

**MODELO PARA EL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO
DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO**

JUAN CARLOS TORRES MARIACA

Asesor: Gustavo Adolfo Ortega Oliveros

**UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
MAESTRÍA EN GOBIERNO
MEDELLÍN
FEBRERO DE 2016**

DEDICATORIA

A Dios por la posibilidad de vivir y servir conforme su propósito, mi amada esposa por su compromiso con nuestro proyecto de vida y de familia; nuestros hijos que enriquecen día a día el camino y nos aportan inspiración, motivación y fuerzas; a mis padres por cada detalle de amor y de apoyo incondicional en cada paso que doy.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| CONTENIDO..... | 3 |
| LISTADO DE TABLAS..... | 6 |
| LISTADO DE ILUSTRACIONES..... | 8 |
| RESUMEN..... | 9 |
| SUMMARY | 9 |
| PALABRAS CLAVE | 10 |
| KEYWORDS | 10 |
| INTRODUCCIÓN..... | 11 |
| 1. MARCO DE REFERENCIA | 20 |
| 1.1 Control social a la gestión a partir de las Veedurías Ciudadanas | 23 |
| 1.2 Marco Normativo del ejercicio veedor en Colombia | 28 |
| 1.3 Estado del Arte del Ejercicio Veedor en Colombia y su impacto en el control social a la gestión pública | 39 |
| 1.4 Experiencias significativas de control social a la Gestión Pública en Colombia .. | 42 |
| 1.5 Estudios que señalan retos que afrontan las veedurías ciudadanas en Colombia | 45 |
| 2. CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO | 49 |
| 2.1 Política de Participación Ciudadana en el municipio de Envigado..... | 50 |
| 2.2 Medidas para el Fortalecimiento del Control Social en el municipio de Envigado | 51 |
| 2.3 Formación y capacitación a veedores ciudadanos | 52 |
| 2.4 Inscripción de Veedurías Ciudadanas en el Municipio..... | 53 |
| 2.5 Veedurías Ciudadanas registradas en torno al control a la Gestión en el municipio de Envigado..... | 53 |

| | | |
|-----|---|----|
| 3. | LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA..... | 56 |
| 3.1 | Ajustes a la reglamentación existente..... | 56 |
| 3.2 | Sistemas e Instancias de Participación..... | 57 |
| 3.3 | Promoción y fortalecimiento del Control Social | 57 |
| 3.4 | Financiación para el fortalecimiento del Control Social..... | 59 |
| 3.5 | Planeación y programación Presupuestal Participativa | 60 |
| 3.6 | Del control a la gestión | 60 |
| 3.7 | De las actuaciones ante las Corporaciones Públicas..... | 61 |
| 4. | UN MODELO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA POR PARTE DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO..... | 63 |
| 4.1 | Mapa del Modelo para el control social a la Gestión Pública: Caso municipio de Envigado. | 67 |
| | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 69 |
| 5. | ANEXOS..... | 72 |
| 5.1 | Protocolo de Análisis Documental de la Política Pública para la Participación Ciudadana, Ley 1757 de 2015, con relación a la reglamentación del municipio de Envigado:..... | 73 |
| 5.2 | CARTILLA: MODELO DE PARA EL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO..... | 75 |
| | PRESENTACIÓN..... | 76 |
| 1. | FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL..... | 77 |
| 2. | CONTROL SOCIAL A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 79 |
| 3. | CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA. | 86 |
| 3.1 | Procedimiento para el seguimiento y evaluación a la Planeación Participativa: | 86 |

| | |
|--|-----|
| 3.1.1 Consejos Territoriales de Planeación..... | 87 |
| 3.1.2 Presupuesto Participativo..... | 88 |
| 3.2 Ejecución de Planes de Desarrollo | 89 |
| 3.2.1 Seguimiento a Planes, Programas y Proyectos | 90 |
| 1.2.1 Instrumentos de control para el seguimiento a proyectos..... | 93 |
| 1.2.2 Instrumentos de control para el seguimiento a contratos | 94 |
| 1.2.3 Instrumentos de control para el seguimiento a contratos de obra civil | 95 |
| 1.3 Evaluación y control de resultados a la gestión pública..... | 103 |
| 1.3.1 Procedimiento para la participación en los procesos de Rendición de Cuentas | 104 |
| 1.3.2 Instrumentos de control para la participación en audiencias públicas de cuentas. | 107 |
| REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS | 109 |

LISTADO DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla 1 Gráfica No. 02 Ley Estatutaria 1757 de julio 06 de 2015 Título 4, capítulo 2. | 34 |
| Tabla 2 Marco Jurídico de las Veedurías Ciudadanas | 37 |
| Tabla 3 Normatividad adoptada para el municipio de Envigado..... | 38 |
| Tabla 4 Veedurías Ciudadanas registradas para el control social a la gestión en el municipio de Envigado 2012 - 2015. | 54 |
| Tabla 5 Anexo 1 6.1 Protocolo de Análisis Documental de la Política Pública para la Participación Ciudadana, Ley 1757 de 2015, con relación a la reglamentación del municipio de Envigado | 74 |
| Tabla 6 Instrumento 1 Identificación de Marco Normativo | 80 |
| Tabla 7 Instrumento 2 Protocolo de Análisis Documental Política Pública..... | 82 |
| Tabla 8 Instrumento 3 Tipos de peticiones ciudadanas y tiempos de respuesta a las mismas | 85 |
| Tabla 9 Instrumento 4 Elementos de control Formulación y Aprobación Planes de Desarrollo | 88 |
| Tabla 10 Instrumento 5 Elementos de control Presupuesto Participativo | 89 |
| Tabla 11 Instrumento 6 Elementos de control a la contratación pública | 95 |
| Tabla 12 Instrumento 7 Lista de chequeo modalidad de contratación por Licitación Pública | 100 |
| Tabla 13 Instrumento 8 Lista de chequeo modalidad de contratación por Selección Abreviada | 101 |
| Tabla 14 Instrumento 9 Elementos de control para la planeación y ejecución del contrato de obra | 103 |
| Tabla 15 Instrumento 10 Elementos de control para el procedimiento de rendición de cuentas..... | 106 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 16 Instrumento 11 temas, aspectos y contenidos relevantes que la entidad debe comunicar y sobre los cuales debe rendir cuentas (Adaptación del Manual de Rendición de Cuentas - DAFP, Pág. 17 | 108 |
|---|-----|

LISTADO DE ILUSTRACIONES

| | |
|---|-----|
| Ilustración 1 Ley Estatutaria 1757 de julio 06 de 2015. | 32 |
| Ilustración 2 Matriz de riesgos en la función de veeduría | 47 |
| Ilustración 3 Matriz de riesgos por la inexistencia del modelo | 48 |
| Ilustración 4 Veedurías Ciudadanas registradas en Envigado de 2012 - 2015 | 55 |
| Ilustración 5 Cuadro sinóptico del Modelo..... | 68 |
| Ilustración 6 Pasos para la formulación de un Plan de Desarrollo | 90 |
| Ilustración 7 Plan de Desarrollo y su composición | 91 |
| Ilustración 8 Elementos para la Rendición de Cuentas | 105 |

RESUMEN

Esta investigación parte de las diferentes iniciativas que se presentan en el escenario nacional e internacional en torno a la intención por consolidar y mejorar la función de control social a la gestión pública que ejercen por mandato constitucional las veedurías ciudadanas, a partir de referentes que orienten la labor de sus integrantes, en el caso concreto del municipio de Envigado dadas sus características y la cultura de participación ciudadana que ha implementado.

En ese sentido, se indaga acerca de ¿Cómo fortalecer el control social, a través del mejoramiento en la función de seguimiento a la gestión pública que desarrollan las veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado?

En este trabajo se propone un modelo para el fortalecimiento del control social a la gestión pública que ejercen las veedurías ciudadanas, como herramienta de consulta para el desarrollo de actividades de seguimiento real y efectivo a las diferentes actuaciones que enmarcan la gestión pública; desde la formulación misma de la Política de Participación Ciudadana y su nuevo marco normativo en Colombia, el análisis e identificación de otras publicaciones que buscan facilitar la labor del veedor ciudadano con guías, instructivos, entre otros; así como un análisis de los principales obstáculos que se presentan en su función, conforme algunos referentes de investigaciones al respecto.

SUMMARY

This research project takes into account various initiatives presented in the national and international stage regarding the intention to consolidate and improve the

function of social control of public management exercised by constitutional mandate for the citizen oversight. This is possible from references to guide the work of its members, in the case of the municipality of Envigado given its characteristics and culture of citizen participation implemented.

In that sense, we inquired about how to strengthen social control , through from the improvement in the monitoring function of public management, developed by the citizen oversight in Envigado?

This paper proposes a model for strengthening the social control of public administration exerted by citizen oversight, from the identification and analysis of references, causes of major obstacles encountered in developing their function and of proposals, and guidelines , instructions and tools than in other publications especially of character institutional and public, have materialized around the objective, but in the case of this research focus on public management.

PALABRAS CLAVE

Clasificación JEL: H: Economía Pública, k Derecho y economía, N Historia económica.

Control Social, Veedurías Ciudadanas, Gestión Pública, Rendición de Cuentas.

KEYWORDS

JEL Classification : H: Public Economics , Law and Economics k , N Economic History.

Social Control, citizen oversight , Public Management , Accountability.

INTRODUCCIÓN

La evolución histórica de las diferentes discusiones académicas planteadas en el escenario internacional en torno a la gerencia pública, plantean hoy en día una administración pública abierta, cercana al ciudadano, transparente y participativa, que comunica y rinde cuentas permanentemente a la ciudadanía de sus decisiones y del impacto que las mismas generan.

Se consolida una ciudadanía activa y corresponsable, no sólo a partir de la posibilidad de elegir democráticamente a sus gobernantes, también desde las opciones que el marco normativo que regula esta relación gobernante – ciudadano le confiere, especialmente en torno a su participación en la definición de políticas públicas, de programación presupuestal, en el acompañamiento y vigilancia de la gestión pública en general, la cual incluye la rendición de informes acerca de los resultados.

Estos postulados son sustentados en un enfoque colectivo, que consolida y fortalece lo público, en tanto en lo público deben prevalecer los intereses generales sobre intereses particulares.

Esta nueva relación que se establece entre el Estado y el ciudadano, plantea nuevas formas de asociación para ejercer control ciudadano, en el que los gobernantes implementan acciones programáticas que velen no sólo por la protección de los derechos ciudadanos y el mejoramiento en su calidad de vida, también les hace responsables en la eficiencia y eficacia de los recursos en el marco de su gestión. (Velásquez, 1998)

Es pertinente entonces plantear en qué forma podría evaluarse la gestión pública, desde del entramado complejo que resulta de la relación gobierno-ciudadano:

“Si lo que nos interesa es examinar la eficacia de las organizaciones públicas, deberíamos poner atención en el tipo y la calidad de las interrelaciones entre esas organizaciones públicas y el exterior de las mismas, ya que si sólo nos dedicamos a examinar las componentes internas del funcionamiento de tales organizaciones, lo máximo que conseguiremos será avanzar en la evaluación de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales.”. (Subirats, 2004).

Según Velásquez y González, la participación es entendida como un proceso social, que se materializa a través de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de objetivos comunes. (Velásquez C. Fabio, 2003)

Para el caso del escenario Colombiano, la participación ciudadana empieza a ganar espacio a partir de las políticas de descentralización en la década de los ochenta específicamente a partir de la promulgación de la Ley 11 de 1986 “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”, al brindar la oportunidad a la población de intervenir influir en las decisiones públicas que les afectaban.

Esta situación, se fortaleció con la expedición de la Constitución Política de 1991, con un espíritu significativamente orientado a la participación ciudadana, que establece entre los fines esenciales del Estado, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, además de constituir como ejercicio obligatorio en todas las instituciones de educación oficiales y privadas, la formación en participación ciudadana de todos los individuos.

El artículo 270 de la Constitución Política de Colombia, establece que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. Así mismo, el artículo 103 define como responsabilidad del Estado contribuir a que las organizaciones sociales tengan representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

La participación ciudadana en Colombia cuenta con un amplio marco jurídico, que en su gran mayoría teje puntos de encuentro de carácter obligatorio y también voluntario, entre la administración municipal y los representantes de la población, en los que éstos últimos cumplen funciones fiscalizadoras, de consulta, de concertación o de gestión en algunos casos.

No obstante, a nivel local y de acuerdo al contexto particular de cada municipio y sus gobernantes, es diferente el grado de participación de la población en las diferentes decisiones y acciones que inciden y afectan sus intereses y su condición de vida, teniendo mayor incidencia la participación relacionada con aspectos sujetos al control fiscal.

Entre los diferentes actores que aparecen en la escena pública liderando iniciativas de participación, se encuentran los integrantes de los consejos de planeación, las veedurías ciudadanas, los consejos de cultura municipales de juventud, que vienen ganando reconocimiento en el campo social, cultural, político y económico.

En el campo de la participación ciudadana en el control social, se destacan como actores importantes y que ofrecen resultados significativos, los integrantes de las veedurías ciudadanas, las cuales contribuyen a democratizar la gestión gubernamental y mejorar sus resultados.

Las veedurías ciudadanas en Colombia, se constituyen en un derecho que se concede a los ciudadanos para participar en la fiscalización de la gestión municipal, su papel no sólo se limita a vigilar o exigir, se orienta también a proponer alternativas de solución.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior, hacen recomendaciones escritas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control correspondientes.

Promover acciones que permitan fomentar, fortalecer y mejorar el control social a través de las veedurías ciudadanas, debe constituirse de igual forma en un ejercicio activo y en un objetivo natural de las diferentes administraciones, a través de acciones que no sólo se orienten a garantizar su participación, sino a mejorarla, para lograr una gestión efectiva de sus integrantes.

La facultad otorgada a las veedurías ciudadanas para el ejercicio del control social es muy amplia, su alcance incluye acciones en torno a los planes, programas, proyectos, procesos, obras y servicios públicos, a las actuaciones de los servidores públicos, en sus procesos de selección o designación, de igual forma en cuanto a las actuaciones de personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, que manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Entre los organismos públicos que apoyan la labor de las veedurías ciudadanas se encuentran, La Procuraduría General de la Nación, La Contraloría General de la República, La Defensoría del Pueblo, El Ministerio del Interior, las Personerías en los municipios, pero también es función de las administraciones municipales propender por el fortalecimiento de estos actores sociales.

El municipio de Envigado se destaca en el entorno regional y nacional por su organización administrativa y financiera, por la efectividad en la gestión de sus gobernantes, por una disposición de recursos que le han merecido un reconocimiento y distinción como ciudad con alta calidad de vida.

Uno de los procesos en que el municipio invierte importantes esfuerzos, es la organización de las asambleas zonales para definir el presupuesto participativo, en las que los ciudadanos cuentan con la posibilidad de intervenir e incidir en las decisiones relacionadas con la asignación de recursos para sus comunidades.

La administración municipal también se destaca por garantizar diferentes canales para conocer la percepción de sus ciudadanos, para atender sus solicitudes, quejas y requerimientos, a través de las diferentes Secretarías que conforman el Ente Central, así como para presentar informe de la gestión adelantada por las mismas.

Uno de los mecanismos más usados por los ciudadanos del municipio de Envigado, son las veedurías ciudadanas. Desde el año 2000 hasta la fecha, se registraron en el Municipio, más de 170 veedurías, con diferentes objetos, de los que se destacan en gran medida: control al presupuesto participativo, control a la construcción de obras públicas y control a la prestación de los servicios de salud.

De igual forma como mecanismo de participación ciudadana y de control social, el municipio también centra importantes esfuerzos, es en la adecuada organización, presentación y socialización de informes periódicos a la ciudadanía, con relación al cumplimiento de sus planes, programas y proyectos, específicamente a través de los procesos de rendición de cuentas, a los cuales se convoca por obligatoriedad a las veedurías ciudadanas.

El municipio de Envigado, viene consolidando una cultura de participación ciudadana, en la que se establece una reglamentación concreta que parte de la expedición del decreto 351 de 2011 en el que se establece la política de participación ciudadana para el municipio y además se crea la Escuela de Formación y Participación Ciudadana.

Esta cultura refleja la intención decidida por apoyar las iniciativas de control social y además cualificar a la ciudadanía; no obstante hasta la fecha la participación de la ciudadanía como veedora se centra en gran proporción en el control a proyectos de obra, pero no es consistente y sólida tal y como sea analiza en capítulos posteriores, entorno al control a la gestión y a la eficiencia y eficacia en la aplicación de recursos públicos.

De igual forma, es pertinente avanzar en el camino que conduzca a una adecuada implementación y ajuste a las políticas existentes, en virtud de la expedición de la Ley 1757 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana”, señala un nuevo horizonte para el fortalecimiento del control social a la gestión pública en nuestro país.

En virtud de lo anterior y para el caso concreto del municipio de Envigado, se pretende establecer un diagnóstico que permita evaluar la eficacia de la función del control social a través de las veedurías, con el fin de diseñar un modelo que permita fortalecer y mejorar la función adelantada por las veedurías ciudadanas, a partir de la identificación y análisis de causas de los principales obstáculos que se presentan en desarrollo de su actividad.

La pertinencia de este estudio permitirá entre otros aspectos, a la Personería Municipal de Envigado, enfocar esfuerzos para la formación de líderes veedores activos y proactivos, al municipio de Envigado concretar acciones para el mejoramiento y calidad de la participación de veedores en el control social, lo que permite legitimar la gestión y resultados de la Administración Municipal.

Esta investigación indaga acerca de ¿Cómo fortalecer el control social a la gestión pública, en cumplimiento de la política pública de participación ciudadana, a través del fortalecimiento de la labor que desarrollan las veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado?

En torno al objetivo, se diseña un modelo para el fortalecimiento del control social a la gestión por parte de las veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado, a partir de la identificación y análisis de causas de los principales obstáculos que se presentan en desarrollo y cumplimiento de su función, de los diferentes modelos ya propuestos, de los referentes normativos y de la política pública que enmarcan su función tanto en Colombia como en el municipio de Envigado.

En virtud de lo anterior, el capítulo 1 establece un marco de referencia, en el que en primer lugar se sitúa el objeto principal de la investigación que es el control social a la gestión pública a través del ejercicio de las veedurías ciudadanas; en segundo lugar se describe el marco normativo que regula la participación ciudadana, el control social, el control social a la gestión pública en Colombia; en tercer lugar se referencian algunos autores e investigaciones relacionadas con el control a la gestión pública por parte de veedurías ciudadanas.

El segundo capítulo orienta y se adentra al caso puntual de estudio de la investigación, el municipio de Envigado, las políticas y medidas implementadas por el municipio para fortalecer el ejercicio veedor, la manera en que se registran las veedurías ciudadanas en la localidad y finalmente el detalle de Veedurías Ciudadanas que recientemente se registraron orientadas directamente al control de la gestión pública, con el objeto de evidenciar la necesidad de diseñar estrategias y herramientas que permitan orientar esta intención.

De igual forma plantea un ejercicio de análisis de estudios recientes que indagan acerca de los retos y dificultades que afrontan los veedores ciudadanos en ejercicio de sus funciones, como punto de partida para identificar las carencias y necesidades que podrían obstaculizar el cumplimiento del objetivo de ejercer control social a la gestión pública.

El tercer capítulo desarrolla un análisis documental de la política pública de participación ciudadana para el municipio de Envigado, en la que específicamente se estudia el tema de control social a la gestión pública, efectuando un comparativo entre lo que existe y lo que se encuentra pendiente por implementar, de conformidad con la normatividad reciente expedida por el Gobierno Nacional.

El cuarto capítulo detalla finalmente la propuesta de modelo que se construye de manera participativa, gracias al contexto situado, a los referentes normativos, a

investigaciones realizadas que indagan acerca de los principales retos que afrontan los veedores ciudadanos en ejercicio de su función, a los modelos y guías ya propuestos y especialmente, a las necesidades planteadas por la nueva normatividad que se implementa en Colombia en torno a la participación ciudadana y específicamente al ejercicio del control social a la gestión pública.

Es pertinente señalar, que esta investigación es de tipo cualitativa y el método a utilizar es el estudio de caso, ya que se refiere la situación específica del municipio de Envigado, las variables que hacen parte del contexto de la función de control social a la gestión por parte de las veedurías ciudadanas y que adicionalmente, orientan la recolección y el análisis de datos. El estudio se apoya en la Teoría Fundamentada, en la búsqueda de herramientas para el análisis y la consolidación de teoría.

En virtud de lo antes expuesto, puede establecerse que Colombia cuenta con un amplio marco normativo que pretende facilitar y promover una cultura de control social; que en ese esfuerzo, el papel que asumen las veedurías ciudadanas es de vital importancia, específicamente en lo que se relaciona con el seguimiento a la gestión pública, que les otorga un amplio campo de acción.

Dado el alcance de la facultad que les es otorgada y las limitaciones y dificultades que se presentan en su función, los veedores ciudadanos requieren además de jornadas de capacitación, herramientas que faciliten el cumplimiento de su misión, de carácter didáctico y práctica, que permitan establecer rutas claras de acción en torno a lograr un efectivo seguimiento a la gestión pública, desde la planificación presupuestal hasta la rendición de cuentas y evaluación de resultados.

En este sentido, existe un amplio campo de estudio que merece indagación y análisis en lo que se relaciona con la gestión pública y la efectiva participación de sus ciudadanos en su desarrollo, desde el mismo establecimiento de las políticas públicas, su seguimiento, la planificación de la inversión, la ejecución de planes,

programas y proyectos, y la presentación y socialización de sus resultados, no sólo en cuanto a cumplimiento, más importante aún, en cuanto al impacto que se genera en el presente y futuro del territorio.

Así mismo, se requiere un seguimiento detallado de las diferentes iniciativas de control social a la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas, en torno a la equiparación de oportunidades, a la sistematización y socialización de experiencias exitosas que puedan replicarse en cada municipio del Territorio Nacional y a la brecha existente en la actualidad entre el deber ser y la realidad que enfrentan las diferentes asociaciones y agremiaciones que desarrollan esta labor de vital importancia en un Estado Social de Derecho como lo es Colombia.

1. MARCO DE REFERENCIA

El paradigma de la gestión pública como modelo paquidérmico, anquilosado, burocrático y distante del ciudadano, viene replanteándose desde hace algunas décadas, a partir de modelos de gobierno, que se atreven a tomar distancia de esquemas tradicionales autocráticos y centralistas, para asumir prácticas administrativas participativas, que conduzcan a procesos eficientes que generen valor en lo social, cultural y productivo.

La evolución en las tendencias administrativas, plantea la necesidad de una administración pública abierta, cercana al ciudadano, transparente y participativa, que comunique y rinda cuentas permanentemente a la ciudadanía de sus decisiones y del impacto que las mismas generan.

En el contexto académico actual se plantea una asociación entre buen gobierno y gobernanza (governance), desde un enfoque integral. La gobernanza entendida como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado y cada vez más complejo”. (Ramírez-Alujas, 2011).

Estos arreglos institucionales, buscan una gestión pública de calidad, bajo tres temas centrales; uno de ellos se enfoca en la relación entre gobernanza y democracia, en torno a la cual es fundamental la participación de los ciudadanos en la acción pública; el segundo, hace énfasis en los resultados, específicamente en el impacto de las decisiones y acciones en torno a la solución de problemas colectivos y las aspiraciones en cuanto a calidad de vida de las comunidades, y finalmente; el último se refiere a la solidez, seguridad y confianza que genere el sistema económico y la proyección país.

Se establece entonces un perfil de gobernante y ciudadano desde la perspectiva de un nuevo relacionamiento, en el que prima la responsabilidad compartida por lo público desde un enfoque participativo, en el caso del ciudadano o el grupo social, la planificación y el desarrollo de la gestión con enfoque en resultados que den respuesta efectiva a necesidades y aspiraciones colectivas y que además garantice la sostenibilidad, solidez y proyección del sistema económico y social del Estado, región o localidad.

Esta orientación participativa de la gestión pública, implica de igual forma la transformación del ejercicio ciudadano, que pasa de una actitud pasiva a una actitud activa tanto de los individuos como de los diferentes grupos sociales.

La participación desde el sentido lingüístico, refiere a hacer parte o tomar parte de, en el campo de la gestión pública entonces, conlleva a un ejercicio activo como integrante de una comunidad, ciudad, departamento, país y la posibilidad de intervenir en los asuntos de interés colectivo.

Bajo la perspectiva de Fabio Velásquez, la participación ciudadana se entiende como un proceso en que los individuos por sí mismos o por medio de representantes, intervienen en el desarrollo colectivo, con el fin de mantener, reformar o transformar sus sistemas de organización social y política.

En cuanto a la utilidad de este mecanismo de intervención que genera una nueva relación Estado-ciudadano, el autor plantea que es útil:

“Porque mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados” (Velásquez C. Fabio, 2003, pág. 20)

Se destaca del apartado registrado, la importancia de la participación ciudadana en torno al control social que se genera con el objeto de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, con el objeto de contar con resultados que reflejen los intereses colectivos de la sociedad.

En el caso Colombiano el control social a la gestión pública, ha evolucionado en un contexto histórico y social de especiales connotaciones, que contempla las iniciativas de descentralización, la protesta ciudadana, el fenómeno de la corrupción y el conflicto armado, entre otros.

A la par con la evolución en la forma de administrar el Estado Colombiano, también se generó un marco normativo participativo, inicialmente desde las políticas de descentralización en la década de los 80, la Constitución Política de 1991 y en la actualidad a partir de diferentes Leyes y Decretos, que consolidaron mecanismos e instrumentos que permiten a los ciudadanos establecer control social a la gestión y toma de decisiones que involucran recursos públicos.

El seguimiento a la gestión pública contempla: desde instancias participativas para la asignación de recursos, hasta el desarrollo, ejecución y rendición de informes acerca de las acciones y decisiones de los gobernantes, lo cual implica para los ciudadanos interesantes retos y responsabilidades en torno al control social.

Los mecanismos más utilizados por los Colombianos para su ejercicio de control social, son entre otros: Consejos Municipales de Planeación, Juntas Administradoras Locales y las Veedurías Ciudadanas.

Si bien inicialmente se centró el interés por la participación en las Juntas Administradoras Locales, el surgimiento de las veedurías ciudadanas planteó una nueva forma de participación, que nació inicialmente como un mecanismo de protección de los intereses públicos, que diera respuesta al fenómeno de la corrupción que afectó y afecta las finanzas públicas y el desarrollo del país.

No obstante, su labor no sólo se ha transformado, ha marcado un importante liderazgo en la participación activa de los ciudadanos en las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales, que guardan incidencia directa con su calidad de vida y con el desarrollo del país y las regiones.

Este capítulo aborda referentes teóricos que han tratado el tema del control social a la gestión pública a partir del ejercicio de veedurías ciudadanas.

De igual forma, realiza un recorrido por el marco normativo que caracteriza el ejercicio veedor en nuestro País.

Finalmente, presenta algunos referentes de investigaciones relacionadas con el ejercicio veedor, con énfasis en el control social a la gestión pública, a nivel internacional, nacional y local.

1.1 Control social a la gestión a partir de las Veedurías Ciudadanas

En nuestro país ejercen el control social diversos actores, entre los que se encuentran, los ciudadanos y ciudadanas, organizaciones sociales, cámaras de comercio, universidades, asociaciones gremiales que conformen veedurías ciudadanas, entre otros.

El control social es definido por El Ministerio de Educación Nacional y de la Universidad Nacional de Colombia como una forma de participación ciudadana que permite a los individuos y a las organizaciones sociales influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que se desarrolla la gestión pública.

Lo anterior implica, corregir, orientar, rectificar las decisiones, la administración y el manejo de recursos, el tiempo y lugar de realización de servicios y programas del

Estado, con el fin de contribuir al logro de objetivos de eficiencia y transparencia en la utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. (2013, pág. 4-5).

Para la Corporación Transparencia por Colombia el Control Social se define como:

“Modalidad de participación ciudadana que permite a las personas individualmente consideradas y a las organizaciones de la sociedad civil, influir en los asuntos del Estado, con propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de la gestión pública y de sustraerlo de la apropiación privada. Sus contenidos hacen referencia básicamente a actuaciones ciudadanas de vigilancia, seguimiento, evaluación, crítica y sanción”. (2004, pág. 11)

Se señala de las anteriores definiciones como elementos centrales, la capacidad que tienen entonces los ciudadanos, de influir e incidir en las decisiones de carácter público, con el objeto de orientar, mejorar y transformar acciones y decisiones, que no se ciñan a los postulados de transparencia, efectividad y equidad en el uso de los recursos públicos.

Uno de los investigadores que más ha contribuido al estudio de la participación ciudadana en Colombia, es Fabio Velásquez, quien presenta la siguiente definición de Control Social:

“Forma de participación ciudadana a través de la cual la ciudadanía, de manera individual o a través de acciones colectivas, ejerce una función crítica y propositiva sobre el comportamiento de los agentes públicos estatales y no estatales, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de los recursos públicos. El control social es un mecanismo de regulación de la acción pública, a través de la cual los ciudadanos y ciudadanas pueden incidir en el manejo de la cosa pública”. (2008, pág. 2)

Se suma entonces como elemento adicional, la posibilidad de fortalecer el ejercicio de control social con una actitud de crítica y propositiva, lo cual confiere la facultad y reta además al ciudadano a presentar aportes significativos que contribuyan al objetivo de regular y mejorar los resultados en la gestión de lo público.

En desarrollo de esta investigación se define entonces Control Social como “Mecanismo de regulación social, en el que los ciudadanos o las agremiaciones sociales, ejercen una función de vigilancia y control sobre asuntos de carácter o interés público, con el fin de garantizar la integridad en el manejo de los recursos.”

Es pertinente entonces delimitar el alcance la gestión pública, para lo cual se abordan algunos referentes que brindan elementos al respecto y se consideran las disposiciones normativas y reglamentarias para el caso, en el marco normativo Colombiano.

La gestión pública, es delimitada por la Corte Constitucional de Colombia, mediante sentencia C-292 de 2003: “la gestión pública incluye toda actividad encaminada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la prestación de un servicio público, de una función pública, aun cuando estas actividades sean prestadas por particulares”.

La Corte refiere de igual forma, que la gestión pública “comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas”, lo cual incluye la ejecución de contratos o la prestación de un servicio público.

En materia de Gestión Pública tanto El Gobierno Nacional y las administraciones municipales, en torno al objetivo de modernizar el Estado, hacerlo más efectivo, optimizar los recursos y dar cumplimiento a las políticas públicas, satisfacer las necesidades de la población y mejorar su calidad de vida, formulan planes de desarrollo en los cuales de manera organizada plasman programas y proyectos que ejecutan en el transcurso de su período de gobierno.

Estos Programas de Gobierno que se traducen en acciones puntuales, son objeto de control para las veedurías ciudadanas, las cuales pueden intervenir al vigilar que

la aplicación de recursos se efectúe conforme a la Ley, a los planes, programas, proyectos y contratos, fiscalizar la ejecución oportuna, equidad, calidad técnica y eficacia de la gestión pública.

Para el efecto, las veedurías ciudadanas pueden solicitar y deben recibir de manera oportuna la información requerida para el adecuado seguimiento, para su análisis, para presentar informes a la ciudadanía y en los casos en que se encuentren fundadas, denuncias a las autoridades correspondientes.

El ejercicio de control que establecen las veedurías ciudadanas, opera en defensa de los intereses de la comunidad y en protección de los recursos públicos. La posibilidad de participar, influir, presentar observaciones, sugerencias y presentar denuncias, constituyen herramientas importantes para los integrantes de las veedurías ciudadanas, para lo cual se requiere que sus integrantes, que en la mayoría de los casos corresponden a ciudadanos de escasos recursos, logren formarse, perfilarse y contar con las competencias requeridas, en cada uno de los sectores en los cuales participan.

En tanto, el control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas es una figura legítima, porque es expresión de búsqueda de esa alternatividad de la que se ha referido, dada su relevancia, en los planos de actuación de la sociedad y el Estado. A su vez, estas serán garantes de relaciones vitales, porque emerge el sujeto político como veedor/ciudadano, por eso se habla de mediación/mediador en el establecimiento de nuevas relaciones de lo público. (González, 2012, pág. 23)

Este elemento de control social desde las veedurías ciudadanas es importante porque se constituye en elemento posterior de control político a la elección de un gobernante, sustentado en las promesas de campaña plasmadas en planes de gobierno.

"El control social ciudadano, en lo concerniente a la gestión del Estado, además de constituirse en una herramienta valiosa, esencial y fundamental para garantizar la transparencia y probidad en el uso y manejo de los recursos públicos surge como una luz

de esperanza para la defensa de lo público y el compromiso social que tenemos con las generaciones futuras. (Arango, 2011)

Esta publicación que plantea un análisis a los mecanismos de participación ciudadana en el marco jurídico Colombiano, en comparación con experiencias exitosas de países como Estados Unidos, Italia, Suiza y Uruguay, destaca el papel del veedor como controlador social que a través de sus acciones promueve un juicio político parcialmente sustitutivo en torno a la gestión del gobernante.

Una experiencia destacada en torno al ejercicio veedor a los planes de gobierno, se presenta en el municipio de Medellín, en el cual se constituyó desde el 6 de diciembre de 1996, producto de un acuerdo entre un variado grupo de organizaciones de la sociedad civil de naturaleza social, comunitaria, académica y empresarial, veedurías ciudadanas para efectuar seguimiento a los planes de desarrollo de los mandatarios locales, con el objetivo de revisar su proceso de ejecución y presentar a la ciudadanía resultados y recomendaciones.

Estas veedurías han presentado interesantes conclusiones que permiten de igual forma un ejercicio de trazabilidad de la gestión pública en la capital del departamento de Antioquia, a partir de un ejercicio de control social, que cuenta con una estructura permanente y suficiente para desarrollar su labor y para socializar sus resultados, a partir de estudios, informes, pronunciamientos y actividades de diálogo abierto entre el la ciudadanía y el gobierno municipal.

Si bien se logró un primer acercamiento al establecimiento de un modelo general para facilitar la labor de control social a la gestión pública por parte de los veedores ciudadanos, esta investigación pretende afianzar un modelo que facilite y mejore específicamente el control social a la gestión por parte de las veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado, a partir de herramientas conceptuales y didácticas prácticas, que puedan concretarse en acciones participativas de valor.

Existen otras herramientas de control a la gestión pública, una de ellas el presupuesto participativo, mecanismo con algo más de tres décadas, a partir del cual se logran espacios de encuentro y consenso, en los que la comunidad interviene y participa de manera dinámica en la formulación de políticas públicas y en la asignación de recursos públicos.

La segunda herramienta se genera a partir de los procesos de rendición de cuentas. Este mecanismo cuenta con varias etapas, una de ellas la publicación de información, la exposición o socialización de resultados, la explicación o diálogo, lo que permite incentivar el cumplimiento o ejercer correctivos sobre los resultados no esperados o las metas no alcanzadas.

En las diferentes etapas y formas en que se realiza la rendición de cuentas por parte de las entidades oficiales, uno de los aspectos relevantes se orienta a motivar la participación de las organizaciones sociales, entre las que se encuentran las veedurías ciudadanas.

Las audiencias públicas de rendición de cuentas se constituyen en un espacio importante de interlocución, en el que se facilita el acercamiento entre el gobernante o gestor público y los ciudadanos, su riqueza radica precisamente en la comunicación en doble vía que se genera.

1.2 Marco Normativo del ejercicio veedor en Colombia

En el marco de la Constitución Política Nacional podríamos indicar que Colombia es una democracia participativa, lo cual conlleva no sólo a garantizar la manifiesta decisión del pueblo en la elección de sus gobernantes, sino también a facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Colombia es un Estado Social de Derecho, que contempla entre sus fines esenciales “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. (Art. 2, Constitución Política de Colombia, 1991).

El artículo 103 señala que “el Estado contribuirá a que las organizaciones sociales tengan representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública”.

El Artículo 270 de la Carta Política indica que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Por su parte el artículo 369, con relación a los servicios públicos domiciliarios precisa: “la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 270, refiere: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (1991), lo cual permite en nuestro país, un marco legal que promueve una sociedad participativa, involucrada en el acontecer de lo público.

ARTÍCULO 1°. DEFINICIÓN. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Esta definición permite entrever las principales funciones de las veedurías ciudadanas:

1. Vigilancia a la gestión pública, ejercida por autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y de control.
2. Vigilancia a las entidades privadas que ejecuten programas, proyectos, contratos o presten un servicio público.

El Congreso de la República reguló los mecanismos de participación ciudadana a través de una ley estatutaria, la Ley 134 de 1994, norma que en el artículo 100 establece “Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”.

En el año 2003 se expide la Ley 850 "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas", entre otros aspectos establece: Principios rectores de las Veedurías, funciones, medios y recursos de acción, derechos y deberes, requisitos, impedimentos y prohibiciones, redes de veeduría y redes de apoyo institucional, aspectos que sustentan la labor de las veedurías.

Para comprender de manera más amplia el objeto de las veedurías ciudadanas, se recurre nuevamente a la Ley en su artículo 4:

ARTÍCULO 4°. OBJETO. “La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como éstos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan

el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.”

Es visible entonces el campo de acción que la normatividad Colombiana otorga a las Veedurías Ciudadanas y que se destaca a continuación:

1. Vigilancia preventiva y posterior a la gestión pública administrativa.
2. Seguimiento a planes, programas y proyectos.
3. Seguimiento a la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas.
4. Vigilancia a la contratación pública.
5. Diligencia en el cumplimiento de la función pública.
6. Presentación de informes, recomendaciones escritas y denuncias en los casos en que sea pertinente.

En este recorrido normativo y como complemento a la reglamentación ya abordada, podría indicarse que el año 2015, a partir de la promulgación el 06 de julio, de la Ley 1757 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana”, señala un nuevo horizonte para el fortalecimiento del control social a la gestión pública en nuestro país.

Podría resumirse los principales Títulos que hacen parte de esta recién promulgada Ley Estatutaria:



Ilustración 1 Ley Estatutaria 1757 de julio 06 de 2015.

En especial se hace referencia al título 4 numeral 3 en la gráfica, relacionado con la Rendición Pública de Cuentas, el título 5 numeral 4 de la gráfica con El Control Social a lo Público, y el título 7 numeral 6 en la gráfica, de la Coordinación y Promoción de la Participación Ciudadana.

Se señalan de los capítulos y artículos que hacen parte de los títulos ya referenciados, aquellos que directamente se relacionan con el objeto de esta investigación y que se refieren a las diferentes formas en que las veedurías ciudadanas pueden ejercer control social a la gestión pública.

La Ley 1757 de 2015, define la Rendición Pública de cuentas de la siguiente forma:

ARTÍCULO 48. Definición Rendición de Cuentas. Por rendición de cuentas se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos,

metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

Se eleva a Ley Estatutaria una política antes establecida por documento CONPES, además de señalar para la rama ejecutiva del orden nacional y territorial aspectos como: principios y elementos, obligatoriedad, manual único y lineamientos, estrategia, espacios de diálogo, instancias de participación, audiencias públicas, etapas del proceso, respuesta a los informes de rendición de cuentas, entre otros.

En el título 4 define de la siguiente manera el Control Social a lo Público:

ARTÍCULO 60. Control Social a lo público. El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Establece de igual forma el alcance del control social en dos aspectos fundamentales:

1. Seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
2. Seguimiento y evaluación a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y particulares que ejerzan funciones públicas.

Otro importante elemento que otorga claridad sobre el control social a la gestión pública, se encuentra en el artículo 65, que establece los aspectos que pueden ser sujetos de control social:

- Todos los contratos celebrados por las instituciones del Estado o que cuenten con recursos Estatales.
- Los Planes, programas y proyectos desarrollados por entidades públicas y privadas, con recursos públicos.

El capítulo II de éste título, se dedica específicamente a las veedurías ciudadanas, en los siguientes términos:

| VEEDURÍAS CIUDADANAS | | | | |
|--|--|--|--|---|
| Art. 67. Modificación del artículo 21 de la Ley 850 de 2003: Red de Veedurías | Art. 68. Modificación del artículo 16 de la Ley 850 de 2003: Instrumentos de Acción | Art. 69 Denuncia – control fiscal y 70 Adiciona artículo a la Ley 850 de 2003: Procedimiento para la atención y respuesta de denuncias de control fiscal. | Art. 71 Plan Anual de Financiamiento de los Organismos de Control. | Art. 72 Informes de interventores o supervisores a grupos de auditoría ciudadana. |

Tabla 1 Gráfica No. 02 Ley Estatutaria 1757 de julio 06 de 2015 Título 4, capítulo 2.

Como elemento innovador, el título 7 de la Ley 1757 de 2015, establece aspectos para la Coordinación y Promoción de la Participación Ciudadana que indudablemente facilitarán la labor de control social, en el caso puntual que nos ocupa, para las veedurías ciudadanas.

En primer lugar se crean Consejos Nacionales y Territoriales de Participación Ciudadana, establece como cabeza principal del Sistema de Participación Ciudadana al Ministerio del Interior, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y con pares en los territorios de las Secretarías que para tal fin designen las correspondientes autoridades locales.

Entre las funciones que se depositan en este Consejo, algunas relevantes para el objeto de estudio son:

- Implementación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana.
- En cuanto a la financiación para facilitar la participación ciudadana, proponer incentivos con el fin de propiciar la inversión del sector privado en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana y asesorar al Gobierno Nacional en la definición de los mecanismos más idóneos para financiar las iniciativas de participación ciudadana.
- Presentar sugerencias para que los planes, programas y proyectos de las entidades y organismos de la administración central y descentralizada a nivel nacional y las entidades territoriales a su vez, aseguren en los mismos, la debida participación ciudadana en los mismos.
- Así mismo como mecanismo de seguimiento y evaluación, establece la presentación de un informe anual público al Congreso de la República sobre la situación de la participación ciudadana en el país.

Importante de igual forma señalar del articulado que hace parte de este título, el capítulo 2 que hace referencia a la promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales.

Específicamente haremos referencia a los acuerdos participativos, en lo que se relaciona con el Presupuesto Participativo, que se constituye en un ejercicio de participación ciudadana exitoso en el municipio de Envigado.

ARTÍCULO 90. Definición. El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de

los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

La finalidad del presupuesto participativo se orienta a la efectiva participación de la comunidad en la programación participativa del presupuesto, lo cual influye en la definición misma de los planes, programas y proyectos a nivel territorial.

De igual forma algunos de los objetivos de los presupuestos participativos son:

- Conocer las aspiraciones y necesidades de la sociedad para integrarlos a los presupuestos y ejecutarlos a través de programas y proyectos prioritarios, con el fin de alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible
- Contar con un efectivo control social al uso de los recursos en las acciones públicas.

Finalmente, para presentar un resumen del marco normativo para Colombia que regula el control social a la gestión pública se consolida el siguiente cuadro:

| NORMA | AÑO | ARTÍCULO (S) | EN CUANTO A LAS VEEDURÍAS |
|-----------------------------------|------|--------------|---|
| Constitución Política de Colombia | 1991 | 2 | "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 afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación..." |
| Ley 134 | 1994 | 100 | " Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos" |
| Ley 142 | 1994 | 62-63 | "En todos los municipios deberán existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios" compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta Ley" |
| Documento CONPES 2779 | 1995 | | "Cada una de las entidades del Estado debe promover la constitución de comités de veedurías ciudadanas bajo los principios de autonomía e independencia" |
| Ley 489 | 1998 | 35 | Sobre estructura de la administración pública, incluye la obligación de fortalecer los sistemas de información del sector público, divulgar la información y apoyar el control social. |
| Ley 850 | 2003 | 1 al 24 | "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas" |
| Documento CONPES 3654 | 2010 | | "Política de rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos". |
| Ley 1757 | 2015 | | Título 4. "De la Rendición de Cuentas" Título 5. "Del Control Social a lo Público" Capítulo 2. "De las veedurías ciudadanas" Título 6. "De la Coordinación y Promoción de la Participación Ciudadana" |

Tabla 2 Marco Jurídico de las Veedurías Ciudadanas

Se evidencia entonces con la expedición de las normas y documentos citados, la importancia que viene adquiriendo para el Estado y sus Territorios este mecanismo de participación ciudadana y control social, lo que incide de igual forma en diferentes iniciativas de apoyo a su fortalecimiento en el transcurso de los años recientes.

Con el fin de ahondar en el caso específico de estudio, el municipio de Envigado, se señalan algunas otras normas y reglamentaciones que enmarcan la labor de las Veedurías Ciudadanas para el municipio de Envigado, las podemos condensar en el siguiente cuadro:

| NORMA | AÑO | ARTÍCULO (S) | EN CUANTO A LAS VEEDURÍAS |
|--|------|---|--|
| Acuerdo No. 024 "Por medio del cual se modifica sustancialmente los Acuerdos 043 de 2005 y 025 de 2006 del Sistema Local de Planeación en el Municipio de Envigado y se actualiza su funcionamiento" | 2009 | 22 | "Control de la gestión. Estará a cargo de los organismos establecidos legalmente para este propósito según sus respectivas competencias, como son la Secretaría de Control Interno, la Contraloría Municipal y la Personería. Municipal, las cuales se harán acompañar de las diversas instancias de planeación contempladas en el Sistema, así como de las organizaciones que ejerzan control social a la gestión pública o veedurías ciudadanas conformadas para tal fin |
| Decreto 367 "Mediante el cual se reglamenta parcialmente el acuerdo 024 respecto al funcionamiento de la Escuela de Formación y Participación Ciudadana." | 2009 | 1 | " desarrollar habilidades e incorporar valores que le posibiliten asumir su ciudadanía en forma activa, permitiéndole un mayor desarrollo de sí mismo, generando su participación e incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad que conforma y de la que es parte, además de desarrollar en él su capacidad para la reflexión y el cuestionamiento. |
| Decreto 351 "Por medio del cual se adopta la política pública de participación ciudadana en el Municipio de Envigado" | 2011 | Línea estratégica 4: Consolidación y actualización de los procesos del Sistema Local de Planeación y del Presupuesto Participativo: | Actividades: Seguimiento y evaluación del Sistema Local de Planeación y el Presupuesto Participativo: se deben fortalecer las veedurías ciudadanas que estén encargadas de hacerle seguimiento a estas instancias. |

Tabla 3 Normatividad adoptada para el municipio de Envigado.

1.3 Estado del Arte del Ejercicio Veedor en Colombia y su impacto en el control social a la gestión pública

La participación ciudadana se puede abordar desde diversas perspectivas: la participación ciudadana como mecanismo para reclamar la consecución y protección de los derechos, la participación ciudadana como un cambio en el relacionamiento entre la ciudadanía y el Estado, en el que todos los actores se constituyen en socialmente responsables, la participación ciudadana como acción orientada a la consecución de intereses en tres ámbitos: familiar, de la sociedad civil y del Estado, la participación como mediación comunicativa. (Botero, 2008).

Botero, Torres & Alvarado (2008), efectúan un importante rastreo histórico teórico de la categoría participación ciudadana, incluyendo autores como: Hart (1993), Habermas (1996), Marshall (1998) y Fraser y Honet (2003).

Así mismo, las autoras establecen importantes aportes de la relación entre participación ciudadana y nociones como democracia y poder, entre los que se podrían referir:

- Para que sea posible pensar y construir de manera conjunta, la participación de calidad requiere de la autonomía de los actores, en este caso la sociedad civil y el Estado; es decir, de la existencia de niveles de pensamiento propio en cada uno de ellos. (Pág. 574).
- El grupo de investigación define por concepto “la participación política/ciudadana se constituye en las acciones que afectan el orden social en su relación con el poder”. (Pág. 578).

Para efectos de esta investigación y como aporte del estudio realizado por las autoras, se considerará el concepto: participación ciudadana de calidad, en marco del objetivo específico No.3: “Diseñar un modelo para el fortalecimiento del control

social a la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado”.

Velásquez y González, definen la participación ciudadana como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”

Señalan que existen diferentes niveles de participación que podrían establecerse desde una simple solicitud de información sobre un tema o decisión específica, hasta la posibilidad de participar en la solución conjunta de problemáticas sociales, en donde la participación puede adoptar un rol importante en la definición de igual forma de políticas públicas.

Se define entonces para esta investigación la participación ciudadana como “Proceso social que conlleva una acción ciudadana intencionada, que se orienta a tomar parte en las decisiones que afectan la situación económica, política, administrativa y cultural de la población y a facilitar un relacionamiento y cooperación efectiva entre el Estado y la Sociedad Civil, en torno al objetivo de satisfacer las necesidades, generar mejoramiento en la calidad de vida y garantizar el bienestar general de la comunidad”

Algunos de los mecanismos utilizados en nuestro país para desarrollar la participación ciudadana son: la planeación participativa y el control social, que hacen parte de las denominadas acciones ciudadanas intencionadas y que para este proyecto investigativo, se desarrollarán en los siguientes términos: planeación participativa a través del presupuesto participativo y el control social a través del seguimiento a la gestión municipal a través del monitoreo de Políticas Públicas, Líneas Programáticas, Programas y Proyectos y el control Social efectivo en procesos de Rendición de Cuentas a la ciudadanía, todos a partir de la actuación efectiva de los miembros de las veedurías ciudadanas.

Quevedo (2007), realizó un importante rastreo y seguimiento al proceso adelantado por las Veedurías Ciudadanas en Colombia, esta investigación que constó de tres (3) entregas, que fueron reproducidas en el blog de worpress.com en su aparte Constitución y Ciudadanía del 06 de noviembre de 2007.

En la primera de las tres publicaciones del periodista, del 22 de septiembre de 2007, se desarrolla un rastreo histórico del surgimiento del control social en América Latina y en Colombia, remontando su inicio a la década de los 70, en lo que denomina “paso de la democracia representativa a la democracia participativa”, liderazgo social que se abrió en paso en medio del conflicto, para despertar la participación activa de algunos miembros de la sociedad, vigilantes de asuntos públicos y privados que repercutían en sus derechos e intereses.

Experiencias que materializaron en la Constitución Política de 1991, un articulado que dio origen a las Veedurías Ciudadanas como herramienta de control social por excelencia para ejercer vigilancia sobre las gestión pública y la autoridad conferida a actores tanto públicos como privados y al buen uso de los recursos públicos.

Inicialmente, las actuaciones de las veedurías ciudadanas se orientaron a temas relacionados con la contratación pública, los servicios públicos, el sector salud, las actuaciones de los congresistas colombianos, lo que generó con el paso del tiempo un marcado interés de diferentes organismos públicos de control, del gobierno central y sus ministerios, lo que permitió tímidamente generar apoyo inicialmente con actividades de capacitación y ya para el año 2000 con una primera iniciativa para reglamentar la función de las veedurías, iniciativa legislativa que finalmente fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, pero que a través de una segunda iniciativa permitió mediante la Ley 850 de 2003 promulgar una reglamentación que aún se encuentra vigente.

Uno de los principales organismos que marcó un importante liderazgo en la promoción del control social a través de las veedurías es la Red de Veedurías Colombianas de Colombia Red Ver, la cual se constituyó en referente que fue imitado por organizaciones sociales de los diferentes departamentos de nuestro país, que a lo largo de la historia reciente fueron adquiriendo trascendencia en asuntos de lo público y también de lo privado que incide en lo público.

Algunas de esas actuaciones que impactaron diferentes sectores de la sociedad y espacios de la vida Nacional, se relacionan con sucesos como el proceso 8000, para el cual algunas veedurías aportaron pruebas y ejercieron vigilancia, denuncias que terminaron la pérdida de investidura de algunos congresistas, de diputados y concejales, entre otros.

En palabras de Velásquez, en su artículo “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil” (Pág. 22):

“Lo que ha ocurrido en Colombia en estos últimos años es la construcción lenta y nada fácil de escenarios y experiencias de participación que pueden en el futuro contribuir decisivamente a la instauración de una democracia moderna orientada a la defensa del bien común y apoyada en la multiplicación de ciudadanos activos que ejerzan una función de control y crítica de la esfera política.”

1.4 Experiencias significativas de control social a la Gestión Pública en Colombia

Se registran en Colombia experiencias significativas, algunas de ellas detalladas por la Universidad Internacional de Andalucía, Álvarez (2012) da cuenta de la iniciativa de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, que en el año 2009 efectuó una convocatoria nacional para escoger experiencias significativas de control social a la gestión pública, bajo los siguientes criterios de Aprendizajes, logros y resultados e impacto social.

Para esta convocatoria se registraron 122 experiencias de 30 de los 32 departamentos de nuestro país, de las cuales se eligieron a partir de los criterios previamente enunciados los siguientes casos:

- Boyacá: Veeduría Cívica al Proyecto Doble Calzada Briceño- Tunja-Sogamoso. BTS.
- Antioquia: Veeduría ciudadana de afectados por Terminal de buses Barrio Nuevo, municipio de Bello.
- Chocó: Veeduría Ciudadana Construcción Plan 2005 Zona de San Juan, municipio de Tadó.
- Guaviare: Veeduría Ciudadana a la construcción de acometidas domiciliarias de alcantarillado, barrios del Oriente, San José del Guaviare.
- Santander: Comité de Veeduría Ciudadana a obras de baja intensidad – OBI, Bucaramanga.

A partir de estas experiencias, la Universidad define entonces algunos aspectos que considerará en su estudio para escoger de las anteriores la que considera la mejor experiencia y proceder a estudiarla:

- Que procurara el buen uso de los recursos públicos,
- Que propiciara el mejoramiento de la gestión pública,
- Que advirtiera o previniera riesgos de corrupción,
- Que promoviera el acceso efectivo a los derechos ciudadanos,
- Que realizara uso efectivo de espacios, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, de acceso a información y de protección de derechos y,
- Que construyera redes, apoyos o alianzas con otras organizaciones sociales.

Finalmente se escogió del departamento de Boyacá, la Veeduría Cívica al Proyecto Doble Calzada Briceño- Tunja-Sogamoso. BTS, destacando entre las estrategias que permitieron catalogar como exitosa la experiencia se destacan:

Mayor conocimiento técnico del objeto o sujeto de inspección, ya que entre sus integrantes se encontró asociaciones gremios y universidades.

- Legitimidad social que permitió replicar el ejercicio en los municipios ubicados a lo largo de la doble calzada, liderazgo articulador que se asimiló al ejercicio de una red de veedurías, por lo cual se ejerció control desconcentrado.
- Continuidad de más de 13 años en el ejercicio de control al proyecto.
- Delimitación de interlocutor válido: el Estado y como sujeto de rendición de cuentas el contratista de la concesión.
- Alianzas con organismos de control, en este caso la Contraloría General de la República, quien en última instancia ejerce la facultad de sanción.
- Uso de diferentes mecanismos para garantizar el acceso a la información por parte de los sujetos vigilados.
- La movilización de las comunidades haciendo uso del mecanismo de protesta como última medida para lograr ser escuchados.
- Articulación y coordinación de actuaciones por parte de sus integrantes.
- Detección y corrección de desviaciones en desarrollo del proyecto.

Según La CEPAL División de Desarrollo Social 2012, en su publicación La Sociedad Civil y la Transparencia y la Rendición de Cuentas, existen cerca de 500 veedurías ciudadanas en Colombia, algunas de ellas con experiencias significativas que han dado origen a diferentes acciones por parte de los Organismos de Control, por lo cual en el apartado dedicado a Colombia, finalmente se expresa: “Crear condiciones que favorezcan altos niveles de participación ciudadana local, en los ejercicios de control social, debe seguir siendo una prioridad de las veedurías ciudadanas.” (Pág. 26).

En tanto se avanza en el camino por generar estas condiciones, existen algunas situaciones o circunstancias que se constituyen en verdaderos retos a la labor

veedora a la gestión pública. La identificación de estos retos es posible gracias a diferentes referentes que ya han estudiado el tema.

1.5 Estudios que señalan retos que afrontan las veedurías ciudadanas en Colombia

Para avanzar en el camino hacia un control social a la gestión pública real y efectivo por parte de las veedurías ciudadanas, es necesario indagar y abordar aquellos aspectos que limitan el cumplimiento de la misión para la cual fueron creadas, que generan obstáculos en su desarrollo y que se constituyen en retos a superar por parte de los diferentes actores que buscan promover y facilitar su desempeño.

La CEPAL en su estudio sobre las veedurías ciudadanas en Colombia (Charles, 2012), algunos de los retos que afrontan las veedurías ciudadanas y obstaculizan su efectividad podrían relacionarse con:

1. La renuencia de algunos servidores y funcionarios para el ejercicio de supervisión ciudadana en las Entidades del Estado. Para algunos funcionarios y servidores públicos el ejercicio del control social que ejercen las veedurías aún no es visto como una herramienta eficaz para el logro de los objetivos de los planes, programas y proyectos, sino como un ejercicio político de intromisión y sabotaje.
2. Politización de las veedurías ciudadanas. Algunos grupos de control social son permeados por influencias políticas que reducen la objetividad, se parcializa la labor y por tanto se desdibujan los fines del ejercicio de supervisión y control.
3. Capacitación insuficiente de los miembros de las Veedurías. La carencia de conocimientos técnicos, en ocasiones no permite un adecuado seguimiento,

comprensión y resultados del control aplicados por grupos de veedores, lo cual genera pérdida de credibilidad y legitimidad de las veedurías.

4. Desconfianza entre proveedores, contratistas, veedurías y Entidades del Estado. La creencia errada y la falta de comprensión del ejercicio de control ejercido por las veedurías, su naturaleza y objeto, no permite un ejercicio fluido de control que contribuya positivamente a los fines de los planes, programas, proyectos y contratos, entre otros, el desarrollo del país y el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos.
5. Falta de recursos financieros. La función de las veedurías ciudadanas obedece a un ejercicio de ciudadanía, a una labor social que carece de fuentes de financiamiento, lo cual plantea un gran reto para estas organizaciones sociales.
6. La Inseguridad. Todo ejercicio de control en nuestro país, en medio del conflicto armado, supone de por sí un alto nivel de riesgo, las veedurías ciudadanas no son ajenas a esta realidad y desde su surgimiento a la fecha, son varios los líderes civiles que en cumplimiento de esta labor han perdido su vida. (Pág. 23).

El contraste entre las principales dificultades para lograr efectividad en la función de control social que ejerce la sociedad civil y el amplio alcance que le otorga la Ley a las mismas, es entonces objeto de estudio para buscar mecanismos que permitan minimizar obstáculos y potenciar su importante labor e incidencia para la vida pública.

Ilustración 2 Matriz de riesgos en la función de veeduría

Es pertinente entonces considerar el alcance la función de las veedurías ciudadanas conforme a la naturaleza de su creación y su objeto, para lo cual retomaremos los preceptos normativos ya enunciados y los lineamientos otorgados por la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas en su Modulo No. 10 (2011, Pág. 10).

El alcance de la labor de las veedurías ciudadanas se establece a partir del artículo 270 de la Constitución Política Nacional, el cual hace referencia a la vigilancia de la “gestión pública”, gestión pública que para la Corte Constitucional en sentencia C-292 de 2003, incluye la prestación de un servicio público, de una función pública, toda actividad encaminada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado aun cuando estas actividades sean prestadas por particulares.

La Corte refiere de igual forma, que la gestión pública “comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas”, lo cual incluye la ejecución de contratos o la prestación de un servicio público.

De lo anterior se concluye entonces, que la función de control de la gestión pública de las veedurías ciudadanas, incluye la planeación, en el caso de los municipios en la constitución y consolidación del Plan de Desarrollo, la definición de programas, proyectos, la formulación de presupuesto, y por su puesto el seguimiento a la ejecución de los mismos, que incluye la participación en audiencias públicas de rendición de cuentas.

Algunos de los aspectos que se constituyen en riesgo para el adecuado ejercicio del control social a la gestión pública, al no contar con instrumentos, guías o modelos que faciliten la labor de seguimiento de los veedores, son:



Ilustración 3 Matriz de riesgos por la inexistencia del modelo

2. CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO

En el municipio de Envigado se encuentran registradas desde el año 2000 hasta la fecha, ante la Personería Municipal alrededor de 178 veedurías ciudadanas, y 1 registrada ante la Cámara de Comercio, para un total de 179 veedurías ciudadanas, de las cuales en la actualidad 44 se encuentran vigentes, 43 de ellas con ejercicio activo y 1 de ellas inactiva.

El único registro efectuado en Cámara de Comercio, corresponde a la Red de Veedurías de Presupuesto Participativo.

Podría señalarse que el proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana y por ende del control social en el municipio de Envigado, toma fuerza a partir de la suscripción de un convenio marco con la Universidad de Antioquia en el año 2009, a partir del cual se adelantó una investigación con el fin de obtener un diagnóstico situacional de la participación ciudadana.

Este estudio permitió identificar las percepciones, concepciones e interpretaciones que otorgan los diferentes actores al desarrollo de la participación ciudadana en el Municipio de Envigado, como insumo básico para el diseño y formulación de una Política Pública en torno a este derecho fundamental.

A partir del Decreto 351 de noviembre 30 de 2011 se adopta para el municipio de Envigado, la política pública de participación ciudadana. A través de la formulación de su política pública, el municipio de Envigado define la participación ciudadana como:

la participación ciudadana es un proceso social en el que intervienen diversos actores sociales que se constituyen como tales a partir de motivaciones e intereses

de clase, grupo, partido, género, colectivas, sociales y comunitarias que pueden ser comunes e incluso antagónicas y que por tal razón, los procesos participativos, no necesariamente conducen al consenso, de ahí que es fundamental manejar la concertación y la negociación para lograr aciertos en la adopción y toma de decisiones por parte de las diversas instituciones y organizaciones sociales y comunitarias, en aspectos referidos al desarrollo local, social y educativo, para acceder a la razón de ser de la democracia participativa. (Decreto 351 de noviembre de 2011).

2.1 Política de Participación Ciudadana en el municipio de Envigado

El principal propósito del Municipio a través de su política pública, es mejorar los niveles de articulación y participación de los diferentes actores, entes institucionales, organizaciones sociales y comunitarias en los asuntos de interés colectivo.

Algunos objetivos específicos de esta política son:

- Construir una perspectiva de participación ciudadana desde el enfoque de derechos como elemento articulador.
- Plasmar dentro de los diferentes planes, programas y proyectos de participación ciudadana la connotación de derecho fundamental de la participación ciudadana.
- Fortalecer conceptual y metodológicamente a la Escuela de Formación y Participación Ciudadana.
- Fomentar propuestas educativas que se encaminen hacia el desarrollo de una “cultura en participación ciudadana”.
- Diseñar e implementar las directrices necesarias para construir un lenguaje común entre las secretarías y la ciudadanía alrededor de la participación ciudadana.
- Brindar a los y las ciudadanas unos reconocimientos mínimos a su labor participativa fortaleciendo así el tejido social y todas las formas de organización ciudadana.

- Implementar planes, programas y proyectos que estén acordes a las necesidades de los distintos grupos sociales: etarios, ocupacionales, de género, culturales, de orientación sexual y de vulnerabilidad
- Fortalecer escenarios de participación ciudadana para la gestión del desarrollo en el Municipio de Envigado.
- Ampliar y cualificar los canales de comunicación para la vinculación de diferentes grupos poblacionales.
- Impulsar la participación ciudadana a partir de mecanismos alternativos de comunicación y publicitarios.
- Diseñar programas que promuevan la generación de incentivos que busquen el reconocimiento de liderazgos.
- Promover estrategias que permitan la incorporación de nuevos liderazgos en el ejercicio ciudadano.

Acerca de las veedurías ciudadanas, la política pública establece en la Línea estratégica 4: Consolidación y actualización de los procesos del Sistema Local de Planeación y del Presupuesto Participativo, como una de sus actividades: “Seguimiento y evaluación del Sistema Local de Planeación y el Presupuesto Participativo: se deben fortalecer las veedurías ciudadanas que estén encargadas de hacerle seguimiento a estas instancias”.

Este aspecto otorga especial importancia a la participación en el control social a la gestión pública de las veedurías ciudadanas, desde el Sistema Local de Planeación y como un importante instrumento el Presupuesto Participativo.

2.2 Medidas para el Fortalecimiento del Control Social en el municipio de Envigado

El municipio de Envigado adelanta importantes esfuerzos para la consolidación y fortalecimiento de las Veedurías Ciudadanas y su función de control social. En este marco, se incluye en el acuerdo municipal 024 de 2009 expedido por el Concejo Municipal, relacionado con el Sistema Local de Planeación, aspectos atinentes a la

formación y participación de los actores sociales y de los agentes institucionales, como estrategia para la construcción de lo público.

Bajo esta misma óptica, se expide el el Decreto 367 de 2009, mediante el cual se reglamenta la implementación y funcionamiento de la Escuela de Formación y Participación Ciudadana, que pretende cualificar a los diferentes actores y agentes que ejercen el control social, con el fin de atender las necesidades de cualificación de los mismos.

La Escuela es liderada por la Secretaría de Bienestar Social y Comunitario del Municipio, se coordina por un Comité Académico y desde su creación, ha beneficiado a más de 1.200 ciudadanos. De igual forma, el Plan Estratégico “Envigado una Oportunidad para Todos 2012- 2015” la incluye en la línea estratégica cinco: Gobernanza, Gobernabilidad y Participación Ciudadana.

2.3 Formación y capacitación a veedores ciudadanos

En la vigencia 2013 segundo semestre, el municipio de Envigado a través de la Escuela de Formación y Participación Ciudadana y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia, suscribieron un importante convenio, a través del cual se han adelantado seminarios, foros y talleres direccionados a los ciudadanos con interés en hacer parte de las veedurías ciudadanas, en conformar Comités Zonales de Planeación y Participación, Juntas de Acción Comunal, entre otros.

El Plan de Formación diseñado incluye entre otras temáticas:

- Principios de Planeación y Liderazgo.
- Formación para el Control Social.
- Formación para el uso de Tecnologías.
- Capacitación en Legislación Comunal.

- Capacitación para la planeación estratégica, entre otras.

Algunos otros actores que contribuyen en el propósito de formar a ciudadanos para ejercer el Control Social, son: Personería Municipal de Envigado, Contraloría Municipal de Envigado.

2.4 Inscripción de Veedurías Ciudadanas en el Municipio

La inscripción de las veedurías ciudadanas en el Municipio se surte a través de la Personería Municipal o de la Cámara de Comercio del Aburrá Sur.

Los requisitos para la inscripción de las veedurías son:

- Grupo plural de ciudadanos u organizaciones civiles del Municipio de Envigado.
- Deben ser elegidos de forma democrática.
- Presentar acta de constitución.
- Cédula de ciudadanía de los veedores
- Establecer claramente el término de duración
- Cada veedor debe informar la dirección de su residencia y el número telefónico
- Cada uno de los veedores debe hacerse presente en la Personería para verificar la identidad y los datos.

2.5 Veedurías Ciudadanas registradas en torno al control a la Gestión en el municipio de Envigado

Algunas iniciativas recientes registradas para el control social a la Gestión Pública en el municipio de Envigado, se encuentran registradas e identificadas por la Contraloría del Municipio:

Conforme a la muestra definida para estudio y análisis, del año 2012 a lo corrido del año 2015 se encuentran registradas 64 veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado, todas relacionadas con el control social a la gestión pública, no obstante para contar con claridad acerca del objeto de control, se distinguen las Veedurías radicadas para el control a obras civiles de construcción o mantenimiento de espacios públicos, de la siguiente forma:

| VEEDURÍAS REGISTRADAS | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------|------|------|------|------|
| La Gestión Pública en general | 6 | 11 | 13 | 4 |
| Contratación para Obras Civiles | 2 | 1 | 19 | 8 |
| TOTAL | 8 | 12 | 32 | 12 |

Tabla 4 Veedurías Ciudadanas registradas para el control social a la gestión en el municipio de Envigado 2012 - 2015.

Veedurías ciudadanas registradas para el control social a la gestión pública en Envigado 2012-2015



Ilustración 4 Veedurías Ciudadanas registradas en Envigado de 2012 - 2015

En cuanto a la gestión pública en general, las veedurías ciudadanas registradas, orientan su accionar a temas como: Presupuesto Participativo, Educación, Salud y Bienestar Social.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA

La Ley 1757 de 2015 establece como uno de los objetos fundamentales del control social, el seguimiento a las políticas públicas, para lo cual en este capítulo, se asume un protocolo de análisis documental de la política pública para el fortalecimiento de la participación ciudadana y en especial del control social a la gestión pública.

Se establece como punto de partida el marco normativo Colombiano, el marco regulatorio para el caso del municipio de Envigado y las acciones que las veedurías ciudadanas deben asumir para que a partir de un adecuado seguimiento y control en su implementación, se garantice el fortalecimiento de su labor.

En primer lugar se establecerá un comparativo de los retos que plantea la política pública a nivel Estatal, los retos que asume el municipio de Envigado, para así establecer acciones de seguimiento puntuales que se retomarán para hacer parte del modelo en diseño.

A partir de estos criterios, se define un protocolo de análisis documental que incluye las siguientes categorías:

3.1 Ajustes a la reglamentación existente

El nuevo marco normativo expedido por el Gobierno Nacional, implica para el municipio de Envigado una redefinición de su política pública en torno a la promoción y protección del derecho a la participación democrática, específicamente en lo relacionado con el control social a la gestión pública.

Esta armonización, conlleva una serie de aspectos normativos, administrativos y regulatorios, que deberán ajustarse en diferentes instancias, con el fin de dar cumplimiento a la política pública. Éstos aspectos se relacionan a continuación:

3.2 Sistemas e Instancias de Participación

La Ley 1757 de 2015 plantea la conformación de instancias para la coordinación y promoción del control social tanto en el nivel nacional, departamental y local, en el caso del municipio de Envigado.

En primer lugar se plantea la creación del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, que será integrado por los espacios municipales de deliberación y concertación que articulan las instancias de participación ciudadana en Envigado.

De igual forma, deberá conformarse el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, con integrantes similares a los establecidos en el Sistema Nacional, lo cual implicará una definición clara por parte del gobierno local.

En torno a la participación ciudadana, el municipio de Envigado sólo establece un Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo, por lo cual desde un enfoque integral y conforme el propósito de la norma, se requiere un eje articulador de orden superior.

3.3 Promoción y fortalecimiento del Control Social

Corresponde al Consejo Municipal de Participación Ciudadana, conforme a la Ley 1757 de 2015, las siguientes funciones:

- Formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no

institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local.

- Hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social.
- Garantizar el adecuado estudio e integración de las recomendaciones hechas por actores de la sociedad civil a la administración territorial en desarrollo de sus actividades y cofinanciar los esfuerzos de participación ciudadana.
- Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las instituciones educativas.
- Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía.
- Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana.
- Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el departamento o municipio.
- Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias.
- Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género.

El municipio cuenta en la actualidad con la Escuela de Formación y Participación Ciudadana, la cual deberá articularse y estructurarse en torno a las políticas que se desarrollen y gesten desde el Consejo Municipal de Participación Ciudadana.

3.4 Financiación para el fortalecimiento del Control Social

La financiación de la política de participación ciudadana, pretende el efectivo desarrollo de los proyectos, actividades y operación de mecanismos, para que las personas y organizaciones civiles puedan acceder, aportar e impactar en la elaboración, ejecución y seguimiento de las decisiones relacionadas con asuntos de carácter público.

La Ley 1757 de 2015, establece que esta financiación podrá provenir de las siguientes fuentes:

- Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de Democracia.
- Recursos de las entidades territoriales que desarrollen relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana.
- Recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública.
- Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones no gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana.
- Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana.

En la actualidad el municipio de Envigado establece acciones en el Plan de Desarrollo desde las Secretarías de Salud y en forma general de la Secretaría de Bienestar Social y el Departamento Administrativo de Planeación municipal, para promover y gestionar la participación ciudadana, por lo cual deberán considerarse mecanismos alternos para gestionar recursos, que consideren fuentes externas de orden internacional y de carácter privado.

3.5 Planeación y programación Presupuestal Participativa

Dedica esta reglamentación, un capítulo especial a los acuerdos participativos, para referirse a lo que hoy comúnmente denominamos presupuesto participativo y que se establece como un mecanismo que busca una asignación equitativa, efectiva y transparente de los recursos públicos, a través de una programación presupuestal concertada con las comunidades.

El municipio de Envigado reglamentó su Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo, no obstante, la norma establece que para garantizar el cumplimiento de la nueva reglamentación, será función de las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales.

3.6 Del control a la gestión

Se puede señalar que la Ley 1757 de 2015, otorga un mayor alcance a la función de control social a lo público y opera en pro de su fortalecimiento, propende por el fortalecimiento de alianzas, vincula el sector académico, incentiva el intercambio de experiencias significativas y busca el establecimiento de estrategias en las que a través de grupos interdisciplinarios especializados, se afine el ejercicio de control.

Se extiende el alcance de la labor del control social más allá de la gestión pública, al seguimiento de las políticas públicas en sí, entre las cuales por supuesto, se encuentra la Política Pública de Participación Ciudadana.

En conclusión la norma establece, que salvo aquellos aspectos de carácter reservado explícitamente por la Ley, todos los niveles de la administración pública

son sujetos de vigilancia ciudadana y en especial, los contratos que celebren las Instituciones del Estado.

En este último aspecto, se establecen mecanismos que obligan a los contratistas a presentar mínimo dos informes a los grupos de auditoría ciudadana que ejerzan inspección y vigilancia.

Así mismo eleva a carácter de Ley la Rendición Pública de Cuentas y los aspectos que la rodean, antes reglamentados por documentos CONPES.

Si bien desde el municipio se cuenta con reglamentación específica para el Rendición Pública de Cuentas, es necesario fortalecer algunos aspectos adicionales como los ya relacionados, en cumplimiento de las políticas y directrices que se desplieguen desde el Consejo Municipal para la Participación Ciudadana.

3.7 De las actuaciones ante las Corporaciones Públicas

Establece la Ley 1757 de 2015 un título completo a la actualización de lineamientos en torno a los mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994), reglas comunes, comités de promotores, inscripción, registros, apoyos ciudadanos, plazos, formularios, certificaciones, entre otros.

Así mismo establece las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo.

El trámite ante las correspondientes corporaciones públicas de las propuestas de referendo, iniciativa legislativa y normativa, plebiscito, consultas populares y convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente.

Establece un apartado en consideración a la celebración de cabildos abiertos en el orden departamental, municipal y zonal, bajo el cumplimiento de algunos requisitos

específicos, para que los residentes soliciten a la corporación que corresponda y con obligatoria asistencia del Alcalde, se estudien asuntos de interés comunitario, en los cuales se tenga jurisdicción.

A manera de conclusión, algunos de los principales aspectos que deben ajustarse en el municipio de Envigado, son:

- **En cuanto a la financiación:** En la actualidad el municipio de Envigado establece acciones en el Plan de Desarrollo desde las Secretarías de Salud y en forma general de la Secretaría de Bienestar Social y Oficina de Asesora de Planeación, para promover y gestionar la participación ciudadana, por lo cual deberán considerarse mecanismos alternos para gestionar recursos, que consideren fuentes externas de orden internacional y de carácter privado.
- **En lo relacionado con la planeación y programación presupuestal:** El municipio de Envigado reglamentó su Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo, no obstante, la norma establece que para garantizar el cumplimiento de la nueva reglamentación, será función de las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales.
- **En lo que se relaciona con la Rendición Pública de Cuentas:** Si bien desde el Municipio se cuenta con reglamentación específica para el Rendición Pública de Cuentas, es necesario fortalecer algunos aspectos adicionales como los ya relacionados, en cumplimiento de las políticas y directrices que se desplieguen desde el Consejo Municipal para la Participación Ciudadana.

4. UN MODELO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA POR PARTE DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO

Algunas Entidades del Orden Nacional como el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional entre otros, han publicado algunas guías que pretenden facilitar el ejercicio veedor, especialmente en el control a la gestión de Entes Territoriales, los cuales se constituyen en punto de partida para la construcción de la propuesta de modelo, producto de este ejercicio investigativo.

Como medida de apoyo al fortalecimiento del control social a través de veedurías Entidades como la Procuraduría General de la Nación y algunas Redes de Veedurías, han publicado diferentes guías para facilitar la labor de los veedores, un ejemplo de documentos facilitadores, surge de la Red Departamental de Promoción Social de Nariño.

Para Arango (2007), la esencia de las veedurías ciudadanas se sustenta entre otros en aspectos como: propiciar el acercamiento de las administraciones con la ciudadanía, generar una cultura participativa, facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública y orientar con ética el manejo de los asuntos y dineros públicos.

Esta guía, aporta elementos jurídicos básicos, desarrolla aspectos de la Ley 850 de 2003 y de una manera muy pedagógica proporciona elementos para facilitar y fortalecer el control social a través de las veedurías, como sus objetivos, el alcance de su función, su naturaleza, entidades que soportan sus labores, además de describir paso a paso un modelo para presentar proyectos de control ciudadano, con elementos como:

- Nombre del proyecto,

- Área Objeto del Control,
- Director del Proyecto,
- Monto Protegido,
- Antecedentes,
- Definición del Problema,
- Identificación y Análisis de Involucrados,
- Justificación del Proyecto,
- Objetivo General y Objetivos Específicos,
- Pasos y procedimientos,
- Productos,
- Factores exógenos,
- Cronograma,
- Presupuesto,
- Sistema de seguimiento y evaluación que a su vez contiene indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad. (Pág. 36)

Adicionalmente aporta modelos para Acciones de Grupo, Acciones de Tutela, Acciones Populares, Derechos de Petición, Acciones de Cumplimiento, entre otros.

El Ministerio de Educación Nacional (2013) con el acompañamiento de la Universidad Nacional de Colombia, realiza de igual forma un importante esfuerzo para otorgar herramientas al ejercicio de control social a la gestión específicamente al Programa de Alimentación Escolar PAE.

Esta guía publicada en el año 2013, incluye una fundamentación conceptual y normativa en sus primeros apartados, con relación a la participación ciudadana, el control social y el ejercicio veedor, para enfocarse luego en las especificidades del Programa de Alimentación Escolar desde el nivel territorial.

En sus dos últimos apartados, se enfoca en herramientas de control social y perfiles para la gestión social en Entes territoriales.

Algunos de los aportes fundamentales de esta guía y de especial importancia para el propósito de esta investigación, radica en la forma didáctica en que el Ministerio ilustra a los veedores en cuanto a la manera en que deben ejercer el control a la gestión, con aspectos cómo:

1. Asignación de recursos públicos.
2. Aprobación de planes, programas y proyectos.
3. Calidad y cantidad de producto, en este caso alimentos que se ofrecen.
4. Cumplimiento de minutas.
5. Participación en procesos de rendición de cuentas.
6. Gestión, compras y generación de empleo.

Éstas y otras actividades de control son detalladas en la guía, entregando una lista de chequeo con algunos aspectos normativos a partir de los cuales los veedores pueden efectuar recomendaciones, observaciones y solicitudes.

Se identifica una importante iniciativa del gobierno Colombiano a través de la Dirección Nacional de Planeación, fruto del primer encuentro de veedores ciudadanos llevado a cabo en la ciudad de Barranquilla en el año 2013, a partir del cual en el año 2014 se articuló un proyecto que se denominó: “Diseño e Implementación de un Modelo de Control Social”.

Este modelo busca implementar mecanismos de detección de alertas tempranas en torno a los proyectos que ejecuta el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE.

FONADE es creada mediante el Decreto 288 de 2004, como la única empresa Industrial y Comercial del Estado de Colombia, de carácter financiero, con personería jurídica, autonomía y patrimonio independiente, que se encuentra adscrita al Departamento Nacional de Planeación. Se encuentra facultada para a

través de alianzas con entidades públicas o privadas, orientar, estructurar y ejecutar con calidad y oportunidad proyectos estratégicos, que buscan mejorar la calidad de vida de las comunidades en los territorios.

Puede decirse que este esfuerzo gubernamental, refleja no sólo una clara intención por la formación de competencias ciudadanas para el control social, también se constituye en el más reciente ejercicio para el establecimiento de un modelo, en este caso para el seguimiento y control a los proyectos ejecutados por FONADE.

El cronograma para el desarrollo de esta iniciativa se fijó como meta la definición del modelo para diciembre de 2015, no obstante hasta la fecha no se encuentra publicado.

El esfuerzo realizado por algunas entidades del Estado ya relacionadas, plantea y sustenta de igual forma la necesidad latente de fortalecer el control social y brindar herramientas prácticas a los veedores para el cumplimiento de su función.

Propuesta de modelo para el control social a la Gestión Pública: Caso municipio de Envigado.

La construcción de este modelo tomó en cuenta en primer lugar un análisis documental de los modelos diseñados y propuestos por algunas Entidades; en segundo lugar el análisis de las políticas públicas formuladas desde el Gobierno Nacional de Colombia en torno a la promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, específicamente en lo que se relaciona al control social a la gestión pública; y de igual forma, la reglamentación aprobada desde el municipio de Envigado en torno a la materia.

En este sentido, las categorías seleccionadas para la estructura del modelo incluyen:

1. Fundamentación conceptual

2. Control Social a las políticas públicas.

2.1 Procedimiento para el seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en el municipio de Envigado.

3. Control social a la gestión pública.

3.1 Procedimiento para el seguimiento y evaluación a la Planeación Participativa:

3.1.1 Presupuesto Participativo

3.2 Ejecución:

3.2.2 Seguimiento a Planes, Programas y Proyectos

3.2.3 Instrumentos de control para el seguimiento a proyectos

3.2.4 Instrumentos de control para el seguimiento a contratos

3.2.5 Instrumentos de control para el seguimiento a contratos de obra civil

3.3 Evaluación y control de resultados en gestión pública:

3.3.1 Procedimiento para la participación en los procesos de Rendición de Cuentas

3.3.2 Instrumentos de control para la participación en audiencias públicas de cuentas.

Para facilitar la presentación, registro y consulta del modelo propuesto, se diseña la Cartilla “**MODELO DE PARA EL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO**”, como producto final de este proyecto de investigación y la cual contiene los instrumentos construidos para facilitar el control social a la gestión pública desde el ejercicio de las veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado.

4.1 Mapa del Modelo para el control social a la Gestión Pública: Caso municipio de Envigado.

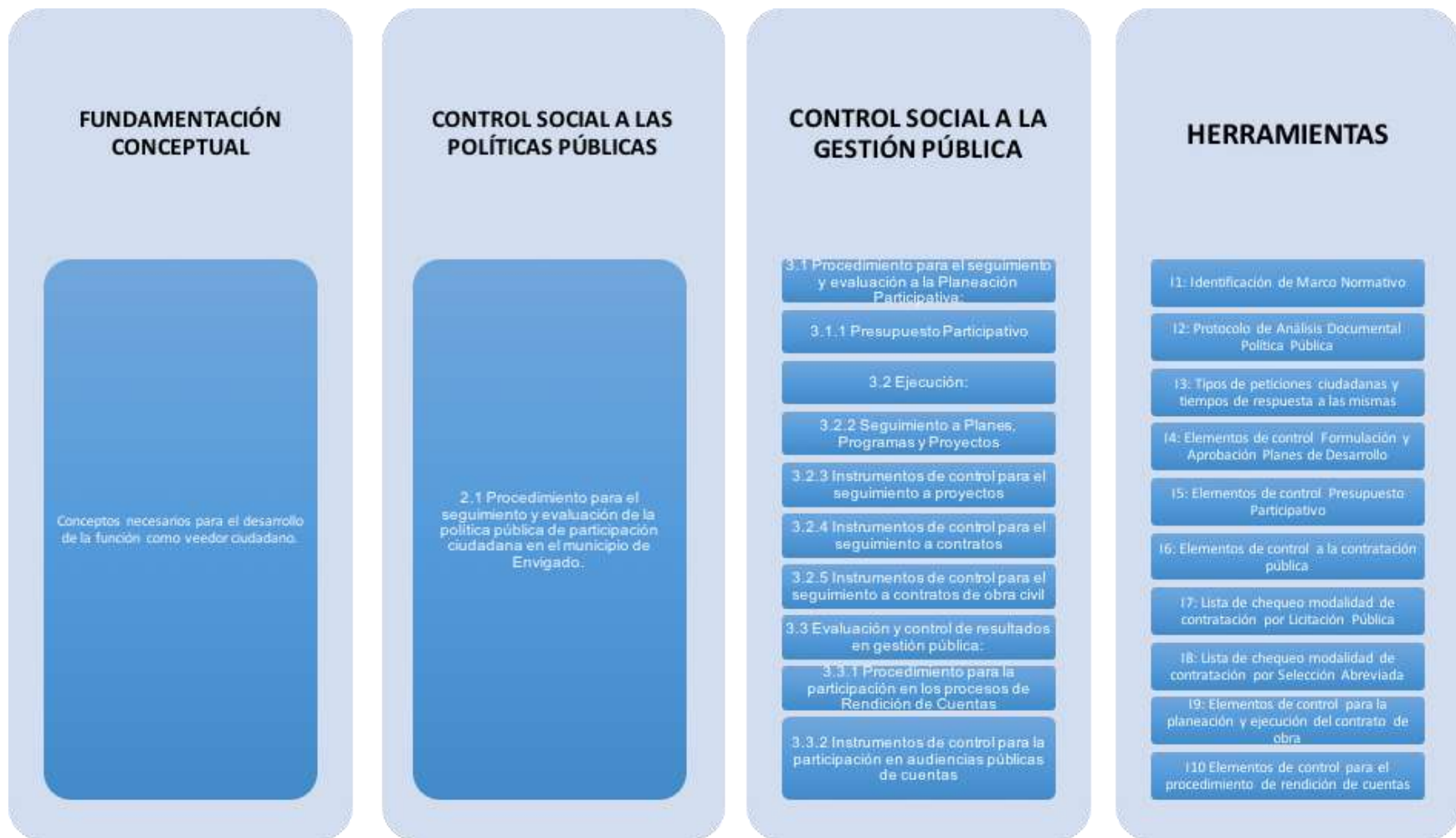


Ilustración 5 Cuadro sinóptico del Modelo

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo de este ejercicio, permitió identificar entre otros aspectos:

Existe un amplio campo de estudio que merece indagación y análisis en lo que se relaciona con la gestión pública y el fomento de una cultura de activa y efectiva participación de sus ciudadanos en la planeación, ejecución, desarrollo y control de resultados.

Si bien se avanza en cuanto al marco regulatorio que permita promover los diferentes mecanismos de participación ciudadana y el control social, con instrumentos como la asociación a través de veedurías ciudadanas, aún se presente barreras que limitan la adecuada implementación de estas herramientas.

Una de ellas se encuentra en el estilo administrativo que asume cada gobernante, participativo, abierto, comunicativo, consensuado o por el contrario cerrado.

Una real disposición por generar cultura de participación en los ciudadanos en la acción pública, contempla no sólo el enfoque de participación en la asignación presupuestal (presupuesto participativo), también incluye el establecimiento de políticas públicas, participación en el desarrollo de los planes, programas y proyectos.

Constituye también elemento importante en esta cultura, un real seguimiento a los resultados de la gestión, el impacto que se genera a partir de decisiones y acciones, que en realidad den respuesta a las necesidades y aspiraciones de los integrantes de la comunidad.

Otro elemento esencial desde este enfoque lo constituye una gestión que de respaldo, seguridad y confianza al desarrollo económico y proyección del País, en un contexto internacional, globalizado y a mediano y largo plazo.

En este sentido, no es suficiente con implementar acciones aisladas, en el caso de Envigado desde la participación en asambleas para definición de presupuesto participativo, en el seguimiento a proyectos de obra pública o en algunos casos en asistencia a algunas audiencias de rendición de cuentas. Se requiere una acción decidida por gobernar desde la participación, construcción colectiva y acompañamiento permanente a los programas y proyectos; un acompañamiento cualificado a partir de acciones promoción y capacitación permanentes a las veedurías ciudadanas.

Se requiere un seguimiento detallado de las diferentes iniciativas de control social a la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas, en torno a la equiparación de oportunidades, a la sistematización y socialización de experiencias exitosas que puedan replicarse en cada municipio del Territorio Nacional y a la brecha existente en la actualidad entre el deber ser y la realidad que enfrentan las diferentes asociaciones y agremiaciones que desarrollan esta labor de vital importancia en un Estado Social de Derecho como lo es Colombia.

Corresponde al Gobierno Nacional y a las administraciones departamentales y municipales, promover acciones concretas que den desarrollo a la política pública para la participación ciudadana, conforme la Ley 1757 de 2015 y que en cumplimiento de ella, se reglamente el Sistema Local de Participación Ciudadana y mecanismos de financiación que garanticen acciones concretas con asignación presupuestal, como la cualificación de la labor de veeduría ciudadana, acompañamiento a partir de asesores en aspectos técnicos a los veedores ciudadanos y acciones de trabajo conjunto en torno al establecimiento de una cultura del control social.

Promover la cultura de participación ciudadana tanto en ciudadanos como en servidores, funcionarios y contratistas públicos, así como incentivar las diferentes actividades de control social, es posible a partir de acciones de capacitación y del desarrollo de iniciativas que faciliten la labor del veedor ciudadano, tal y como se propone desde esta investigación, a partir de la publicación de la cartilla: Modelo para el fortalecimiento del control social a la gestión pública, que ofrece instrumentos sencillos, prácticos y didácticos para la labor de seguimiento.

5. ANEXOS

5.1 Protocolo de Análisis Documental de la Política Pública para la Participación Ciudadana, Ley 1757 de 2015, con relación a la reglamentación del municipio de Envigado:

| CATEGORÍA | MUNICIPIO Y DECRETOS REGLAMENTARIOS | GOBIERNO NACIONAL LEYES Y DOCUMENTOS CONPES |
|---|--|--|
| Ajustes a la reglamentación existente | | De la armonización de las políticas municipales con la Política Nacional de Participación Ciudadana |
| Sistemas e Instancias de Participación | Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo en el municipio de Envigado | De la conformación del Consejo Municipal de Participación Ciudadana |
| Promoción y fortalecimiento del Control Social | Escuela de Formación y Participación Ciudadana | Promoción de los mecanismos de participación ciudadana y control social recientemente reglamentados |
| Financiación para el fortalecimiento del Control Social | Acciones en el Plan de Desarrollo desde las Secretarías de Salud y en forma general de la Secretaría de Bienestar Social y Oficina de Asesora de Planeación. | Plan Anual de Financiamiento para fortalecer mecanismos de control social |
| Planeación y programación Presupuetal Participativa | Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo en el municipio de Envigado | Del Presupuesto Participativo |
| Del control a la gestión | De la Rendición Pública de Cuentas | De la Rendición Pública de Cuentas |
| | | Informes de interventores y supervisores de contrato a grupos de auditoría ciudadana |
| Actuaciones ante Corporaciones Públicas | | Inscripción ante Corporaciones Públicas para información de temas de interés y proyectos de acuerdo radicados. |

Tabla 5 Anexo 1 6.1 *Protocolo de Análisis Documental de la Política Pública para la Participación Ciudadana, Ley 1757 de 2015, con relación a la reglamentación del municipio de Envigado*

**5.2 CARTILLA: MODELO DE PARA EL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN
PÚBLICA: EL CASO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL
MUNICIPIO DE ENVIGADO**

PRESENTACIÓN

Esta cartilla se diseña y presenta como una herramienta de consulta para facilitar la función de control social a las políticas y gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado.

Parte del estudio de los principales retos que asume el ciudadano que voluntariamente y con vocación de servicio, asume la responsabilidad de participar, aportar, indagar, reflexionar, incidir y contribuir a la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

De igual forma considera los preceptos legales, normativos y reglamentarios que enmarcan la labor del control social en Colombia y en el municipio de Envigado.

Así mismo, consulta anteriores propuestas que pretenden de igual forma, contribuir y potenciar la función veedora, a partir de instrumentos que faciliten el control y el acceso a la información necesaria para hacer efectiva la labor de vigilancia de lo público.

No pretende en ninguna forma, limitar la función o iniciativa de los veedores, sino por el contrario, contribuir didácticamente al conocimiento del alcance de la misma y su efectivo desarrollo.

1. FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL

El presente apartado pretende abordar los principales conceptos y definiciones que enmarcan la función del ejercicio veedor, en un lenguaje jurídico y técnico, pero a la vez práctico y sencillo de entender para todos los ciudadanos.

Gestión Pública: La gestión pública comprende todas aquellas actividades adelantadas por los funcionarios gubernamentales, para dar cumplimiento a las promesas propuestas y programadas en un Plan de Gobierno.

Políticas Públicas: Política Pública integra los acuerdos, articulación de actividades, acciones y decisiones que se concretan y definen desde determinada autoridad pública, para atender una necesidad o situación específica.

Participación Ciudadana: Representa toda acción ciudadana intencionada que se hace visible para intervenir en asuntos, decisiones, procedimientos y proyectos que afectan la vida económica, política, administrativa y social de su entorno y cuyo objeto fundamental es garantizar la protección de los derechos y el bienestar general de la comunidad.

Control Social: Mecanismo de participación de la ciudadanía que de manera individual o como integrante de una organización social, les faculta para influir de manera analítica, crítica y propositiva en determinados y específicos asuntos de la gestión pública.

Veedurías Ciudadanas: Organizaciones sociales que por competencia constitucional y como mecanismo de participación ciudadana, ejercen una función

de vigilancia sobre asuntos de carácter público, como políticas, programas, proyectos, contratos o servicios públicos.

Plan de Desarrollo: Herramienta de planificación que permite a los diferentes gobernantes establecer políticas, estrategias, lineamientos, programas, proyectos y acciones que puntualmente desarrollarán sus compromisos en torno al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Proyectos Estatales: Actividades que se desarrollan con financiación pública, programadas en un período de tiempo determinado, con fines específicos orientados a dar respuesta a necesidades de bienes y servicios en beneficio de la comunidad.

Presupuestos Estatales: Herramientas de planificación y control que contiene la proyección de ingresos y gastos, que sustentan la gestión pública en torno al cumplimiento de los Planes de Desarrollo.

Presupuesto Participativo: Mecanismo de participación ciudadana que se establece para llegar a acuerdos para la distribución equitativa y efectiva de los recursos públicos, conforme a las necesidades y proyección de las diferentes comunidades o zonas que conforman un territorio.

Rendición Pública de Cuentas: Comprende todas aquellas prácticas que adelantan las entidades públicas y funcionarios que las integran, para socializar los resultados de su gestión a la comunidad y organizaciones sociales, en desarrollo de su función de control social.

2. CONTROL SOCIAL A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se explicó en el capítulo anterior, que las Políticas Públicas integran los acuerdos, articulación de actividades, acciones y decisiones que se concretan y definen desde determinada autoridad pública, para atender una necesidad o situación específica.

Para efectuar un adecuado seguimiento de una política pública, en primer lugar es necesario documentarse acerca del marco normativo y reglamentario que la integra, el desarrollo de ese marco normativo en los diferentes niveles de la administración pública, en el nivel central y desconcentrado: ejemplo, ministerios, departamentos administrativos, órganos de control, organizaciones autónomas, o en el caso de las regiones, gobernaciones y alcaldías.

A manera de ejemplo y en torno al interés central de este proyecto, se plantea el análisis documental desarrollado a la Política Pública de Participación Ciudadana, bajo los siguientes criterios:

1. Identificación de referentes normativos.
2. Identificación de actores o niveles de desarrollo de la política.
3. Identificación de categorías para el análisis documental o programático de la Política.
4. Identificación de responsabilidades y compromisos, para seguimiento.
5. Acciones de seguimiento puntual a la responsabilidad y compromisos por parte del actor público que corresponda.

Para facilitar la labor de seguimiento se proponen las siguientes herramientas:

Para la identificación de referentes normativos:

| INSTRUMENTO 1: IDENTIFICACIÓN DE MARCO NORMATIVO | | | |
|--|---------------------------------------|--------------|---|
| ASUNTO: | CONTROL SOCIAL - VEEDURÍAS CIUDADANAS | | |
| FECHA DE CONSOLIDACIÓN: | JULIO 25 DE 2015 | | |
| NORMA | AÑO | ARTÍCULO (S) | ASPECTOS RELACIONADOS |
| Constitución Política de Colombia | 1991 | 2 | "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 afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación..." |
| Ley 134 | 1994 | 100 | " Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos" |
| Ley 142 | 1994 | 62-63 | "En todos los municipios deberán existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios" compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta Ley" |
| Documento CONPES 2779 | 1995 | | "Cada una de las entidades del Estado debe promover la constitución de comités de veedurías ciudadanas bajo los principios de autonomía e independencia" |
| Ley 489 | 1998 | 35 | Sobre estructura de la administración pública, incluye la obligación de fortalecer los sistemas de información del sector público, divulgar la información y apoyar el control social. |
| Ley 850 | 2003 | 1 al 24 | "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas" |
| Documento CONPES 3654 | 2010 | | "Política de rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos". |
| Ley 1757 | 2015 | | Título 4. "De la Rendición de Cuentas" Título 5. "Del Control Social a lo Público" Capítulo 2. "De las veedurías ciudadanas" Título 6. "De la Coordinación y Promoción de la Participación Ciudadana" |

Tabla 6 Instrumento 1 Identificación de Marco Normativo

Para la identificación de actores o niveles de desarrollo de la política, identificación de categorías para el análisis documental o programático de la Política, identificación de responsabilidades y compromisos, para seguimiento, que permitan acciones de seguimiento puntual a la responsabilidad y compromisos por parte del actor público que corresponda, se propone el instrumento Protocolo de Análisis Documental, con el ejemplo que se registra:

| INSTRUMENTO 2: PROTOCOLO DE ANÁLISIS DOCUMENTAL | | | |
|--|---|---|---|
| <p>DOCUMENTO: Ley 1757 de 2015 Política de Participación Ciudadana FUENTE: http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf FECHA DE PUBLICACIÓN: 20 de julio de 2015 FECHA DE ANÁLISIS: 20 de agosto d 2015</p> | | | |
| CATEGORÍA | MUNICIPIO Y | GOBIERNO NACIONAL | ASPECTOS A MONITOREAR |
| Ajustes a la reglamentación existente | | De la armonización de las políticas municipales con la Política Nacional de Participación Ciudadana | <p>El nuevo marco normativo expedido por el Gobierno Nacional, implica para el municipio de Envigado una redefinición de su política pública en torno a la promoción y protección del derecho a la participación democrática, específicamente en lo relacionado con el control social a la gestión pública.</p> <p>Esta armonización, conlleva una serie de aspectos normativos, administrativos y regulatorios, que deberán tratarse en cada una de las instancias correspondientes.</p> |
| Sistemas e Instancias de Participación | Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo en el municipio de Envigado | De la conformación del Consejo Municipal de Participación Ciudadana | <p>Deberá conformarse el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, con integrantes similares a los establecidos en el Sistema Nacional, lo cual implicará una definición clara por parte del gobierno local.</p> <p>En torno a la participación ciudadana, el municipio de Envigado sólo establece un Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo, por lo cual desde un enfoque integral y conforme el propósito de la norma, se requiere un eje articulador de orden superior.</p> |
| Promoción y fortalecimiento del Control Social | Escuela de Formación y Participación Ciudadana | Promoción de los mecanismos de participación ciudadana y control social recientemente reglamentados | El municipio cuenta en la actualidad con la Escuela de Formación y Participación Ciudadana, la cual deberá articularse y estructurarse en torno a las políticas que se desarrollen y gesten desde el Consejo Municipal de Participación Ciudadana. |

INSTRUMENTO 2: PROTOCOLO DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

| | |
|-----------------------|---|
| DOCUMENTO: | Ley 1757 de 2015 Política de Participación Ciudadana |
| FUENTE: | http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf |
| FECHA DE PUBLICACIÓN: | 20 de julio de 2015 |
| FECHA DE ANÁLISIS: | 20 de agosto d 2015 |

| CATEGORÍA | MUNICIPIO Y | GOBIERNO NACIONAL | ASPECTOS A MONITOREAR |
|---|---|--|---|
| Financiación para el fortalecimiento del Control Social | Acciones en el Plan de Desarrollo desde las Secretarías de Salud y en forma general de la Secretaría de Bienestar Social y Departamento Administrativo de Planeación. | Plan Anual de Financiamiento para fortalecer mecanismos de control social | En la actualidad el municipio de Envigado establece acciones en el Plan de Desarrollo desde las Secretarías de Salud y en forma general de la Secretaría de Bienestar Social y Departamento Administrativo de Planeación, para promover y gestionar la participación ciudadana, por lo cual deberán considerarse mecanismos alternos para gestionar recursos, que consideren fuentes externas de orden internacional y de carácter privado. |
| Planeación y programación Presupuetal Participativa | Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo en el municipio de Envigado | Del Presupuesto Participativo | El municipio de Envigado reglamentó su Sistema Local de Planeación y Presupuesto Participativo, no obstante, la norma establece que para garantizar el cumplimiento de la nueva reglamentación, será función de las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales. |
| Del control a la gestión | De la Rendición Pública de Cuentas | De la Rendición Pública de Cuentas | Si bien desde el municipio se cuenta con reglamentación específica para el Rendición Pública de Cuentas, es necesario fortalecer algunos aspectos adicionales como los ya relacionados, en cumplimiento de las políticas y directrices que se desplieguen desde el Consejo Municipal para la Participación Ciudadana. |
| | | Informes de interventores y supervisores de contrato a grupos de auditoría ciudadana | Verificar implementación a partir de la veeduría a obras públicas. |
| Actuaciones ante Corporaciones Públicas | | Inscripción ante Corporaciones Públicas para información de temas de interés y proyectos de acuerdo radicados. | Seguimiento a solicitudes radicadas. |

Tabla 7 Instrumento 2 Protocolo de Análisis Documental Política Pública

Para adelantar acciones de monitoreo y seguimiento los veedores ciudadanos podrán efectuar solicitudes respetuosas ante las autoridades haciendo uso del derecho de petición, información y consulta, conforme a la Ley No. 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a

la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”, así como conforme a la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Toda petición efectuada por un ciudadano se entenderá como derecho de petición sin que para ello sea necesario invocar el artículo 23 de la Constitución Política, es necesario tener en cuenta los términos en que se deberá dar respuesta a las peticiones conforme su naturaleza:

| Tipo de Petición | Tipo de peticiones | Término para dar respuesta |
|--------------------------|---|---|
| Petición | El reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. | Quince (15) días siguientes a su recepción. |
| Solicitud de Información | <p>Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;</p> <p>Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;</p> | Diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la |

| | | |
|--|--|---|
| | <p>Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;</p> <p>El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas;</p> <p>Todos los informes de gestión, evaluación y auditoría del sujeto obligado;</p> <p>Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;</p> <p>Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;</p> <p>Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado. Junto con un informe de todas las solicitudes, denuncias y los tiempos de respuesta del sujeto obligado;</p> <p>Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado;</p> <p>Un registro de publicaciones que contenga los documentos publicados de conformidad con la presente ley y automáticamente</p> | <p>respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.</p> |
|--|--|---|

| | | |
|-----------|---|---|
| | <p>disponibles, así como un Registro de Activos de Información;</p> <p>Los sujetos obligados deberán publicar datos abiertos, para lo cual deberán contemplar las excepciones establecidas en el Título III de la presente ley. Adicionalmente, para las condiciones técnicas de su publicación, se deberán observar los requisitos que establezca el gobierno nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces.</p> | |
| Consultas | Conceptos, datos, que correspondan a la competencia de la autoridad consultada. | treinta (30) días siguientes a su recepción |

Tabla 8 Instrumento 3 Tipos de peticiones ciudadanas y tiempos de respuesta a las mismas

Antes del vencimiento de los términos que la Ley establece, las autoridades deberán pronunciarse e indicar en caso de no ser posible la resolver la solicitud, los motivos por los cuales se presenta retraso en la respuesta, además de indicar en qué plazo sin que se exceda el doble del máximo legal, se resolverá de fondo la correspondiente petición.

3. CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA.

El control social a la gestión pública podría definirse como aquellos procedimientos que permiten a los ciudadanos analizar crítica y propositivamente e influir en las actividades adelantadas por los funcionarios gubernamentales, para dar cumplimiento a las promesas propuestas y programadas en Planes de Gobierno.

El artículo 65 de la Ley 1757 de 2015 define el alcance de la gestión pública sujeta a control social, a partir de los siguientes aspectos:

- Programas, proyectos y contratos estatales.
- Control a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Entidades públicas o privadas que desarrollen proyectos con recursos públicos.

3.1 Procedimiento para el seguimiento y evaluación a la Planeación Participativa:

A partir de la Constitución Política Nacional de Colombia de 1991 y de la promulgación de la Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo, se establece como mecanismo de participación ciudadana la creación del Sistema Nacional de Planeación y la integración del Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, a nivel departamental, municipal y local.

Este sistema se presenta como escenario dispuesto para la participación de la sociedad civil, en la construcción de políticas públicas, formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Se define así mismo, que los planes de desarrollo a nivel territorial se constituyen a partir de un componente estratégico y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

3.1.1 Consejos Territoriales de Planeación

Los Consejos Territoriales de Planeación se componen por representantes de los diferentes sectores, dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, cuyo número varía conforme el tamaño y composición de cada territorio.

Se constituye entonces este en elemento inicial y esencial para la participación y el control social en cuanto a la definición de los Planes de Desarrollo.

Una ruta clara para desarrollar acciones de control relacionadas con la formulación y aprobación de planes de desarrollo podría establecerse de la siguiente forma:

| No. | ELEMENTO DE CONTROL | CHECK |
|-----|--|-------|
| 1 | Verificación del acto administrativo ordenanza u acuerdo de reglamentación de los Consejos Territoriales de Planeación y sus integrantes, por parte de la Asamblea Departamental o Concejo Municipal, respectivamente. | |
| 2 | Verificación del acto de designación por parte del mandatario local de representantes de asociaciones u organizaciones para integrar el Consejo Territorial de Planeación, conforme a la definición efectuada por la Asamblea Departamental o Concejo Municipal. | |
| 3 | El plan de desarrollo debe guardar correspondencia con el programa de gobierno inscrito por el candidato electo como Alcalde o Gobernador. | |

| No. | ELEMENTO DE CONTROL | CHECK |
|-----|---|-------|
| 3 | El proyecto del plan de forma integral, consolidado, debe ser presentado al Consejo Territorial de Planeación, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la fecha de posesión del mandatario. | |
| 4 | El Consejo Territorial de Planeación cuenta con un mes contado a partir de la fecha de registro del correspondiente Plan de Desarrollo, de no existir pronunciamiento se entiende surtido el requisito. | |
| 5 | El Plan de Desarrollo se somete a consideración de la Asamblea Departamental o Concejo Municipal en los cuatro primeros meses de gobierno del mandatario correspondiente. | |

Tabla 9 Instrumento 4 Elementos de control Formulación y Aprobación Planes de Desarrollo

La conformación de los Consejos de Planeación, conforme lo dispone la sentencia C-524 de la Corte Constitucional de julio de 2003, es de carácter permanente, ya que su función no sólo se limita a la emisión de concepto sobre los planes de desarrollo, también al seguimiento y evaluación de resultados del mismo.

3.1.2 Presupuesto Participativo

Un primer aspecto a identificar en el análisis de la participación ciudadana en torno a la programación presupuestal, es un marco normativo y regulatorio del correspondiente Territorio a través de sus corporaciones de elección popular, que enmarque la intencionalidad y decisión por su desarrollo.

Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales, departamentales, municipales y de las localidades, reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo

sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales, Municipales y Locales de Planeación, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional. (República S. d., 2015).

| No. | ELEMENTO DE CONTROL | CHECK |
|-----|---|-------|
| 1 | Verificación del acto administrativo ordenanza u acuerdo de reglamentación que sustente la programación participativa del presupuesto o Presupuesto Participativo, por parte de la Asamblea Departamental o Concejo Municipal, respectivamente. | |
| 2 | Definición en el Plan de Desarrollo de un % de libre inversión o de programación presupuestal participativa. | |
| 3 | Existencia o establecimiento de estructura administrativa municipal, en torno a zonas, comunas, barrios y estructuras de representación, como Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal. | |
| 4 | Existencias de programas de formación ciudadana en torno a la participación en el control social a la gestión pública y a la participación en la planificación participativa de la inversión. | |
| 5 | Establecimiento de procedimientos de planificación participativa, a través de planes de desarrollo zonales, o mesas de trabajo barriales, conforme se defina en cada Territorio. | |

Tabla 10 Instrumento 5 Elementos de control Presupuesto Participativo

3.2 Ejecución de Planes de Desarrollo

Para la definición de elementos de control de los Planes de Desarrollo, nos ceñiremos a los lineamientos propuestos por el Departamento Nacional de Planeación en su cartilla “Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales 2012 – 2015”. (4, 2011)

3.2.1 Seguimiento a Planes, Programas y Proyectos

El proceso de elaboración de un Plan de Desarrollo Territorial, tiene en cuenta algunas etapas o pasos, que permiten entender la lógica que orienta la distribución de recursos:



Ilustración 6 Pasos para la formulación de un Plan de Desarrollo

Así mismo deben considerarse algunos conceptos, que es pertinente comprender con el fin de desarrollar un adecuado ejercicio de seguimiento y control:

Plan Indicativo Cuatrienal y su composición:

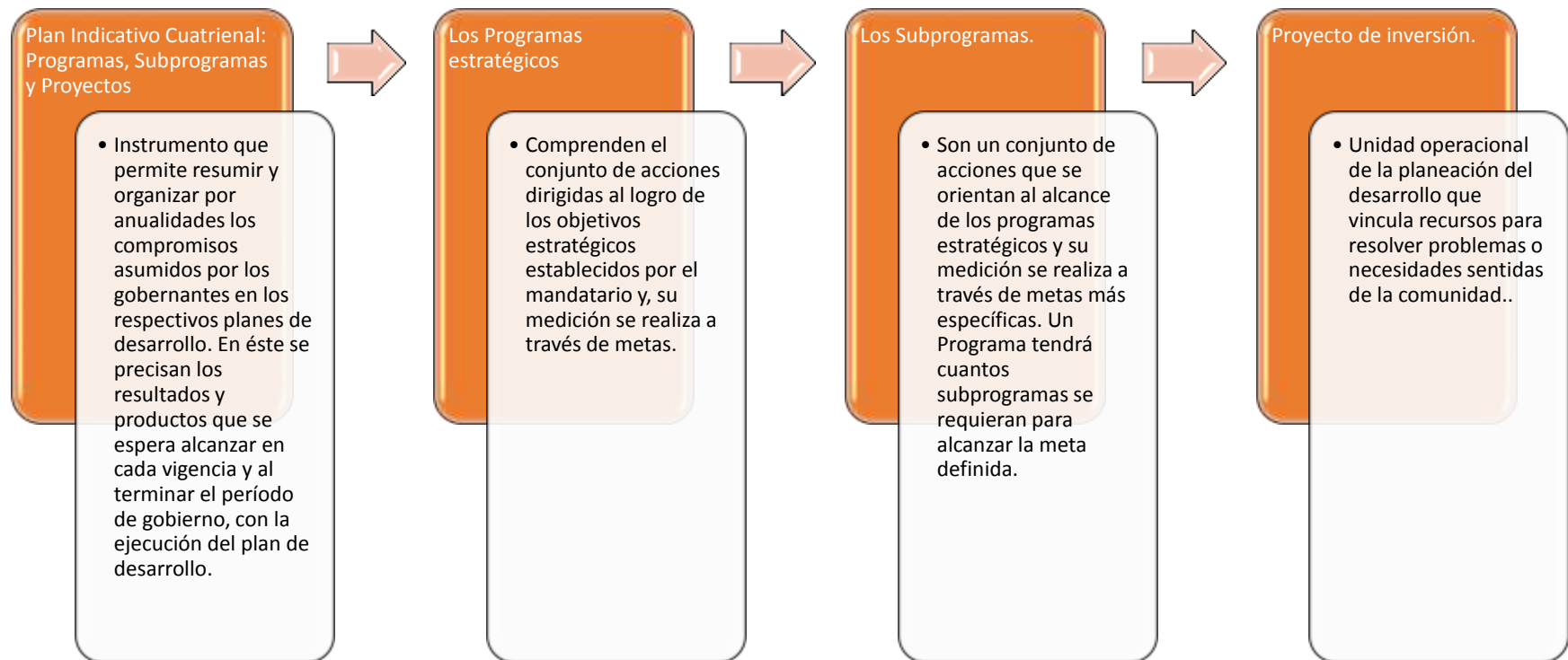


Ilustración 7 Plan de Desarrollo y su composición

Adicionalmente se cuenta con instrumentos complementarios y de referencia, que facilitan el control a la ejecución de los planes de desarrollo. Algunos de ellos son:

Plan de Acción. Es un instrumento de programación anual de las metas del plan de desarrollo que permite dentro de cada dependencia de la Administración, orientar su quehacer para cumplir con los compromisos establecidos. A la vez, es el instrumento sobre el cual se realiza la actividad de seguimiento y la de autoevaluación, de la cual se debe generar información clara y consistente sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas, que servirá de soporte al proceso de rendición de cuentas de los gobernantes.

Plan Operativo Anual de Inversiones. Corresponde a los proyectos de inversión para cada una de las vigencias del Plan, clasificados por dimensiones, sectores, programas.

Presupuesto. Instrumento que permite el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social

Banco de Programas y proyectos. La Ley 152 de 1994 establece que las entidades territoriales deben tener actualizados y viabilizados en sus bancos los proyectos que se vayan a ejecutar en las entidades territoriales y que sean susceptibles de ser financiados con recursos públicos.

Contratos. Los contratos implican acuerdos en el que existen dos o más partes que establecen compromisos entre sí, derechos y obligaciones que se registran en un documento.

Así mismo se definen los siguientes procesos como articuladores para la ejecución del Plan de Desarrollo:

1. Gestión administrativa e institucional
2. Gestión financiera
3. Gestión de proyectos
4. Ejecución del presupuesto
5. Contratación

Es pertinente indicar que a partir de cada proyecto se definen procesos de contratación; todo proceso contractual en el que se comprometen recursos públicos, es objeto de control social.

1.2.1 Instrumentos de control para el seguimiento a proyectos

Con el fin de surtir un adecuado seguimiento al desarrollo del Plan de Desarrollo, se sugiere hacer seguimiento físico y financiero a la ejecución del proyecto, a cargo de unidades ejecutoras de inversión, para el caso de los municipios y departamentos, generalmente Secretarías o entidades adscritas.

Estas unidades ejecutoras reportan la información necesaria para establecer el avance en la ejecución, conforme a las metas e indicadores previamente definidos, que debe guardar coherencia de igual forma, con la ejecución presupuestal.

En virtud de lo establecido, se establecen algunos elementos que permitirán efectuar un control a la contratación que se deriva del desarrollo de los proyectos, que recordemos, hacen parte de Subprogramas, que a su vez se encuentran adscritos a los Programas Estratégicos.

1.2.2 Instrumentos de control para el seguimiento a contratos

La contratación pública cuenta con todo un marco regulatorio, que como norma general establece la escogencia de contratistas mediante procesos de licitación y concurso público, que además establece como mecanismo excepcional la escogencia directa.

Como objetivos fundamentales plantea la transparencia, en torno a la igualdad de oportunidades para quienes participan como posibles contratistas y la selección de la oferta más favorable para la administración. Así mismo, el principio de economía que busca la optimización de recursos, desde una equitativa relación entre precio y producto o servicio. Y finalmente, la responsabilidad en torno al cumplimiento de las obligaciones contraídas y la actuación en derecho de cada uno de los actores.

Los veedores ciudadanos cuentan con diversos elementos para el control a la contratación, entre ellos:

| No. | ELEMENTO DE CONTROL | CHECK |
|-----|---|-------|
| 1 | Publicación del proceso contractual en página web de la Entidad y en el Portal de Contratación Estatal – Colombia Compra Eficiente. | |
| 2 | Publicación de pliegos de condiciones o términos de referencia con los elementos de completitud como: requisitos, costos, calidad y características de producto o servicio, que garanticen la selección objetiva. | |
| 3 | Verificación de tipo de contratación conforme sus características, monto, especificidad, que justifiquen el concurso público o la contratación directa. | |
| 4 | Convocatoria a veedurías ciudadanas, a la audiencia pública para adjudicación del contrato, si correspondiere. | |

| | | |
|---|---|--|
| 5 | Información y amplia difusión a la ciudadanía del proyecto, sus fases, su propósito, entre otros. | |
| 6 | Designación de supervisor de contrato o interventor (en caso de obra pública), para el seguimiento y control al proyecto. | |
| 7 | Informe de las diferentes actuaciones surtidas por el supervisor en el control a la ejecución del contrato. | |
| 8 | Designación de supervisor de contrato o interventor (en caso de obra pública), para el seguimiento y control al proyecto. | |

Tabla 11 Instrumento 6 Elementos de control a la contratación pública

Es pertinente recordar, que los ciudadanos en general y las organizaciones sociales dispuestas para el control a la gestión pública, cuentan con el derecho a acceder a la información necesaria y a los expedientes contractuales en el marco de su función.

1.2.3 Instrumentos de control para el seguimiento a contratos de obra civil

Para acercarnos a un adecuado proceso de seguimiento a la gestión pública en cuanto a los contratos de obra civil se refiere desde elementos conceptuales iniciales para veedores no ingenieros, empezaremos por definir qué es una obra pública, desde los lineamientos que ofrece Colombia Compra Eficiente:

“El artículo 32 de la ley 80 de 1993 define el contrato de obra pública como aquél que celebran las Entidades Estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles” (Colombia Compra).

Para contratar una obra pública, existen diferentes caminos o modalidades de selección del contratista:

- Licitación pública: aplica por regla general.
- Selección abreviada: En caso en que el valor de la obra se encuentra en el rango de la menor cuantía de la Entidad Estatal y cuando se trata de Servicios para la Defensa y Seguridad Nacional.
- Contratación directa: Modalidad de carácter restrictivo, que sólo aplica cuando se trate de urgencia manifiesta o de contratación para el sector defensa y seguridad nacional que requiera reserva.
- Mínima cuantía: Cuando el valor de la obra se establece en el rango de la mínima cuantía de la Entidad Contratante.

Para contar con claridad acerca de la forma de contratación para la obra, es de igual forma necesario definir qué es Licitación Pública, Selección Abreviada, Contratación Directa y Mínima Cuantía, las cuales se encuentran contempladas en el marco normativo Colombiano para la contratación pública, en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y el decreto 1510 de 2013:

| LICITACIÓN PÚBLICA | |
|--------------------|--|
| Objeto | Proceso mediante el cual la entidad convoca de forma abierta y pública, en igualdad de oportunidades, para que se presenten ofertas y se seleccione entre ellas, la más favorable, conforme a sus intereses. Procede cuando el bien o servicio a contratar supera un valor determinado de acuerdo al valor de los recursos que ejecute la entidad, salvo |

| | |
|-----------------------|---|
| | que el contrato a celebrarse o las circunstancias de escogencia encajen en algunas de las excepciones regidas en los procesos de selección abreviada, concurso de méritos o contratación directa. |
| Criterio de selección | Criterios de precio y técnicos (calidad y economía). |

| SELECCIÓN ABREVIADA | |
|-----------------------|--|
| Objeto | Corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que debido a las características, circunstancias, cuantía o destinación del objeto, obra o servicio a contratar se pueden adelantar mecanismos simplificados y ágiles para garantizar la escogencia efectiva del contratista que cumple con los requisitos exigidos por la entidad para la eventual celebración del contrato. |
| Criterio de selección | El procedimiento más utilizado por esta modalidad es el de subasta inversa: para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, siempre y cuando los bienes y servicios cumplan con las características generales objetivamente señaladas. El único criterio de evaluación será el precio. |

| CONTRATACIÓN DIRECTA | |
|----------------------|---|
| Objeto | Procedimiento mediante el cual la entidad estatal hace conocer a dos (2) o más oferentes el objeto y las demás variables de contratación a fin de que se formulen propuestas y ofertas; esta modalidad contractual solo procederá en caso de urgencia manifiesta, contratación de empréstitos y contratos interadministrativos. |

| MÍNIMA CUANTÍA | |
|----------------|--|
| Objeto | <p>La modalidad de selección de mínima cuantía es un procedimiento sencillo y rápido para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de las Entidades Estatales. Esta modalidad de selección tiene menos formalidades que las demás y tiene características especiales.</p> <p>La modalidad de selección de mínima cuantía es aplicable a todos los objetos de contratación cuando el presupuesto oficial del contrato sea inferior o igual a la mínima cuantía de la Entidad Estatal, sin importar la naturaleza del contrato.</p> |

Para establecer el valor de la menor cuantía y de la mínima cuantía se utiliza la siguiente tabla:

| Presupuesto anual de la Entidad Estatal (SMLMV) | Menor cuantía (SMLMV) | Mínima cuantía (SMLMV) |
|---|-----------------------|------------------------|
| Igual o mayor a 1.200.000 | 1.000 | 100 |
| Entre 850.000 y 1.200.000 | 850 | 85 |
| Entre 400.000 y 850.000 | 650 | 65 |
| Entre 120.000 y 400.000 | 450 | 45 |
| Menos de 120.000 | 280 | 28 |

Los portales <http://www.aplicaciones-mcit.gov.co/cincopasos/c2.html> y Colombia Compra www.colombiacompra.gov.co, aportan guías y manuales con importantes herramientas para acercarse a las diferentes modalidades de contratación.

A partir de estos instrumentos, se establecen listas de chequeo para facilitar a los veedores el seguimiento a estos procesos contractuales:

Para la Licitación Pública:

| No. | ELEMENTO DE CONTROL | CHECK |
|-----|--|-------|
| 1 | Inclusión del proyecto acerca del cual se establece el proceso de contratación, en el Plan de Compras, el cual debe encontrarse publicado en la página web de la entidad pública. | |
| 2 | Publicación del proyecto de pliego de condiciones en el portal único de contratación SECOP www.colombiacompra.gov.co , por un término de diez días, con los siguientes elementos: Aviso de convocatoria, estudios y documentos previos. | |
| 3 | Publicación de mínimo tres avisos de convocatoria en página web institucional o en SECOP www.colombiacompra.gov.co , con intervalo de dos a tres días. | |

| | | |
|----|---|--|
| 4 | Publicación de solicitud de aclaración o explicación por parte de interesados en participar en el proceso, así como la respuesta otorgada por la entidad. | |
| 5 | Publicación de resolución de apertura del proceso, con pliego de condiciones definitivo, cronograma, observaciones y respuesta a las mismas, si fuera el caso. | |
| 6 | Desarrollo de audiencia de asignación, revisión y distribución de riesgos. | |
| 7 | Desarrollo de audiencia de aclaración de pliegos de condiciones, en caso de ser solicitada. | |
| 8 | Entrega de propuestas en la fecha y hora señalada. | |
| 9 | Publicación de informe de evaluación, en el que la Entidad verificó requisitos habilitantes y otorgó puntajes a las ofertas presentadas, por un término de cinco días, con el fin de obtener pronunciamientos relacionados con el mismo por parte de los oferentes. | |
| 10 | Convocatoria a audiencia pública para definición del proceso una vez analizadas las observaciones presentadas. | |
| 11 | Publicación con anticipación a la fecha y hora establecida en el cronograma, del acto administrativo de adjudicación del proceso. | |

Tabla 12 Instrumento 7 Lista de chequeo modalidad de contratación por Licitación Pública

Para Selección Abreviada por Subasta Inversa:

| No. | ELEMENTO DE CONTROL | CHECK |
|-----|---|-------|
| 1 | Inclusión del proyecto acerca del cual se establece el proceso de contratación, en el Plan de Compras, el cual debe encontrarse publicado en la página web de la entidad pública. En este caso se | |

| | | |
|---|--|--|
| | adiciona de igual forma la ficha técnica del bien o servicio que se desea contratar. | |
| 2 | Publicación del proyecto de pliego de condiciones en el portal único de contratación SECOP www.colombiacompra.gov.co , por un término de cinco días, con los siguientes elementos: Aviso de convocatoria, estudios y documentos previos, fecha y hora de inicio de la subasta, periodicidad de los lances y margen mínimo para mejorar la oferta. | |
| 3 | Presentación de solicitud de observaciones, en el término establecido, previa a la apertura formal del proceso. | |
| 4 | Publicación de pliegos definitivos, acto administrativo que da apertura al proceso y de las observaciones presentadas y respuesta otorgada a las mismas. | |
| 5 | Entrega de propuestas en la fecha y hora señalada. La oferta presentada debe contener dos partes: documentos que soporten la capacidad de participar en la convocatoria y el cumplimiento de los aspectos señalados en la ficha técnica y el precio inicial propuesto. | |
| 6 | Publicación de informe de evaluación, en el que la Entidad verificó requisitos habilitantes, por un término de tres días, con el fin de obtener pronunciamientos relacionados con el mismo por parte de los oferentes, analizarlos y dar respuesta antes de la fecha de la subasta. | |
| 7 | Desarrollo de la subasta en hora y fecha señalados en el cronograma publicado, siempre que existan por lo menos dos oferentes habilitados. Sólo serán válidos los lances en los que se supere la oferta por lo menos con el margen mínimo autorizado. | |
| 8 | Adjudicación del contrato al oferente con menor precio propuesto en el evento de subasta. | |

Tabla 13 Instrumento 8 Lista de chequeo modalidad de contratación por Selección Abreviada

Efectuado un primer control a la modalidad en que podría ser contratada la obra pública, es necesario efectuar el control a la planeación y ejecución de la obra pública, para lo cual de igual forma se utilizará el manual publicado en Colombia Compra Eficiente:

| No. | Elemento de Control | Check |
|--|---|-------|
| PLANEACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA | | |
| 1 | Anexo Técnico para la descripción general del proyecto. | |
| 2 | Población beneficiada. | |
| 3 | Estudios geológicos y geotécnicos, cuando éstos apliquen. | |
| 4 | Estudios hidrológicos, hidráulicos y de drenaje, cuando éstos apliquen. | |
| 5 | Estudio de situación actual y proyección de uso futuro de la obra para la previsión del mantenimiento. | |
| 6 | Diseño. | |
| 7 | Estructuración de la distribución predial con base en información catastral. | |
| 8 | Análisis ambiental. | |
| 9 | Identificación de factores sociales, ambientales, prediales o ecológicos que afectan la normal ejecución del proyecto y propuesta de mitigación de la afectación. | |
| 10 | Costo estimado y plan de manejo económico y financiero, teniendo en consideración el origen de los recursos. | |
| EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE OBRA | | |
| 1 | Existencia del registro presupuestal. (capacidad financiera de la entidad para el pago del contrato). | |
| 2 | Aprobación por parte de la entidad de las garantías contractuales. (presentadas como soporte por el contratista, conforme a la cuantía del contrato). | |

| | | |
|---|---|--|
| 3 | Soportes que evidencien el pago por parte del contratista de la seguridad social integral y parafiscales de los trabajadores de la obra. | |
| 4 | Acto administrativo de designación de interventor o supervisor para la obra. (Cuando el proceso de contratación se llevó a cabo por licitación pública, siempre se deberá contar con un interventor): | |
| 5 | Evidencia escrita de las instrucciones impartidas al contratista, bien sea por parte de la Entidad o por parte del Interventor o supervisor de la Obra, en cuyo caso la instrucción será informada igualmente a la Entidad. | |
| 6 | Existencia de informes de interventoría que como mínimo contengan el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la ejecución del contrato. | |
| 7 | Respuesta aportada por parte del contratista y pronunciamientos de la entidad, con relación a las observaciones y requerimientos efectuados por el interventor. | |

Tabla 14 Instrumento 9 Elementos de control para la planeación y ejecución del contrato de obra

Es pertinente aclarar que el seguimiento al contrato se desarrollará por parte de un Supervisor cuando por no requerir de conocimientos especializados, es la misma entidad quien ejerce la función, en tanto que será ejercido por un interventor cuando la entidad contrata a un externo bien sea persona natural o jurídica, porque el seguimiento al contrato requiere conocimientos técnicos especializados.

1.3 Evaluación y control de resultados a la gestión pública

Para facilitar la evaluación y control de resultados en la gestión pública el Consejo Nacional de Política Económica y Social, profirió el documento CONPES 3654 de

2010, mediante el cual se buscó consolidar una cultura de apertura de información, transparencia y diálogo entre los ciudadanos y el Estado. (Colombiano, 2015).

La Ley Estatutaria 1757 de 2015 por su parte establece que la rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición y explicaciones, así como de evaluación de la gestión.

Así mismo define la rendición de cuentas, como:

“el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo”.

A partir de estos postulados, específicamente en lo que se refiere a: Información, socialización, publicidad de resultados de gestión y espacios de diálogo, se enmarcarán los instrumentos de control y seguimiento en procesos de rendición de cuentas por parte de los veedores.

1.3.1 Procedimiento para la participación en los procesos de Rendición de Cuentas

El Manual para la Rendición de Cuentas del Estado Colombiano establece una ruta didáctica para que las diferentes entidades adopten en debida forma un adecuado procedimiento para generar cultura de rendición de cuentas, a partir de tres (3) elementos fundamentales:



Ilustración 8 Elementos para la Rendición de Cuentas

En el marco del control social ejercido por los veedores ciudadanos en los procesos de rendición de cuentas, nos enfocaremos en aquellos aspectos que debe considerar la entidad para promover una cultura de rendición de cuentas, la participación de actores representativos y los escenarios de diálogo con la ciudadanía:

| No. | Elemento de Control | Check |
|--------------------------------|--|-------|
| PARTICIPACIÓN CIUDADANA | | |
| 1 | Acciones desarrolladas para promover la participación de organizaciones y actores representativos de diferentes sectores de la sociedad, poblaciones y la ciudadanía en general. | |
| 2 | Convocatoria a diferentes grupos de interés, conforme a la caracterización de la población impactada en cumplimiento de los fines para los cuales fue creada la entidad. | |

| | | |
|------------------------------|---|--|
| 3 | Invitación a las veedurías ciudadanas a participar en la rendición de cuentas, es necesario resaltar que es de carácter obligatorio, conforme los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 850 de 2003, de los artículos 34 y 35 de la Ley 489 de 1998, del artículo 66 de la Ley 80 de 1993 y del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 | |
| ESCENARIOS DE DIÁLOGO | | |
| 1 | Generación de espacios y encuentro presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas. | |
| 2 | Convocatoria a por lo menos una audiencia pública de rendición anual de cuentas a todos los grupos de interés y a las veedurías ciudadanas, con por lo menos quince (15) días calendario de antelación, con informe de los criterios que se tendrán en cuenta para garantizar la participación de los ciudadanos. | |
| 3 | Publicación y socialización del informe de rendición de cuentas a presentar a la ciudadanía, garantizando completitud de la información y con por lo menos quince (15) días de antelación, como garantía para un escenario real de diálogo. | |

Tabla 15 Instrumento 10 Elementos de control para el procedimiento de rendición de cuentas

Es importante para el veedor ciudadano conocer qué tipo de información debe ser informada y socializada por los responsables de las entidades públicas en su procedimiento para la rendición de cuentas, por lo cual, el Departamento Administrativo de la Función Pública establece los elementos necesarios para el informe.

1.3.2 Instrumentos de control para la participación en audiencias públicas de cuentas.

Para establecer elementos de control para una adecuada participación por parte de los veedores en los procesos de rendición de cuentas, se toma como base el Manual Único de Rendición de Cuentas publicado por el Departamento Administrativo de la Gestión Pública de Colombia.

| No. | Elemento de Control | Check |
|------------------------------|--|-------|
| PRESUPUESTO | | |
| 1 | % de recursos ejecutados (ingresos y gastos) a la fecha: Presupuesto de ingresos y gastos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda) en ejercicio detallado de la vigencia (apropiaciones iniciales y finales, % de recursos ejecutados en ingresos y compromisos y obligaciones en gastos). | |
| 2 | Ejecución Presupuestal: Comparativo (agregado) con respecto al mismo período del año anterior. | |
| 3 | Estados Financieros: Estados financieros de las últimas dos vigencias, con corte a diciembre del año respectivo. | |
| CUMPLIMIENTO DE METAS | | |
| 1 | Plan de Acción: Informe de proyectos y programas en ejecución a la fecha y los proyectos y programas a ejecutar por la entidad durante el resto de la vigencia, con relación a los objetivos y estrategias y en el marco de los planes generales de compras. | |
| 2 | Programas y proyectos en ejecución: Plan operativo anual de inversiones o el instrumento donde se consignen los proyectos de inversión o programas que se ejecuten en cada vigencia, con % de avance en las metas. | |
| GESTIÓN | | |
| 1 | Informe de Gestión con relación al grado de avance de las Políticas de Desarrollo Administrativo del modelo Integrado de Planeación y Gestión. | |
| 2 | Informe de Gestión con relación al cumplimiento de la misión institucional, razón de ser y de creación de la entidad. | |

| | | |
|---|--|--|
| 3 | Informe de gestión participativa con relación a la transparencia y publicidad en la información y servicio al ciudadano. | |
| 4 | Informe de políticas, lineamientos y actividades puntuales relacionadas con la Gestión del Talento Humano. | |
| 5 | Eficiencia administrativa, en torno al logro de resultados con la mayor optimización del recurso existente. | |
| 6 | Gestión financiera, adecuado uso del recurso financiero, cumplimiento de la normatividad vigente. | |
| 7 | Metas e indicadores de gestión: % de avance metas, indicadores de gestión y/o desempeño, de acuerdo con su planeación estratégica, a la fecha. | |
| 8 | Informes de los entes de Control que vigilan a la entidad: Concepto de los informes de los organismos que controlan la entidad. Plan de acción de la entidad ante la calificación. | |
| CONTRATACIÓN | | |
| 1 | Procesos Contractuales: Relación y estado de los procesos de contratación. | |
| 2 | Gestión contractual: Información actualizada de los contratos: objeto, monto y estado de los contratos en ejecución y terminados. | |
| IMPACTOS EN LA GESTIÓN | | |
| 1 | Cambios en el sector o en la población beneficiaria: Información sobre la mejora de la condición de bienestar general de los ciudadanos beneficiados por el objeto misional. | |
| ACCIONES DE MEJORAMIENTO DE LA ENTIDAD | | |
| 1 | Planes de Mejoramiento: Información sobre las acciones y la elaboración de planes de mejoramiento a partir de los múltiples requerimientos: informes de organismos de control, PQRS, jornadas de rendición de cuentas. | |

Tabla 16 Instrumento 11 temas, aspectos y contenidos relevantes que la entidad debe comunicar y sobre los cuales debe rendir cuentas (Adaptación del Manual de Rendición de Cuentas - DAFP, Pág. 17

REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS

- Velásquez C. Fabio, G. R. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.
- Alvarez Ortíz, D. F. (2012). Evaluación de experiencias ciudadanas de control social a la gestión pública en Colombia: Estudio de caso. Huelva, Andalucía, España.
- Quebedo H., N. (2007). *El Espinoso camino de un mecanismo de control social: Radiografía de las veedurías ciudadanas*. Bogotá D.C.: El Espectador.
- Charles, S. R. (2012). *La Sociedad Civil y la Transparencia y la Rendición de Cuentas*. Santiago de Chile: CEPAL División de Desarrollo Social.
- Omar, A. C. (2007). *Guía para el Fortalecimiento del Control Ciudadano*. San Juan de Pasto: Red Departamental de Promoción del Control Social de Nariño.
- Colombia, G. N. (1991). *Constitución Política*. Bogotá D.C.
- Velásquez, F. E. (1998). LA VEEDURIA CIUDADANA EN COLOMBIA: EN BUSCA DE NUEVAS. *DIALNET*, 257-290. Obtenido de http://sabanalarga-atlantico.gov.co/apc-aa-files/34323266343463353037343737383639/veedurias_anuncios.pdf.
- ciudadanas, R. I. (2011). http://issuu.com/esap/docs/docley850_web. Obtenido de www.esap.gov.co: http://issuu.com/esap/docs/docley850_web
- Hernández B., J. A. (2009). Problemas institucionales de la participación ciudadana: caso colombiano. *Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública* (págs. 1-23). Caracas, 2009: CLAD.
- Botero, P. T. (2008). Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 565-611.
- Colombia, C. T. (2004). El Control Social a la Administración Pública en Colombia: Aproximaciones. *Cuadernos de Transparencia*, 1-74.
- Fabio, V. E. (2008). Control Social en Colombia: Institucionalidad y balance de la experiencia. *Foro Nacional por Colombia* (págs. 1-32). México: Sin.
- Nacional, M. d. (2013). *Guía para el Fortalecimiento de las instancias formales de control social con los que cuenta la Entidad Territorial*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

República, C. d. (06 de Julio de 2015).

<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>. Obtenido de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>

República, C. d. (6 de Marzo de 2014).

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html. Obtenido de Secretaría de Senado:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

República, S. d. (16 de Febrero de 2015).

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html. Obtenido de Senado de la República:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html

4, D. N. (2011).

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20Elaboraci%C3%B3n%20Planes%20de%20Desarrollo%202012-2015.pdf>. Obtenido de www.dpn.gov.co:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20Elaboraci%C3%B3n%20Planes%20de%20Desarrollo%202012-2015.pdf>

González, S. c. (2012). Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/ mediadores de las relaciones estado-sociedad en el ámbito local. (E. S. Pública, Ed.) *Administración y Desarrollo: Políticas Públicas*, 40, 19-32.

Análisis comparado de los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico colombiano. *Experiencias Exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay*. (s.f.).

Arango, M. M. (2011). Análisis comparado de los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico Colombiano. *Experiencias Exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay*. *Entramado*, 7(2), 117-141.

Subirats, J. (2004). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004* (págs. 2-5). Madrid, España: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno y abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el camino que viene. *Enfoques*, 99-125.

Velásquez, F. E. (1998). LA VEEDURIA CIUDADANA EN COLOMBIA: EN BUSCA DE NUEVAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL. En L. C. Nuria Cunillgran Grau

(coord.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (págs. 257-290). Argentina: Paidós Ibérica.

http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140708_guia_para_los_proc esos_de_contratacion_de_obra_publica.pdf. (s.f.). *Colombia Compra*. Obtenido de www.colombiacompra.gov.co: <http://www.colombiacompra.gov.co/>

Colombiano, M. Ú. (2015). *Departamento Administrativo de la Función Pública*. Recuperado el 14 de Enero de 2016, de www.dafp.gov.co: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2338.pdf/cce8edb2-aeae-4a32-a591-199e81359654>