentar al alcalde una muy completa propuesta en torno al tema de la discapacidad, logrando que el alcalde conformara una comisión especial que estudiara las sugerencias para tomar decisiones sobre el tema. Lo anterior indica el uso de espacios de participación ciudadana para la divulgación de sus avances y sus resultados no solo para conseguir reconocimiento ante la ciudadanía sino también para ganar legitimidad y fuerza ante la administración.

En los casos en los que las instituciones interponían muchas barreras, los ciudadanos al ver la poca o nula iniciativa de las entidades controladas, recurrieron a órganos de control con el propósito de aumentar la presión hacia esa entidad y forzarla a responder a sus solicitudes. Es así, como se han acercado constantemente a la Veeduría Distrital para poder obligar a la administración a responder en virtud de que la capacidad de coerción de los organismos de control es superior a la que pueda tener la Red de Bienestar.

Estos factores antes mencionados pueden ser considerados como el modelo general de todo ejercicio de control social que pretenda producir cambios en la gestión pública. Sin embargo, existen algunos factores, identificados en la

experiencia, que están relacionados con los elementos básicos del control social y que merecen ser mencionados a continuación.

2.3 BÚSQUEDA Y ANÁLISIS DE FACTORES NO RECONOCIDOS PRESENTES EN EL CASO DE ESTUDIO

Existen otros factores de éxito que no han sido indicados por la bibliografía pero que son fundamentales para la eficacia del control social. Como se verá, se tratan de prácticas que complementan el modelo más arriba expuesto y que se han identificado en el caso estudiado.

2.3.1 Formación de alianzas para la construcción de capital social. La presión social que se puede ejercer a la administración no es la misma si se actúa individualmente que en grupo. Así lo ha entendido la Red Ciudadana de Control Social en Bienestar. Cada vez más, los grandes grupos veedores son conscientes de la conformación de alianzas para aumentar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública. Esa es la razón por la cual se formaron las redes ciudadanas de control social, que apoyadas y articuladas por la Veeduría, son una iniciativa impulsada en su mayoría por la misma ciudadanía que ejerce control social en el distrito. Bajo este modelo se han venido articulando y coordinando diferentes grupos veedores que otrora ejercían control social aisladamente y que en estos momentos están logrando mejores resultados gracias a la canalización de sus esfuerzos como factor multiplicador de poder que les ha dado la posibilidad de acercarse al Estado en forma de una gran organización ciudadana de control social. Trabajar en red organiza mejor a los ciudadanos bajo un esquema de asociatividad en el que se articulan los esfuerzos y conocimientos de múltiples grupos veedores bajo un objetivo común. Las alianzas entre ciudadanos son una forma de organización que aumenta la eficiencia del control puesto que acumula capital social, aumenta la presión social sobre la gestión pública controlada, genera mejores resultados acordes con el interés colectivo.

2.3.2 Generación de espacios alternativos de interlocución y creación de medios novedosos para la divulgación de resultados. Un aspecto que puede determinar fuertemente los efectos políticos que el control social pueda causar en la ciudadanía es la manera como se presentan y divulgan los avances del ejercicio y los resultados obtenidos. Es fundamental agotar la mayor cantidad de espacios y medios disponibles para difundir las propuestas y los logros de la experiencia, por eso, no restringirse a los espacios participativos existentes y tradicionales es una práctica eficaz. Hay casos en los que se han creado espacios de interlocución con las entidades que se salen de los normalmente utilizados y en los que más que pedirle cuentas a los funcionarios, se les presentan los resultados obtenidos de las investigaciones realizadas y las soluciones planteadas por la ciudadanía. Así, espacios como encuentros o foros de debate sirven como instrumento para comprometer a la administración con la ciudadanía a través de procesos comunicativos eficientes.

Para la divulgación de resultados también es muy pertinente hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación para darles a conocer los avances a la comunidad. Es bien sabido que los espacios participativos no siempre cuentan con gran afluencia de público por lo que difundir los logros obtenidos mediante periódicos, páginas web, redes sociales, entre otras, se constituyen como instrumentos de mayor alcance. De igual forma, eventos como conferencias, talleres y eventos locales son una muy buena oportunidad para compartir los logros obtenidos por el grupo veedor.

2.4 FACTORES DE FRACASO

Como se mencionó más arriba estos factores son las barreras y limitantes que dificultan el ejercicio del control social. Los principales obstáculos identificados tienen que ver con las innumerables trabas institucionales reflejadas en el acceso a la información clara, completa y actualizada, en la concepción negativa del control social en los funcionarios públicos, y los relacionados con la escasez de recursos económicos, de tiempo y de conocimientos de los veedores. Específicamente los

principales factores de fracaso del control social a la gestión pública son los siguientes

2.4.1 Asimetría de la información. La información es la condición sin la cual difícilmente puede esperarse algún nivel de efectividad del control social. El acceso a la misma supone de entrada una de las asimetrías inevitablemente existentes en la relación Estado-ciudadanía puesto que conscientes de la importancia que la información tiene para el buen ejercicio del control, tradicionalmente las entidades estatales se han mostrado renuentes a compartirla. A esto, la Constitución del 91 responde reconociendo el acceso a la información como un derecho fundamental y al principio de publicidad como una obligación de las instituciones para difundir y dar a conocer toda la información relacionada con los asuntos públicos con excepción de la reservada.

Sin embargo, quizá el mayor obstáculo y la principal barrera que deben sobrepasar los grupos veedores es la limitación para acceder a la información estatal. Este hecho se ha constituido como una de las alertas más frecuentes del control social y radica en que no permite equiparar las relaciones de poder entre el Estado y la ciudadanía puesto que se generan desequilibrios en el nivel de conocimiento del objeto de control.

2.4.2 Percepción negativa institucional del control social. Aunque exista un amplio marco normativo que permita a la ciudadanía intervenir en los asuntos públicos, no son suficientes los avances en torno a la aceptación del control social de parte de los funcionarios públicos⁷⁰. De hecho, muchas de las instituciones distritales siguen mostrándose renuentes y cerradas a abrir sus puertas a la participación ciudadana y específicamente al control social. Todavía son muy pocas las entidades del distrito dispuestas a entregar información oportuna, clara y completa de manera rápida a los ciudadanos y a entablar relaciones de comunicación con la ciudadanía.

Por el contrario, miran a los grupos veedores como enemigos o contrincantes que deben mantenerse distanciados y asumen posiciones defensivas frente a cualquier

⁷⁰ Ver Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 2*. p. 51.

ejercicio de control social. Lejos de entender que la función técnica del control social es la de mejorar y complementar a la gestión pública, las instituciones y sus funcionarios ven a los grupos veedores como personas que quieren perjudicar y hasta destruir a la entidad y el distrito. Esta baja o en muchas ocasiones nula conciencia sobre el derecho a ejercer control social es una barrera preocupante a la que cotidianamente deben enfrentarse todos aquellos que pretendan defender y salvaguardar los asuntos públicos. No obstante es imperativo destacar que esta concepción negativa ha venido cambiando positivamente y ya existen entidades que ven al control social como una necesidad y a la participación ciudadana como una herramienta útil para la planeación e implementación de políticas públicas adecuadas. Este factor de fracaso demuestra la lenta adopción que la democracia participativa ha tenido en la institucionalidad de la ciudad.

2.4.3 Excesiva normatividad en torno a la participación ciudadana.

Puede resultar paradójico el hecho de que los intentos por regular la participación ciudadana y garantizar el derecho a ejercerla sea un factor de fracaso. No obstante, esto tiene sentido si tenemos en cuenta que en estos 20 años de la Constitución tanto a nivel nacional como a nivel distrital se han sancionado un sinnúmero de leyes y acuerdos que difícilmente pueden ser conocidos por ciudadanos comunes; solo un experto en el tema puede llegar a conocer todas estas disposiciones. Así pues, este factor de fracaso radica en el hecho de que todas estas disposiciones jurídicas obligan a los ciudadanos a tener un conocimiento profundo sobre la normatividad, que de no tenerlo, pueden conducir al fracaso porque de la ignorancia de norma las entidades estatales pueden escudarse para limitar la participación ciudadana en sus asuntos.

2.4.4 Órganos estatales de control ineficientes o lentos en dar respuesta.

“Rara vez el control societal descansa exclusivamente en el accionar solitario de una agencia: la efectividad de dicho control depende de la articulación y sinergias que se establezcan entre un entramado diverso de agencias fiscalizadoras”⁷¹. Los organismos competentes para sancionar se toman mucho tiempo

⁷¹ Ver Peruzzotti. *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. p. 15.

para tomar una decisión en torno a las denuncias ciudadanas. Tanto los procesos penales como los disciplinarios y fiscales se demoran un tiempo que pone en tela de juicio la efectividad del ejercicio de control social frente a la comunidad. Estos retrasos producen desmotivación de los ciudadanos debilitando la participación ciudadana y la apropiación de lo público por parte de las personas.

2.4.5 Escasos recursos económicos y de tiempo. La falta de recursos económicos y de tiempo reduce la probabilidad de éxito de cualquier ejercicio de control social pues su escasez afecta la profundidad y la amplitud de la investigación. De hecho, “la falta de recursos también incide en los alcances o en la cobertura de las veedurías. Hay ejercicios ciudadanos de vigilancia que por falta de recursos simplemente no se hacen”⁷².

Sumado a esto se puede presentar el riesgo de perder la autonomía propia del control social al verse obligados a acceder a recursos financieros condicionados a los intereses particulares de un tercero, lo que conlleva reducir el nivel de alcance e incidencia del ejercicio.

Igualmente, y en tanto que el control social no es en esencia un negocio lucrativo, la poca disponibilidad de tiempo de los ciudadanos limita la participación ciudadana en los asuntos públicos: “disponer de tiempo libre para participar resulta un recurso político definitivo en el ejercicio de la participación ciudadana en general, en tanto la participación implica asistencia a reuniones y la disposición de tiempo para la lectura y estudio de documentación”⁷³. Tener el tiempo suficiente para controlar la gestión pública implica un sacrificio de parte de los grupos veedores del tiempo que dedican a ganarse la vida. De hecho, hay ciudadanos que explican su no participación en los asuntos públicos, aduciendo la falta de tiempo y los pocos recursos económicos de que disponen. Lo anterior explicaría por qué los adultos mayores y los jóvenes son los que más ejercen su derecho a controlar la gestión pública.

⁷² Ver Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 2*. p. 56.

⁷³ Ver Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 2*. p. 56.

2.4.6 Falta de conocimiento sobre el tema. Una de los obstáculos en los que recurrentemente caen los grupos veedores es la falta de conocimiento de las normas técnicas y legales, las particularidades de la entidad controlada y la manera como se debe ejercer el control social. Lo anterior se traduce en la imposibilidad de entender los planes, proyectos y programas de la entidad y la poca capacidad de valorarlos y hacer propuestas viables y pertinentes. Ahora bien, esta deficiencia puede resultar de la falta de información disponible y recolectada o de la baja calidad de su análisis.

De otra parte, la falta de conocimiento del alcance del control social y los medios para ejercerlo influye en el fracaso de las experiencias. En muchos casos, el desconocimiento de las herramientas jurídicas, y de los derechos de cualquier ciudadano impide una participación efectiva. Así las cosas, los grupos veedores que acusan este factor de fracaso suelen confundir el papel de las veedurías, y usar mal las herramientas para exigirle cuentas al Estado y a todo aquello a lo que pueden controlar socialmente. En cuanto a las herramientas utilizadas, bien puede suceder que no las conocen o no las utilizan en el momento y ante la autoridad o entidad competente.

2.4.7 Acercamiento transgresor o irrespetuoso a la administración y mal empoderamiento del control social. Poder entablar procesos comunicativos con el Estado implica construir de confianza con él. Al mismo tiempo, supone entender que el control social no pretende ser un opositor del Estado sino su complemento. No obstante, la mayoría de las personas se acercan a las entidades pretendiendo ser escuchadas aun cuando su actitud sea irrespetuosa o agresiva. Pelear con el Estado cierra las puertas para un posterior acercamiento que posibilite consensos entre las partes. Por esta razón, es importante entender que las entidades están más dispuestas a hablar con la ciudadanía cuando ésta no llega con la pretensión de atacarla. Muy por el contrario, el acercamiento y posterior “exposición de motivos” debe adelantarse por medio de una comunicación honesta, transparente y respetuosa.

En este punto también entran a jugar las herramientas informales utilizadas. Si bien es cierto que acciones como la protesta, la huelga y el boicot, pueden

introducir a la agenda pública nuevos temas y llamar la atención sobre otros que no funciona bien, los grupos veedores deben saber utilizar estos tipos de presión social de forma que la posibilidad de establecer una comunicación bidireccional con la administración sea un hecho. Utilizar estas herramientas como instrumentos transgresores de la institucionalidad limitan el margen de acción del control social y conducen a la desaparición de negociaciones basadas en el diálogo y la argumentación.

2.4.8 Mala utilización del control social. Relacionado con el factor de fracaso anterior se encuentra la mala utilización de los mecanismos de participación ciudadana y específicamente del control social. De nada vale tener conocimiento sobre el tema que se esté controlando si el control se utiliza para los intereses personales de quien lo ejerce o con el objetivo de desestabilizar la institucionalidad estatal. Infortunadamente existen grupos que buscan interponer múltiples trabas a las entidades o que compulsan reclamos al distrito sin un sustento propositivo. En otras palabras, algunos grupos de control social se dedican a realizar reclamos a las entidades del distrito pero sin proponer sugerencias que le permitan a la institución corregir sus procesos o construir lazos de confianza con el grupo veedor. Este factor está fuertemente determinado por la ausencia del sentido ético del control social porque generar efectos sobre la gestión pública supone necesariamente una base ética en cualquier grupo veedor fundamentada en valores como la honestidad, la tolerancia y la solidaridad. En la medida en que utilizo el control social en beneficio propio o lo oriento a obstaculizar el accionar estatal no solo limito las posibilidades de éxito sino que deslegitimo el derecho mismo de participar en los asuntos públicos. Todo lo anterior tiene correspondencia con la politización del control social. Usualmente, y sobre todo en periodos pre electorales, muchos candidatos utilizan los espacios de participación ciudadana con fines electorales, poniendo en peligro la autonomía del control social por un lado, y desvirtuando el propósito esencial de éste en el marco de una democracia participativa como la que promulga la Constitución. El sentido político del control social no debe entenderse bajo las premisas electorales sino bajo la premisa de que los ciudadanos requieren ganar poder para ejercer en plenitud su

derecho y la capacidad de participar directamente en los asuntos que le atañen a toda la colectividad, es decir, a lo público.

3. DE LOS EFECTOS TÉCNICOS Y POLÍTICOS DEL CONTROL SOCIAL

Ya identificado el conjunto de prácticas y circunstancias que determinan el éxito del control social, es necesario analizar los efectos que este tipo de control puede producir tanto a nivel estatal como a nivel ciudadano con miras a explicar su efectividad. Vale decir que al hablar de resultados y de efectividad no nos referiremos más que a la capacidad que la participación de los diferentes actores de la sociedad tienen para producir cambios en la administración pública.

En este sentido, todo ejercicio de control social puede conseguir resultados de primer y de segundo orden: los primeros hacen referencia al logro de los objetivos que el ejercicio de control social se había planteado, y los segundos hacen alusión a la variación producida en el medio por el logro de los resultados. En otros términos, se trata de los logros producidos por el ejercicio de control social y el impacto causado en las instituciones, que transforman las dinámicas estatales e incentivan y producen una mayor apropiación de lo público por parte de los ciudadanos.

Con esto, reconocemos que el control social puede transformar la gestión pública, haciendo que esta actúe con arreglo a las normas técnicas y legales que la rigen y de acuerdo a las demandas sociales introducidas por la ciudadanía. Asimismo, que el control social tiene efectos en la ciudadanía cuando propicia una mayor apropiación de lo público. De lo anterior se deduce que el control social causa efectos técnicos y políticos, es decir, que produce mejoras en la gestión pública y equilibra las relaciones de poder entre el Estado y la ciudadanía, logrando que los intereses generales de la sociedad sean expresados por la administración, pero también, consiguiendo que los ciudadanos cambien su concepción en torno a lo público.

3.1 EFECTOS TÉCNICOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA: LOS NIVELES DE INCIDENCIA DEL CONTROL SOCIAL.

Una de las características principales del control social es la posibilidad de intervenir en todos los momentos de la gestión pública y con casi cualquier nivel de incidencia.

Ahora bien, ¿cuáles son los niveles de incidencia del control social a la gestión pública? En general, los niveles de incidencia pueden ser iguales a las etapas de la gestión pública estatal. Los efectos técnicos ocasionados deberían clasificarse entonces según el grado de profundidad alcanzado por el control social, en virtud de los resultados obtenidos y el grado argumentativo requerido por el grupo veedor, y en relación con el ciclo habitual de la gestión pública.

La gestión pública, en el sentido amplio del término, puede definirse como “toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares”⁷⁴. Dichas actividades son “el conjunto articulado de procesos de planeación, ejecución, control y evaluación para atender las necesidades sociales y resolver los problemas de interés general de las comunidades”⁷⁵.

Todas las etapas de la gestión estatal, a saber, la planeación, la ejecución, y la evaluación y el seguimiento, son susceptibles de ser controladas por la ciudadanía⁷⁶. En estas tres etapas el control social puede incidir en cualquier momento y en diferentes modalidades. Lo anterior quiere decir que con excepción de los asuntos de reserva, los ciudadanos pueden intervenir en cualquier tiempo de la gestión controlada y de manera directa o indirecta. A diferencia de los demás tipos de control, el control social puede aplicarse antes, durante y después de la gestión controlada con destino a corregirla, mejorarla o transformarla.

Así, el control social puede cumplir una función preventiva o correctiva de acuerdo al momento de intervención en la gestión pública⁷⁷. Se trata de un control de tipo preventivo cuando se ejerce anterior a la decisión estatal o implementación de la política y es correctivo cuando se activa posterior a la gestión estatal. En otras

⁷⁴ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-292”. M.P: Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, 2003.

⁷⁵ Ver Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 62.

⁷⁶ Al respecto, la Corte Constitucional considera que “la vigilancia a la gestión pública debe permitirse por regla general en cualquier momento” y más adelante, analizando el artículo 4 de la ley 850 de 2003, sostiene que “el legislador ha establecido un permiso: [las veedurías ciudadanas] pueden realizar una vigilancia preventiva y posterior. Tal contenido modal es compatible con otro permiso, propio de la institución en cuestión y que deriva directamente de la Carta: está autorizado realizar una vigilancia permanente.”. Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-292”. M.P: Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, 2003.

⁷⁷ Ver nota al pie No. 39.

palabras, hablamos de un control preventivo si se realiza *ex-ante* de la gestión controlada y es correctivo cuando controla los resultados de gestión estatal. Por lo tanto, los efectos técnicos producidos por el control social siempre tienden a mejorar la gestión gracias a que la relación entre el Estado y los particulares se hace más fructífera de forma tal que la gestión pública se ajuste el beneficio de ambas partes.

A su vez, el control social puede ser directo o indirecto: es indirecto cuando es el producto de la presión social ejercida por cierta veeduría o por cierto escándalo mediático que obliga a la entidad controlada y sus funcionarios a tomar cartas en el asunto. Asimismo, cuando el grupo veedor genera la activación de las agencias horizontales de control tales como la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría. Por su parte cuando la ciudadanía interviene sin interpuesta persona en los asuntos públicos se trata de un control social directo. Esta modalidad se presenta cuando se establecen procesos comunicativos directos entre la administración y la ciudadanía que conducen a la prevención, corrección o transformación de la gestión controlada sin la necesidad de recurrir a los medios de comunicación o a otros órganos de control. Debe afirmarse, por lo tanto, que cuando el control social suele ser indirecto, la sociedad tiende a ser heterónoma y cuando es directo la sociedad tiende a ser más autónoma, por eso, esta modalidad es la manifestación más perfecta del control social.

En resumidas cuentas, los efectos técnicos se ajustan al tiempo y la modalidad de intervención de la ciudadanía en la gestión pública: el momento y la modalidad se combinan entre sí formando diferentes manifestaciones de control social que pueden determinar el grado de profundidad alcanzado por la veeduría.

Un primer grado de profundidad es el producido cuando el ejercicio veedor logra corregir un proceso muy concreto de la administración o se alerta sobre un posible acto de corrupción⁷⁸. Se trata de un nivel básico de efectividad por cuanto no produce una variación trascendental en la gestión pública. Este tipo de nivel es el generalmente alcanzado por el logro de los resultados de primer orden: todo ejercicio

⁷⁸Comparar Peruzzotti, Enrique. “La política de accountability social en América Latina”. En Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (Eds.). *Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina*. p. 256.

de control social con objetivos claros y que resultan exitosos tienden a alcanzar este primer nivel de efectividad. Si bien es un nivel básico de incidencia, no significa que tenga un bajo aporte técnico a la administración. Por el contrario, el simple hecho de dar cuenta de un proceso ineficiente y de prevenir un acto corrupto, ya implica de por sí un mejoramiento de la gestión de lo público. Debemos afirmar, por tanto, que todo ejercicio de control social exitoso, sin importar lo que llegue a producir, contribuye a cambios positivos sobre la gestión pública.

El grado argumentativo necesario en este primer nivel de incidencia, se traduce esencialmente en denuncias y reclamos a la gestión pública controlada que visibilizan la violación de las normas técnicas y legales. Por esta razón, la veeduría requiere de un conocimiento profundo sobre las normas técnicas y legales que le permitan tener un poder técnico- manifestado en argumentos convincentes-, lo suficientemente fuerte como para que la administración corrija su gestión.

Un segundo grado de profundidad consiste en la corrección y transformación estructural de la entidad controlada, esto es, mostrar la insuficiencia sistémica del funcionamiento o estructura de una determinada entidad⁷⁹. Tal insuficiencia puede deberse o a la ineficiencia y mal funcionamiento de la entidad o a que la gestión realizada por esa organización no representa los intereses colectivos ni resuelve las necesidades más apremiantes de la sociedad. Tal nivel de incidencia se presenta como resultado de un seguimiento sostenido a la gestión adelantada por la entidad controlada que permite identificar déficits sistémicos de la administración producidos por la cooptación institucional por parte de un sector particular o porque ésta no está cumpliendo con la función por la cual fue creada. Este nivel de incidencia se diferencia del anterior en la medida en que éste denuncia ineficiencias sistémicas y no procesos concretos de la administración. Al mismo tiempo porque no solo previene sobre la corrupción de un funcionario en específico sino que alerta sobre la captura institucional de la entidad por parte de un grupo de funcionarios o sector particular.

⁷⁹ Comparar Peruzzotti, Enrique. “La política de accountability social en América Latina”. En Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (Eds.). *Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina*. p. 256.

La capacidad argumentativa de los grupos veedores adquiere gran importancia ya que no solamente activa otros órganos de control para efectuar las sanciones pertinentes sino también porque puede llegar a producir que la entidad controlada actúe de acuerdo a los intereses generales coherentes con la gestión pública sean expresados por ella. De esta forma, las veedurías pueden llegar a alcanzar grandes transformaciones de la entidad controlada para que ésta funcione en congruencia con las normas técnicas y jurídicas establecidas y con las demandas sociales introducidas al sistema. Lo anterior supone una organización de la veeduría en donde haya una especialización de los veedores y una asignación de roles muy clara de forma tal que el grupo veedor tenga un mayor empoderamiento de la circunstancia y pueda afrontarla con mayor fuerza al momento de acercarse a la entidad controlada. Por supuesto, esta organización debe verse reflejada en una muy buena interpretación de la información y en un poder persuasivo agudo.

Por último, un tercer nivel de incidencia al que puede apuntarle cualquier ejercicio de control social es la intervención directa en la política pública, que no necesariamente producirá cambios al interior de las entidades. Este nivel se alcanza cuando la veeduría transforma una política pública o logra participar directamente en su diseño. Lo anterior implica la mayor variación del entorno por el logro de los resultados de primer orden ya que como consecuencia del control social, el resultado obtenido va más allá de lo que el grupo veedor inicialmente pudo haberse planteado. Nuestra primera experiencia, para ejemplificar, tiene como finalidad hacer seguimiento a la política distrital de atención a personas con discapacidad, sin embargo, no solo ha cumplido con esta tarea sino que ha logrado producir la introducción en el Plan de Desarrollo del distrito, planes, proyectos y programas específicos para cada sector social vulnerable de forma que ya no se habla de población vulnerable en términos generales, sino que se hace referencia específica a cada tipo de población. Este caso demuestra un resultado de segundo orden de gran magnitud ya que generó un cambio fundamental en la manera de asignar recursos y orientar políticas a la población vulnerable.

Cuando se logra este nivel de incidencia, se logra que muchas de las demandas sociales e intereses generales de la comunidad sean introducidas a las lógicas de la gestión pública. Para lograr este nivel de variación, el factor crítico de éxito es la participación y seguimiento continuo de la política desde el mismo momento de su formulación hasta la etapa de evaluación. Sin embargo, no puede ignorarse que participar en todos los momentos de la política pública implica tener una capacidad argumentativa muy alta, en tanto que el grupo veedor debe hacer propuestas a la administración que procuren un cambio de la política pública.

Sea como fuere, estos niveles de profundidad pueden alcanzarse durante todas las etapas de la gestión pública.

3.2 EFECTOS POLÍTICOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Tal como se ha reiterado en diversos apartes de la presente monografía, el control social es intrínsecamente político: ejercer control social supone tomar una posición política frente al Estado y a la manera de concebir lo público. Cuando se ejerce control social la ciudadanía se apropia de lo público dejando por sentado que el mundo de la sociedad civil no se agota en el Estado sino que es responsabilidad de todos.

En este sentido, el principal efecto político del control social surge de su propia naturaleza: la equiparación, por medio de la argumentación, de las relaciones de poder entre el Estado y la ciudadanía. Desde esta óptica, el control social construye una nueva gramática política de la democracia y lo público que conlleva en su interior una relegitimación del poder del Estado posterior a los periodos electorales, procurando una redefinición en las conexiones entre la administración y la ciudadanía.

Esta equiparación del poder entre el Estado y la ciudadanía, no se representa constitucionalmente sino que debe ser causada por el ejercicio de la participación ciudadana y el control social. Si bien la constitución trae implícito un intento por redefinir las relaciones de poder, solo en la práctica del control social es posible

volver realidad esta premisa de las democracias contemporáneas. Así las cosas, la equiparación de la relación de poder entre el Estado y la ciudadanía es un proceso continuo que comienza cada vez que la ciudadanía decide participar en los asuntos públicos por lo que no es un efecto constante sino redefinido día a día.

El caso del seguimiento y vigilancia a la política distrital de discapacidad refleja muy bien este efecto político. La organización y la capacidad persuasiva de la veeduría les permitió entablar procesos deliberatorios tanto de manera directa como indirecta con la gestión controlada, lo que les permitió equilibrar las relaciones de poder con el Estado produciendo cambios en el distrito reflejados en la transformación de la política de discapacidad y en el mejoramiento de las labores de los funcionarios insertos en esta temática.

No obstante, la experiencia descrita nos permite identificar otro efecto político muy importante. En el anterior capítulo mostramos cómo la percepción negativa por parte de las instituciones estatales, encabezadas por sus funcionarios, puede ser un obstáculo para el ejercicio de este tipo de control. El estudio de caso demostró que el control social tiene la capacidad de transformar esta perspectiva institucional del control logrando que los funcionarios públicos dejaran de ver a los grupos veedores como un contrincante o un enemigo, para comenzarlos a ver como necesarios para una buena gestión de lo público. Por eso, este ejercicio de control social demuestra que los ciudadanos pueden construir una nueva gramática política en la que cada vez más los funcionarios públicos sean consientes de la importancia de la participación ciudadana en los asuntos estatales. Si bien en un comienzo, las entidades se mostraron reticentes al control social, conforme pasó el tiempo los funcionarios públicos terminaron aceptando esta forma de control como un derecho legítimo de la ciudadanía.

3.3 EFECTOS POLÍTICOS EN LA CIUDADANÍA.

La literatura y el caso analizado demuestran que el control social también tiene la capacidad de producir una mayor apropiación de lo público por parte de los

ciudadanos. Lo anterior se ve reflejado cuando gracias a experiencias exitosas de control social, las personas se ven motivadas a participar en espacios participativos y a iniciar nuevos ejercicios de control social. Al respecto, los líderes de la experiencia, manifestaron cómo otros ciudadanos, al conocer los resultados de la experiencia, en unos casos se unieron a la veeduría y en otros casos, comenzaron a ejercer individualmente nuevos ejercicios de control social.

Al mismo tiempo, se evidencia en los cambios sociales que las experiencias han logrado producir en su comunidad. El caso analizado ha cambiado la manera de ver el entorno y los demás grupos sociales por parte de las personas cercanas a la experiencia. El ejercicio de seguimiento a la política distrital de discapacidad ha conseguido reincorporar a sus comunidades a la población con discapacidad transformando la manera como las personas ven a este grupo vulnerable, permitiéndoles tener un rol activo en sus comunidades y potenciando sus capacidades.

En ese sentido, es posible concluir que sumado a los sentidos técnico y político, el control social tiene un sentido pedagógico. En efecto, cuando los grupos veedores ejercen su derecho legítimo a controlar la gestión pública, cumplen una función educativa al interior de sus comunidades e incluso a nivel estatal. Quizá este sea el descubrimiento más importante de la presente investigación: el sentido pedagógico del control social fundamentado en la formación ciudadana que pueden liderar los grupos veedores, y con la cual se busca que la ciudadanía se apropie cada vez más de lo público y transforme la manera en que conciben su entorno. Un sentido que se refleja en el caso estudiado cuando ellos mismos organizaron foros, conferencias y encuentros en donde no solamente mostraba los avances y resultados, sino en donde también se realizaban campañas de sensibilización sobre la participación ciudadana y la realidad de las personas con discapacidad.

4. CONCLUSIONES

En síntesis, el control social tiene un sentido técnico y uno político, y de la confluencia de los dos se genera un tercer sentido ético comunicativo. Así las cosas, el control social busca mejorar la gestión pública y equilibrar las relaciones de poder entre el Estado y la ciudadanía. Sin embargo, para lograr tal fin existen tres elementos básicos que todo ejercicio de control social debe tener en cuenta: la organización, el conocimiento y la comunicación.

A partir de estos tres elementos identificamos una serie de factores de éxito y fracaso que inciden en el control social y que determinan su nivel de incidencia sobre la gestión pública y sobre la ciudadanía; y caracterizamos los efectos técnicos y políticos tanto a nivel distrital como ciudadano. No obstante, sostuvimos que el factor crítico de éxito es la argumentación puesto que aún cuando un grupo veedor siga los demás factores expuestos, de nada vale si no se cuentan con propuestas bien fundamentadas a la luz de las normas técnicas y políticas.

Este escrito ha pretendido también mostrar el papel protagónico que ocupan los ciudadanos en el cuidado y defensa de lo público. La constitución de 1991 dio un gran paso al ampliar las posibilidades de participación de todas las personas en el marco de una democracia participativa, sin embargo, y pasados 20 años desde su promulgación, todavía falta mucho por avanzar.

A partir de la reflexión de las prácticas, acciones y circunstancias que influyen al momento de ejercer cualquier control social, fue posible esclarecer las dinámicas reales de esta forma de participación ciudadana. La literatura examinada y la experiencia analizada han permitido identificar los alcances y las dificultades del control ciudadano y sus potencialidades. Teniendo en cuenta todo lo anterior, es posible afirmar que existen dos grandes campos que merecen una mayor atención de parte del distrito y de toda la ciudadanía en general: de un lado, la falta de conciencia en la sociedad sobre los derechos ciudadanos y la importancia de apropiarse de lo público; y de otro lado, el todavía precario compromiso de los funcionarios públicos

para aplicar la participación ciudadana en un intento por democratizar el Estado y empoderar a la ciudadanía.

El primer reto, entonces, es trabajar en una cultura de lo público que empodere a los ciudadanos para que participen activamente en aquellos asuntos que le incumben a todos. Apropiarse de lo público, como lo demuestra la experiencia estudiada, significa entender que lo público no se agota en el Estado sino que en el mundo de la sociedad civil también ocupa un lugar preponderante la ciudadanía. Y en este punto, el control social demuestra que los ciudadanos tienen la capacidad de producir una nueva gramática social y política en donde lo público se construye de la mano con el Estado y mediante espacios de deliberación que sirvan para llegar a consensos. Con esto suponemos que el ejercicio del control social no se limita a vigilar y denunciar sino que va más allá cuando es propositivo y utiliza el poder comunicativo para producir transformaciones en la gestión pública, logrando que los intereses generales sean representados por la administración.

El segundo reto, es propiciar el desarrollo y la construcción de voluntad por parte de la administración distrital para poner en práctica la participación ciudadana. Si bien se ha avanzado en este tema y algunas entidades ya se encuentran abiertas a la participación, aún existen muchas otras que se encuentran reticentes a los ejercicios de control y a proporcionar información adecuada a la ciudadanía.

Como se vio a lo largo del escrito, los principales obstáculos a los que se enfrenta el control social están relacionados con las barreras institucionales que no permiten a los grupos veedores apropiarse debidamente de lo público. El principal problema que se presenta es el acceso a la información. Las entidades distritales en muchos casos entregan información incompleta, desactualizada e insuficiente a los ciudadanos que la solicitan. Por esta razón, es necesario mejorar los procedimientos de atención a denuncias, quejas y reclamos en todo el distrito capital buscando garantizar el derecho a la información pública y a la participación ciudadana.

Cualquier política pública distrital de participación ciudadana debe estar dirigida a mejorar estos dos campos de acción, fortaleciendo las organizaciones sociales y cambiando la cultura burocrática cerrada al ejercicio del control social.

Específicamente, debe tener en cuenta que la participación ciudadana no se garantiza con un régimen normativo que la reconozca y busque garantizarla. Por el contrario, implica la formación educativa desde incluso el primer año de escolaridad puesto que los valores democráticos y la apropiación ciudadana de lo público implica una transformación cultural que requiere de esfuerzos de largo aliento.

De igual forma, debe propender por fortalecer aquellas organizaciones sociales que ya existen de manera que estas experiencias propicien nuevos ejercicios participativos en la comunidad. Ahora bien, y en tanto que lo público es responsabilidad de todos, esta formación ciudadana también es responsabilidad de todos. Por eso, vale destacar la función pedagógica que han venido adelantando algunas agrupaciones veedoras quienes no se han limitado a ejercer control social a la gestión pública y han optado por llevar a cabo iniciativas de capacitación a la comunidad en temas relacionados con la democracia y la participación ciudadana.

En cuanto a la creación de voluntad política de la administración en pro de la participación ciudadana es importante continuar en la sensibilización de los funcionarios públicos para democratizar las entidades estatales. Tanto la literatura consultada como la experiencia analizada, dan cuenta de la lenta pero continua mejora en la percepción que se tiene en las instituciones estatales sobre el control social. Cada vez más, los servidores públicos comprenden la importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos, no obstante, aún queda mucho por avanzar. Para lograr tal efecto, debe profundizarse en campañas al interior de cada entidad para mejorar la atención a los ciudadanos y las respuestas claras y oportunas a las personas, pero también mejorar y fortalecer las sanciones impuestas a aquellos funcionarios que no están dispuestos a abrirse a la ciudadanía. Esto último se logra haciendo más eficientes las agencias de control distritales de forma que éstas sirvan de complemento al control social respondiendo de manera más rápida a las denuncias hechas por las personas y efectuando sanciones más drásticas a los funcionarios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbosa Cardona, Octavio. *Control y eficacia en la gestión pública*. Bogotá: ESAP, 1997.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la Democracia*. México: Fondo de cultura económica, 2001.
- Claros Cohaila, Roberto. *Transparencia, participación y rendición de cuentas en la gestión municipal*. Lima: Ediciones ESAN, 2009.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.
- Cunill Grau, Nuria. *Responsabilización por el control social*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Asdi, 2003.
- Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 2*. Bogotá: Corporación Transparencia Nacional, 2000.
- Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 7*. Bogotá: Corporación Transparencia Nacional, 2004.
- Corporación Transparencia por Colombia. *Cuaderno de Transparencia No 8*. Bogotá: Corporación Transparencia Nacional, 2004.
- Gilbert, Alan. *Bogotá progreso, gobernabilidad y pobreza*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008.

Instituto Nacional de Administración Pública. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. *La democracia en América Latina hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano Guía para su ejercicio*. Bogotá: USAID, 2005.

Ramirez, José Guillermo. *Participación y control ciudadano*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2003.

Rodríguez, Gloria Amparo, y Muñoz Ávila, Lina Marcela. *La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

Silva, Alicia Eugenia. *Bogotá, de la construcción al deterioro 1995-2007*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

Velásquez, Fabio. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2003.

Velásquez, Fabio. *La participación ciudadana en Bogotá : mirando el presente, pensando el futuro*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Capítulos o artículos en libro.

Bresser, Luis Carlos. “Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal”. En Bresser Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Argentina: Editorial Paidós, 1998.

Del Aguila, Rafael. “La democracia.” En: Del Aguila, Rafael (comp.). *Manual de ciencia política*. Madrid: Editorial Trotta, 2008.139-229.

Forero, Clemente (*et al*). “Participación ciudadana y eficiencia en la asignación de recursos públicos”. En *Descentralización y participación ciudadana*. Bogota: Tercer Mundo Editores, 1997.

Habermas, Jürgen. “Tres modelos normativos de democracia”. En: Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999. 230-246.

Hoyos, Guillermo. “Educación y ética para los ciudadanos”. 1998 En: Filmus, Daniel (Comp.). *Las Transformaciones educativas. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*. Buenos Aires: Editorial Troquel, 1998. 83–100.

Londoño, Juan Fernando. “Aproximación a la democracia participativa.” En: Londoño, Juan Fernando (*et al*). *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá: FESCOI, 1997.13–24.

Losada, Rodrigo y Casas, Andrés. “Enfoques que privilegian el entorno total”. En: Losada, Rodrigo y Casas, Andrés. *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana, 2008. 221–259.

Peruzzotti, Enrique. “La política de accountability social en América Latina”. En Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (Eds.). *Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina*. México: Manuel Porrúa Editores, 2006. 245-264.

Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. “Accountability Social: la otra cara del control”. En: Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. *Controlando la*

política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas.
Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. 23 – 52.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Cunill Grau, Nuria. “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”. *Gestión y Política Pública*. No. 1, Vol. XVIII. (2009): 3-37.

Hoyos, Guillermo. “Las ciencias de la discusión en la teoría del actuar comunicativo”. *Reflexiones sobre la investigación en ciencias sociales y estudios políticos*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Vol. 1. (2003): 113 - 130.

García, Isabel. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias.” *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47 (2007): 37-64.

López, Andrea. “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje conceptual”. Editado por Instituto Nacional de la Administración Pública. s.f.

O'Donnell, Guillermo. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*. No. 11. (Octubre de 2004): 11-31.

O'Donnell, Guillermo. “Accountability Horizontal”. *Agora*. No. 8. (Verano de 1998): 5-34.

Sánchez, Rubén. “Política, democracia y ciudadanía.” *Revista Desafíos*, nº 9 (2003): 8-37.

Otros documentos

Casa ciudadana del control social. “Seguimiento a la política pública de discapacidad, mejor ejercicio de control ciudadano”. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web <http://www.casadelcontrolsocial.gov.co/?idcategoria=39867>

Congreso de la República. “Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”. República de Colombia, Bogotá, 2003.

Congreso de la República. “Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. República de Colombia, Bogotá, 1994.

Congreso de la República. “Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. República de Colombia, Bogotá, 1993.

Corte Constitucional. “Sentencia C-872 de 2003” M.P: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, 2003.

Corte Constitucional. “Sentencia T-451”. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, 2011.

Corte Constitucional. “Sentencia C-292”. M.P: Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, 2003.

Cunill Grau, Nuria. *El control social en América Latina*. Documento preparado en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Cunill Grau, Nuria. *La rendición de cuentas y el control social: una aproximación conceptual*. México: PNUD, 2007.

Cunill Grau, Nuria *Repensado lo público a través de la sociedad*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997.

Departamento de Planeación Nacional. “Documento Conpes 2790”. Bogotá: DNP, 1995.

Departamento de Planeación Nacional. “Documento Conpes 2779”. Bogotá: DNP, 1995.

Ministerio del Interior y Justicia “Plan Nacional de Formación de Veedores Para El Control Social a la Gestión Pública”. Bogotá, 2001.

Ministerio del Interior y Justicia “Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. *Participación en el control social a la gestión pública*”. Bogotá, 2006.

Periódico Proclama. “Síntesis de aportes y preguntas de la red de bienestar componente discapacidad en la pasada rendición de cuentas de la política distrital de discapacidad (25 de agosto de 2010)”. Consulta electrónica realizada en julio de 2011. Disponible en la página web
<http://www.periodicoproclama.org/page.php?mod=czoxNjoiY3pvME9pSnVaWGR6SWpzPSI7&accion=view&st=1&sec=96&id=660>

Periódico Proclama. “Red ciudadana de control social-accesibilidad para la población en condición de discapacidad” Consulta electrónica realizada en julio de 2011. Disponible en la página web
<http://www.periodicoproclama.org/page.php?mod=czoxNjoiY3pvME9pSnVaWGR6SWpzPSI7&accion=view&st=1&sec=96&id=665>

Peruzzotti, Enrique. *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación Buenos Aires: 28 y 29 de agosto de 2008.

Van Dijk, Teun. *Discurso, poder y cognición social*. Maestría en Lingüística. Escuela de Ciencia del Lenguaje y Literaturas Cuadernos. N°2, Año 2. (Octubre de 1994): 1-92.

Entrevistas

Entrevista a Nelson Julián Jiménez, líder de la Red ciudadana de control social en Bienestar y director del periódico Proclama, Realizada en Bogotá, 4 de Julio de 2011.

Entrevista a Luis Felipe Salamanca, coordinador de la Red Ciudadana de Control Social en Salud, Realizada en Bogotá, 24 de junio de 2011.

Entrevista a Gloria Osorio, coordinadora de la Red Ciudadana de Control Social en Bienestar, Realizada en Bogotá, 7 de julio de 2011.