



Ciudadanos
al Cuidado
de lo Público

EL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: Notas sobre la experiencia colombiana*

**Fabio E. Velásquez C.¹
28 de abril de 2010**

Los ejercicios de control social de la gestión pública se han multiplicado recientemente en Colombia, especialmente en el ámbito municipal². Esta tendencia es el resultado de la conjugación de por lo menos cinco factores: en primer lugar, la consagración constitucional del derecho a vigilar la gestión pública y sus resultados, consignado en el artículo 270 de la Carta Política de 1991. La Constitución legitimó dichas prácticas y otorgó a los ciudadanos un fundamento potente para su acción fiscalizadora.

En segundo lugar, la amplia oferta institucional de espacios e instrumentos para que la ciudadanía pueda ejercer ese derecho, reflejada en normas que han creado instancias específicas de control social (juntas de vigilancia, veedurías ciudadanas, comités de control de los servicios públicos, etc.), asignado funciones de control a diversos espacios de participación³ y creado un número no despreciable de instrumentos administrativos y judiciales para su ejercicio. En tercer lugar, el interés de algunas autoridades municipales y de los órganos de control, tanto en el nivel nacional, como departamental y municipal, de promover este tipo de prácticas como forma de garantizar una gestión pública transparente en sus procedimientos, eficiente en el uso de los recursos y eficaz en sus resultados.

Un cuarto factor ha sido el apoyo dado a esas experiencias por agentes promotores de la participación ciudadana en el país, entre los que se destacan las ONG, los gremios empresariales y la cooperación internacional. Finalmente, la toma de conciencia de amplios sectores de la ciudadanía acerca de la importancia de vigilar el desempeño de los agentes públicos y de los agentes privados que ejercen funciones públicas, y de valorar los resultados de su gestión.

¹ Sociólogo. Director de la Unidad Ejecutora de Programas de la Fundación Foro Nacional por Colombia, Docente de la Universidad Nacional de Colombia.

² No sobra destacar de todos modos la multiplicación de prácticas de control social en otros niveles de la administración pública y en otras esferas del funcionamiento del Estado, por ejemplo en el campo electoral.

³ El estudio de Velásquez y González (2003) muestra que un 56% de las instancias institucionales de participación creadas hasta ese momento tenían funciones de fiscalización ciudadana de la gestión pública.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Lo que se observa en esa gran cantidad de experiencias de control social a la gestión pública en el nivel municipal es la diversidad de actores, de significados, de modalidades de acción, de objetivos, de dispositivos al servicio de sus promotores, de alcances y de resultados e impactos obtenidos hasta ahora. En tal sentido, cabe hacer una lectura de dichas experiencias, así sea desde una mirada panorámica, y precisar cuál ha sido su fundamento, su alcance y sus resultados, en la mira de proyectarlas al futuro como una forma de fortalecer la democracia participativa en Colombia. Ese es precisamente el objetivo de las páginas que siguen: a partir de una precisión sobre los fundamentos conceptuales del control social, se propone una clasificación y una caracterización de las prácticas de vigilancia ciudadana. Se examinan posteriormente las condiciones que han favorecido o dificultado dichas experiencias y se definen algunos retos de cara al futuro.

El control social como una modalidad de participación

El control social es una forma de participación ciudadana⁴ a través de la cual la ciudadanía, individualmente o a través de iniciativas de grupo o colectivas, ejerce una función crítica 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 asuntos públicos+(Velásquez, 2006:6).

Smulovitz y Peruzzotti (2002) denominan esta práctica como *accountability social*+ Peruzzotti (2006) la define como un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación de mejorar la transparencia y la *accountability* del accionar gubernamental+. Según él, dicho conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan+(246).

El control social es una forma de relación entre la sociedad civil y el Estado, a través de la cual lo público no estatal incide en las decisiones del Estado para que éstas beneficien al conjunto de la sociedad. Más concretamente, es un instrumento de regulación de la acción pública mediante el cual los ciudadanos y las ciudadanas pueden influir en el manejo de la cosa pública. En tal sentido, es un mecanismo que reduce las tradicionales asimetrías (de información, de poder) entre los dos polos de la relación, permitiendo una interacción para el diálogo y, en algunos casos, para la construcción de acuerdos en torno a la marcha de la gestión pública, de manera que ésta atienda al interés de la colectividad.

⁴ Según Cunill (2006), lo que llamamos habitualmente participación ciudadana contiene estos dos tipos de expresiones sociales: por un lado, la defensa de intereses particulares (colectivos y difusos) que buscan expresión y resolución política; y, por otro lado, la defensa de concepciones alternativas sobre el interés público. En uno u otro caso, el sello distintivo es la intervención directa de los sujetos sociales sobre los asuntos de interés público (168).

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

En tanto modalidad de participación ciudadana en los asuntos públicos, el control social complementa y enriquece la democracia representativa y, en particular, el mecanismo del voto como forma de control sobre las autoridades electas⁵, y plantea una alternativa al ejercicio del control social vía mercado⁶. Responde, por lo tanto, a una idea de ciudadanía activa que incluye un fuerte componente deliberativo (persuasión a través de la argumentación racional)⁷ y otro de acción orientada a presionar al Estado para que sea transparente y actúe en función del bien común⁸.

El referente fundamental del control social y uno de sus elementos estructurantes es el fortalecimiento del espacio público. Este puede ser entendido como el espacio para la deliberación colectiva y para la adopción de decisiones que afectan la colectividad. Según Pécaut (2001), el espacio público es un lugar simbólico en el que los distintos puntos de vista y diferentes tipos de acción pueden inscribirse en un mismo mundo. El concepto comprende, según él, cinco dimensiones: i) la aceptación de un principio de semejanza entre todos los miembros de la sociedad; ii) la visibilidad de los debates en un espacio no organizado por el Estado; iii) el proceso argumentativo que busca dar validez general a los razonamientos expresados en la posición concreta de los participantes; iv) la distancia con la política institucional, explicada por la influencia de la sociedad civil, entendida como una sociedad relativamente autónoma con respecto a las influencias de la institucionalidad política; y v) el reconocimiento de un mundo común en cuyo seno se construyen las particularidades de grupos con diferentes tipos de identidad.

⁵ En Colombia, una de las formas a través de las cuales la ciudadanía ejercía control social de lo público estatal hasta mediados de la década del ochenta era el voto cada cuatro años (otra era la movilización social). El mecanismo electoral tenía serias limitaciones: en primer lugar, la imposibilidad de que los ciudadanos se manifestaran entre una votación y otra, debido a la inexistencia de canales institucionales para hacerlo. En segundo lugar, porque los pactos entre los partidos tradicionales para alternarse en el poder excluían la posibilidad de una deliberación pública en torno a alternativas de poder. En tercer lugar, las formas clientelistas de relación entre los dirigentes políticos y los electores reducían al mínimo las posibilidades del debate público y del voto independiente. Finalmente, los altos índices de abstención, especialmente en las elecciones municipales, excluían a un porcentaje significativo de los votantes de la posibilidad de ejercer control social a través de esa vía.

⁶ En esta vertiente, el control social es ejercido por individuos-consumidores de servicios prestados por entidades públicas y/o privadas que compiten en el mercado por una clientela. La inconformidad del ciudadano con la prestación de un servicio determinado puede llevarlo a castigar a la empresa prestadora mediante la elección en el mercado de otra entidad que ofrezca mejores garantías.

⁷ Este componente deliberativo supone por lo menos dos condiciones: de un lado, el acceso y la apropiación de información suficiente, pertinente y oportuna por parte de las organizaciones sociales y sus miembros; de otro, su capacidad para construir, a partir de esa información y de sus propias convicciones e interpretaciones, puntos de vista e iniciativas de política pública sobre temas específicos, que puedan incidir en la formación de opinión pública.

⁸ Cunill (2006) se refiere a estas dos dimensiones de la relación entre lo público no estatal y lo público estatal como influencia indirecta y directa de la sociedad civil sobre el Estado. A través de la primera, referenciada fundamentalmente en la obra de Habermas, las asociaciones voluntarias despliegan un poder comunicativo mediante el cual identifican y tematizan en forma persuasiva problemas que afectan al conjunto de la sociedad, de manera que sean asumidos y procesados por los encargados de la toma de decisiones en el Estado. La forma directa de incidencia es aquella que en los intervalos electorales crea puentes entre la sociedad y el Estado con el fin de incidir en las políticas públicas.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Para Alvarez (2004), el espacio público es básicamente informal, con una racionalidad propia y moldeable, constituido a su vez por múltiples microespacios públicos que pueden tener un carácter contingente o permanente. Es un espacio de libre circulación, incluyente y accesible a todos; un ámbito de confluencia de individuos, de comunicación y expresión, en el que los intereses particulares, las prácticas y las demandas adquieren visibilidad; y es también el ámbito natural de expresión de la acción colectiva, el escenario de debates, polémicas y conflictos entre grupos, donde circulan los discursos y se forman identidades+(45).

Es, además, un espacio plural, abierto y accesible a todos. Allí se expresan múltiples identidades, se entrecruzan flujos de comunicación y se manifiestan divergencias y conflictos. Es, por tanto, un espacio en tensión entre su potencial para expresar las diferencias y su carácter como escenario para la construcción de representaciones compartidas y de consensos sobre diversos aspectos de la vida colectiva.

A diferencia de las concepciones dominantes en los años 70 sobre lo público, que lo asimilaban a lo estatal, hoy es clara la diferenciación empírica y conceptual entre espacios públicos estatales y no estatales. Bresser y Cunill (1998) señalan que los años noventa marcan un movimiento en dirección hacia la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal, es decir, de las distintas formas de intervención ciudadana (propiedad, gestión y control social) en la esfera pública. En tal sentido, el espacio público no estatal es el espacio de la democracia participativa, en tanto permite intermediar la relación entre el Estado y la sociedad a través de nuevas formas de asociación para la producción de bienes y servicios públicos y/o para el ejercicio del control ciudadano sobre dicha producción por parte de los agentes públicos, estatales y no estatales. En esa óptica, el control social es una forma de relación entre el espacio público no estatal y el estatal⁹ en torno al ejercicio de la gestión pública.

Esa relación puede tener desarrollos y resultados diferentes dependiendo de quiénes la promueven, de si opera por vías institucionales o no institucionales, de si coloca el acento en los procesos o en los resultados de la gestión, o de la escala del ejercicio (micro, meso o macro). Los ejercicios de control pueden tener un origen estatal o ciudadano. En el primer caso, diferentes entidades del Estado promueven el control ciudadano de la gestión pública como parte de sus políticas, con diferentes propósitos: facilitar el ejercicio de ese derecho ciudadano, empoderar a las organizaciones y a la ciudadanía en general para que se conviertan en contrapeso social a la acción gubernamental, cooptar liderazgos sociales, reducir niveles de inconformismo social, legitimar decisiones o simplemente cumplir con las exigencias de la norma. Los recursos (institucionales, de información, económicos y humanos) que el Estado pone al servicio del control ciudadano en cada uno de esos casos son diferentes, así como los resultados del mismo. Además, para la promoción del control social el Estado puede

⁹ Isunza (2006) denomina esa relación un interfaz socioestatal, es decir, un espacio de intercambio y conflicto donde ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente (270), que está determinado estructuralmente tanto por la política concreta en la que se insertan como por los proyectos sociopolíticos de los actores (sociales y estatales) concernidos (271).

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

optar por canales institucionales o por el estímulo de prácticas ciudadanas de carácter informal y transitorio. En algunos casos, la promoción del control social va acompañada de ejercicios de rendición de cuentas.

El control social puede también tener un origen ciudadano, bien sea como producto de iniciativas individuales o como parte de la acción de organizaciones y redes sociales interesadas en vigilar el desempeño de las autoridades públicas. En este caso, se acude generalmente a formas más espontáneas de acción colectiva, que pueden tender a la institucionalización y, en consecuencia a poseer un cierto grado de permanencia. Ahora bien, siendo nuestras sociedades altamente heterogéneas en términos sociales, étnicos, culturales y económicos, las modalidades de acción y los resultados del ejercicio pueden ser muy diferentes según provengan de uno u otro segmento de la sociedad, en función de sus recursos y capacidades.

Otro factor de diferenciación de las experiencias es el grado de institucionalidad de las prácticas de control social. Los canales institucionales creados por el Estado se rigen por reglas de juego precisas para quienes quieren hacer uso de ellos, a través de normas genéricas o específicas que definen los alcances, instrumentos, procedimientos, momentos y resultados del ejercicio de vigilancia ciudadana. Esta condición posee una doble faceta: de una parte, aclara los términos de la relación entre la sociedad y el Estado; de otro, obliga a que la ciudadanía adapte su acción a los procedimientos definidos por la norma, lo que puede limitar su iniciativa y el alcance de su acción. Además, siendo los espacios institucionales parte de la oferta estatal de participación, los agentes estatales pueden tener un margen de manejo e, incluso, de manipulación del proceso.

El caso contrario es el de las modalidades no institucionales o informales de control social. En este caso, sea que la iniciativa provenga de los ciudadanos o tenga origen gubernamental, la acción ciudadana fluye de manera más espontánea y opera según reglas que se van construyendo en el camino. Son formas adaptables a las necesidades concretas (formas *ad hoc*) que no necesariamente permanecen por mucho tiempo, pero que pueden tener una alta eficacia simbólica y práctica e, incluso, institucionalizarse con el tiempo.

Un tercer factor que incide en la orientación de las prácticas de control social es el foco de la acción: ésta puede centrarse en el proceso de gestión, en sus resultados o en ambos. La primera modalidad privilegia las formas de ejercicio del gobierno a la luz de criterios como transparencia de la acción pública, eficiencia y moralidad en el uso de los recursos, sistema de toma de decisiones, apertura del gobierno a la participación ciudadana, modalidades de relación con agentes políticos y cumplimiento de metas. La atención se centra en este caso en el cómo de la gestión. Si la atención se centra en los resultados de la gestión, en el qué de la misma, los procedimientos y los productos son diferentes: aquí la mirada ciudadana se enfoca en los productos de la gestión y sus impactos en la solución de problemas y/o en el mejoramiento de la calidad de vida de los destinatarios de los programas gubernamentales. La combinación de estas dos modalidades, más compleja desde el punto de vista práctico y de los requerimientos de

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

recursos y capacidades, puede arrojar resultados muy importantes de cara al mejoramiento de la gestión pública.

Finalmente, los ejercicios de control social pueden tener un alcance diferente según se trate del monitoreo a proyectos de escala micro-local o a procesos de mayor envergadura (seguimiento a planes de desarrollo o a políticas sectoriales o poblacionales). En cada caso, los recursos y las capacidades necesarias para llevar a cabo el ejercicio, así como su impacto, suelen tener diferentes niveles de complejidad y conducir a resultados con efecto diferencial en la gestión pública. Ello no significa un mayor valor de los procesos más complejos, sino requerimientos y resultados distintos.

La combinación de estos factores de diferenciación de las prácticas de control social generan ciertas tensiones que sus propios protagonistas deben resolver: en primer lugar, la tensión entre autonomía social y corresponsabilidad. Esa tensión aparece con mayor énfasis en las experiencias con alto grado de institucionalización y de origen estatal. La cuestión es cómo combinar la independencia con respecto a las agencias y los actores estatales de quienes ejercen el control social con la posibilidad de aprovechar los recursos puestos por el Estado a disposición de los ciudadanos e incidir en las decisiones públicas. El equilibrio entre esos dos polos es difícil de mantener, máxime si las organizaciones sociales tienen, como ocurre en general en el caso colombiano, una tradición de subordinación a los partidos políticos y al Estado.

En segundo lugar, la tensión entre inclusión y exclusión de actores en el proceso. Aquellos que operan a través de canales institucionales tienden a ser más restrictivos en términos de la participación de actores diversos, pues las mismas normas se encargan generalmente de definir límites al respecto. Por el contrario, las experiencias más informales tienden a ser abiertas y, por tanto, más incluyentes, aunque esa no es una norma absoluta. Teniendo en cuenta que los diferentes grupos no sólo son portadores de intereses diversos, sino también de racionalidades y discursos no necesariamente compatibles, los procesos incluyentes implican potencialmente conflictos y, en consecuencia, la necesidad de reglas para tramitarlos y de dispositivos para la construcción de acuerdos. Esta condición no es un argumento para privilegiar los procesos menos incluyentes, sino para llamar la atención sobre la importancia de que unos y otros cuenten con mecanismos para dirimir los desacuerdos y las tensiones y concluir en resultados eficaces desde el punto de vista del control social. Esta tensión tiene mayor peso en el caso de la conformación de redes de control social que, por definición, son más amplias en cuanto al espectro de actores involucrados.

Finalmente, la tensión entre postura crítica, de un lado, y construcción de propuestas para mejorar la acción pública, de otro. Un buen número de experiencias de control social surgen como reacción a situaciones en las que el ejercicio de la gestión pública afecta determinados intereses o muestra evidentes fallas. El carácter reactivo de dichas experiencias tiende a limitarlas a ejercer una función crítica, a poner de presente los déficits de la acción estatal, sin necesariamente generar propuestas para llenarlos. Entre menos reactivo sea el control social mayor es la probabilidad de que la

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

experiencia contenga ingredientes de propuesta, adicionales a los de crítica y visibilización de fallas en el desempeño de los agentes públicos.

El éxito y el alcance que pueda tener un ejercicio de control social reside en buena parte en la manera como sus agentes manejan y resuelven estas tensiones. No hay regla fija al respecto, pues la solución depende de las condiciones en las que se desarrolla la experiencia, del tipo de actores que intervienen, de su trayectoria en ese campo y del buen juicio que puedan tener para enfrentarlas. La clave es que esas respuestas fortalezcan el ejercicio de la ciudadanía y contribuyan a ampliar el espacio público. Lo contrario es síntoma evidente de fracaso.

Una mirada a la experiencia colombiana

La amplia gama de experiencias de control social a la gestión pública municipal, desarrolladas en Colombia desde finales de los años ochenta¹⁰, hace que la tarea de sistematización y de reflexión sobre ellas sea muy difícil. No obstante, se propone la siguiente clasificación para fines analíticos:

- a. Ejercicios de control social promovidos por agentes estatales (autoridades municipales u organismos de control).
- b. Procesos originados en la iniciativa de organizaciones de base y de agrupaciones sociales de diversa naturaleza.
- c. Procesos de origen ciudadano, en cabeza de entidades no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil.

Ejercicios promovidos por agentes estatales

Se trata de experiencias impulsadas por las autoridades municipales o por órganos de control institucional del nivel nacional o territorial (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Contralorías municipales y departamentales, personerías, Veeduría Distrital), que operan a través de los canales institucionales existentes o de espacios informales creados para tal fin.

En Colombia la tendencia dominante en materia de participación ciudadana ha sido crear normas que definan de manera precisa los parámetros dentro de los cuales puede ser

¹⁰ El control social de la gestión pública surgió en el contexto de la reforma del Estado colombiano a mediados de la década del ochenta del siglo pasado, que descentralizó la administración pública e institucionalizó mecanismos de participación. La descentralización fortaleció política, administrativa y financieramente a las entidades territoriales, especialmente a los municipios, al devolverles competencias, especialmente en el campo social, entregarles recursos y dotarlos de una autonomía relativa para la elección de sus autoridades y el manejo de sus propios asuntos. Por su parte, la institucionalización de la participación ciudadana abrió las puertas del aparato municipal a sectores hasta ese momento excluidos de las decisiones públicas y, en general, al conjunto de la ciudadanía para que pudieran tener incidencia en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas en el ámbito municipal. Estas reformas fueron ratificadas y fortalecidas por la Constitución de 1991.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Ciudadano de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

ejercido ese derecho. Esto aplica también para el control social de la gestión pública. La ley colombiana ha reglamentado dos tipos de escenarios de control. En primer lugar, aquellos que, aunque no fueron creados para ese propósito, tienen funciones de vigilancia de la gestión pública. Las Juntas Administradoras Locales, por ejemplo, tienen como una de sus funciones vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos (Constitución Política, Artículo 318). Igual ocurre con los Consejos de Planeación: son esencialmente instancias de consulta e iniciativa para la formulación de los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial, pero tienen a su cargo la función permanente de hacer seguimiento a la ejecución de esos planes en el territorio de su jurisdicción.

Existe una gran cantidad de espacios que tienen este carácter: las ligas de usuarios de la salud, los Comités de Ética Hospitalaria, los Consejos municipales de participación comunitaria en salud, las Juntas Municipales de Educación, los Consejos Municipales de Cultura, de paz, de juventud, de política social, de desarrollo rural, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, para señalar los más conocidos.

La segunda categoría corresponde a aquellos espacios cuya función única y específica es el control social de la gestión pública: las Juntas de Vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos y las Veedurías Ciudadanas. Las Juntas de Vigilancia fueron creadas por la ley 136 de 1994 (ley de régimen municipal) con el encargo de velar por la gestión y la prestación de los servicios públicos municipales cuando éstos no se presten por intermedio de entidades descentralizadas. Estas Juntas no fueron reglamentadas, como ordenaba la ley, ni tuvieron un desarrollo muy notorio en el país, aunque varias entidades del orden nacional y municipal, como la Contraloría General de la República o el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá, han puesto en marcha figuras similares para promover la vigilancia de la gestión pública.

Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (CDCS) fueron creados por la Ley 142 de 1994, en desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política y reglamentados por el decreto 1429 de 1995. Están conformados por usuarios de los servicios públicos y tienen como función canalizar sus quejas y reclamos, proponer planes y programas a las empresas de servicios públicos, promover la concertación entre los usuarios, las empresas y las autoridades públicas, solicitar modificaciones del sistema de estratificación, analizar el monto de los subsidios a los usuarios de bajos ingresos y solicitar al Personero la imposición de multas a las empresas que incurran en infracciones a la ley de servicios públicos.

Cada comité elige entre sus miembros a un Vocal de Control como su representante ante la entidad prestadora del servicio, ante las entidades territoriales y las autoridades nacionales. El período de los miembros y de los Vocales es de dos años. Los Vocales de Control tienen como funciones informar a los usuarios sobre sus derechos y deberes en la materia, recibir sus informes, atender consultas, tramitar quejas y rendir informe al CDCS.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Finalmente, las Veedurías Ciudadanas, reglamentadas mediante la ley 850 de 2003, son ~~el~~ mecanismo democrático de representación que 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+(Artículo 1º).

Las Veedurías ejercen vigilancia sobre la gestión administrativa, la correcta aplicación de los servicios públicos, el logro de resultados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas y la contratación pública. Para el cumplimiento de estas funciones, las veedurías pueden hacer uso de todos los recursos constitucionales y legales a su alcance. Las autoridades estatales y las privadas objeto de veeduría deben proporcionar la información necesaria y hacer públicas sus decisiones. Los veedores tienen la obligación de escuchar las iniciativas ciudadanas, rendir cuentas sobre el avance de su labor, realizar audiencias públicas e informar a las autoridades sobre las fuentes de financiación de su actividad¹¹.

Varias entidades del Estado en el nivel nacional (Contraloría General de la República, Superintendencia de Servicios Públicos, Defensoría del Pueblo) han promovido la creación de veedurías ciudadanas y de figuras similares a las contempladas en las normas descritas. Las Empresas Municipales de Servicios públicos en varias ciudades y municipios del país han apoyado la creación y el fortalecimiento de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios públicos. Alcaldes y personeros de muchos municipios apoyan la creación de veedurías ciudadanas y, en algunos casos, estimulan la labor de vigilancia a través de otras instancias de participación ciudadana, como los Consejos de Planeación.

De otra parte, existe un buen número de iniciativas de gobiernos municipales y departamentales o de entidades nacionales de control, encaminadas a promover ejercicios de control social a través de canales informales creados por las propias entidades estatales. Entre las más conocidas están los Comités de Seguimiento a la inversión de las Regalías (CSIR), promovidos por la Contraloría general de la República, que hoy apoyan entidades privadas y organismos de la cooperación internacional. La Contraloría promovió igualmente en 30 departamentos del país la conformación de comités de vigilancia para que hicieran seguimiento a la prestación de servicios públicos,

¹¹ La ley definió una Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas conformada por varias entidades del Estado: Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, la Escuela Superior de Administración pública, el Departamento Administrativo de la Función pública y los organismos de planeación. También creó el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, en el que participan representantes de las entidades estatales y de las redes de veedurías ciudadanas. El Consejo debe evaluar las políticas que ejecutarán las instituciones públicas nacionales en materia de veedurías ciudadanas.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

la ejecución de obras de infraestructura, a procesos de contratación y a la gestión en campos de la salud y el medio ambiente¹².

En muchas ciudades las administraciones municipales y las personerías han creado gran cantidad de órganos de vigilancia, que no se acomodan necesariamente a la figura formal de las veedurías, pero que cumplen la misma función. En Bogotá, la Veeduría Distrital viene impulsando las redes de control social a la gestión del Alcalde en varios campos (movilidad urbana, educación, bienestar social, etc.). Además, desarrolla a través de la Casa Ciudadana del Control Social procesos de sensibilización ciudadana y de formación sobre estos temas. También en Bogotá la Contraloría Distrital ha patrocinado la formación de niños y jóvenes contralores, así como de comités de vigilancia en temas específicos de la gestión de la ciudad.

Estas iniciativas, que se desprenden de los programas operativos de esas entidades, en cumplimiento de sus metas institucionales, le apuntan generalmente a la multiplicación de experiencias con base en pautas más o menos estandarizadas (modelos relativamente uniformes de control social), y a la incorporación de un número importante de personas y organizaciones en esas dinámicas. La escala de actuación prevista tiende a ser en general micro-local, aunque ello no excluye que en algunos casos se le apueste a escalas mayores (seguimiento a programas de las administraciones municipales que tienen cobertura supra-local). De igual forma, se estimula más el análisis de procesos que el de resultados. Se tiende, en efecto, a promover la vigilancia sobre temas como la contratación, el cumplimiento de cronogramas y de las especificaciones de los proyectos (por ejemplo, en el caso de obras públicas), el uso adecuado de los recursos, el cumplimiento de metas y, en algunos casos, la calidad de los productos.

Las entidades estatales apoyan estos ejercicios mediante actividades de formación técnica, asesoría y acompañamiento, recursos en especie y, en algunos casos, labores de movilización ciudadana. Organizan encuentros, por ejemplos los Foros Nacionales de experiencias exitosas de control social y veeduría ciudadana, promovidos por la Veeduría Distrital en asocio con entidades privadas, como la Corporación Ocasá, la Fundación Konrad Adenauer y la Cámara de Comercio de Bogotá, con el fin de intercambiar experiencias, contrastar modelos y derivar lecciones aprendidas.

Iniciativas agenciadas por organizaciones de base y grupos afines

Esos procesos se caracterizan por ser agenciados por organizaciones sociales de base o por grupos de personas interesados en un tema común, de base sectorial o territorial, cuyo propósito es hacer seguimiento a proyectos específicos o a programas gubernamentales de desarrollo. No existe una norma en cuanto al tipo de canales que emplean para el ejercicio del control social: pueden ser instancias institucionales, o bien espacios propios de expresión y de relación con las autoridades locales. Pueden ser promovidos por las propias organizaciones, o por sectores empresariales (Cámaras de

¹² En 2006, la Contraloría realizó un análisis de 72 de estas experiencias, todas ellas en cabeza de organizaciones sociales

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Comercio, por ejemplo), ONG¹³, Fundaciones, o por la Cooperación internacional. Ejemplos de estas experiencias hay cientos en todo el país, generalmente ligadas al seguimiento a proyectos micro-locales en campos como las obras públicas, la movilidad urbana (mejoramiento vial, transporte colectivo), la salud, el medio ambiente, el servicio educativo, la atención a grupos vulnerables, el ordenamiento territorial, etc. El énfasis se coloca en el seguimiento a procesos y a productos, antes que a impactos, aunque esta posibilidad no puede ser excluida del todo.

Estos ejercicios operan en cabeza de líderes cívicos que tienen en su haber una importante experiencia de trabajo de base, aunque no necesariamente los conocimientos, las capacidades y la información necesaria para desarrollar su labor. Su saber es práctico y parte de necesidades sentidas que los impulsan a organizarse y a desarrollar su tarea fiscalizadora. Estos líderes poseen un alto conocimiento de su entorno inmediato, que les permite comprender el impacto de la gestión pública y los alcances de una determinada acción gubernamental en su medio. Son grupos social y culturalmente heterogéneos, con niveles de vida diversos y con aspiraciones personales y colectivas disímiles. Conforman organizaciones con una cierta tradición (Juntas de Acción Comunal, por ejemplo) o nuevas organizaciones que han emergido a partir de la movilización de mujeres, jóvenes, adultos mayores, grupos étnicos, etc. En general, son grupos desprovistos de recursos para el ejercicio del control social (información, tiempo, dinero, entre otros). Su base logística y técnica es pobre, lo que le resta alcance a su acción y posibilidad de interlocución con las autoridades públicas; sin embargo, compensan esas deficiencias con otro tipo de recursos, como la organización y la movilización (Velásquez, 1998).

Las experiencias clasificadas en esta segunda categoría no tienen un formato específico. Obedecen a circunstancias particulares, en función de las cuales se diseña y se desarrolla la acción. En algunos casos, principalmente cuando se trata de iniciativas impulsadas por organismos no gubernamentales, comprenden procesos de formación y acompañamiento a veedores ciudadanos, así como de seguimiento a la experiencia. Operan en escalas generalmente micro-locales, aunque, en algunos casos el objeto de seguimiento se refiere a megaproyectos (por ejemplo, el seguimiento a los sistemas de transporte masivo en Cali y en Bogotá, promovido en ambas ciudades por la Cámara de Comercio).

Procesos en cabeza de organismos no gubernamentales

Estos procesos, de origen ciudadano, son agenciados por entidades no gubernamentales (ONG, Universidades, gremios empresariales), redes o alianzas de la sociedad civil, que generalmente buscan hacer seguimiento a planes, políticas o programas específicos de escala macro (municipal). Existen varios ejemplos en Colombia, ya consolidados. El más conocido es el programa "Ciudades Cómo Vamos",

¹³ La experiencia de ciudadanos al cuidado de lo público, promovida por Transparencia por Colombia, con el apoyo de la Fundación Corona, de AVINA, la Interamerican Foundation y la Embajada Británica, se ubica en esta categoría.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

producto de una alianza entre la Fundación Corona, las Cámaras de Comercio en cada ciudad y un periódico regional (en el caso de Bogotá es el periódico El Tiempo). El objetivo de esta iniciativa es evaluar la gestión de los alcaldes en varias ciudades del país desde el punto de vista de su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Para tal efecto, define una línea de base con indicadores sectoriales, organiza mesas de expertos, aplica una encuesta de opinión ciudadana y lleva a cabo un evento público de presentación de resultados. El programa lleva más de diez años de operación y es uno de los más conocidos en el país y en otros países de América Latina.

Otra experiencia muy conocida es la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, que lleva más de 15 años operando en esa ciudad. Hacen parte de esa veeduría varias ONG, Universidades y, en algún momento, gremios empresariales. La Veeduría suele presentar informes periódicos y publicar libros que recogen los resultados del seguimiento durante el mandato de cada alcalde. Un tercer caso es el Laboratorio de Observación de la Gestión Pública, liderado por Foro Nacional por Colombia, en Cali. Durante más de 12 años hizo seguimiento a la gestión del Alcalde de la ciudad, con base en informes periódicos elaborados por expertos en diferentes temas de la gestión, la realización de una encuesta de opinión ciudadana y la publicación de una separata semestral en El Tiempo. El Laboratorio realizó varios eventos públicos con la participación de la Administración Municipal.

Transparencia por Colombia ha venido desarrollando un trabajo novedoso de evaluación de los riesgos de corrupción en los municipios y en los departamentos, a través de la medición de los Índices de Transparencia Departamental y de Transparencia Municipal. Dicha medición ha permitido no sólo construir una información de gran valor, sino que ha motivado en las autoridades públicas una reacción frente a sus resultados, que en la mayoría de los casos constituye un incentivo para introducir correctivos en el funcionamiento de los aparatos municipales y departamentales.

En Barranquilla, una alianza de Universidades y ONG hace seguimiento a los programas de salud en la ciudad, así como al proyecto de transporte masivo para la ciudad. En varias ciudades la Cámara de Comercio ha impulsado ejercicios de veeduría ciudadana en temas diversos, entre los cuales sobresale el monitoreo de los proyectos de transporte masivo en Bogotá y Cali.

Existe la Red de Observatorios de los Concejos Municipales en siete ciudades del país, cuyos integrantes hacen seguimiento a la labor y el desempeño de los concejales y realizan una labor de sensibilización ciudadana sobre la importancia de vigilar el comportamiento de los respectivos Concejos. En Bogotá funcionó hasta hace poco la Iniciativa Colombiana para la promoción de la participación, la cual desarrolló un ejercicio piloto de seguimiento a la política de participación en Bogotá, analizó varias experiencias exitosas de participación en la formulación de políticas públicas en la ciudad y aplicó una encuesta de opinión sobre la participación en Bogotá. La iniciativa surgió de una alianza entre la Fundación Corona, la Fundación Social y Foro Nacional por Colombia.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Podrían enumerarse otras experiencias del mismo corte. Lo que interesa es mostrar su particularidad. En efecto, se trata de experiencias llevadas a cabo por entidades o redes que cuentan con recursos técnicos, humanos y económicos para adelantar las tareas de control social. A diferencia de las experiencias encabezadas por organizaciones de base, estas entidades tienen alta capacidad técnica, acceso a información, conocimientos para procesarla y aprovecharla, expertos en temas específicos, medios económicos para dar sostenibilidad a la experiencia y una alta capacidad de socialización de resultados y de incidencia en la opinión pública. Los medios de comunicación se interesan por estos ejercicios, lo que potencia el impacto sobre la opinión pública y permite una divulgación amplia de los resultados.

Las experiencias incluidas en esta categoría hacen seguimiento a la gestión en su conjunto, a los planes de desarrollo o a políticas sectoriales de gran envergadura: movilidad urbana, prestación del servicio de salud, políticas de participación, etc. Prefieren, por tanto, discutir temas de ciudad antes que proyectos aislados o de carácter micro-local, y tener incidencia en la formulación de políticas públicas. Este último aspecto es relevante, puesto que el control social es entendido no sólo como una labor de vigilancia al desempeño y los resultados de la acción gubernamental, sino como la oportunidad para generar información, producir análisis sobre temas de interés colectivo y, sobre todo, incidir en las decisiones públicas. Son, en consecuencia, experiencias que, teniendo puntos de vista críticos, producen propuestas en campos específicos y buscan incidir directa o indirectamente en el diseño de las políticas gubernamentales.

En la mayoría de los casos se trata de experiencias que perduran, pues cuentan con medios económicos y con respaldo institucional para hacerlo. Incluso, trascienden los mandatos de alcaldes y concejales, lo que les da cierta consistencia, una capacidad de construir lecturas de mediano y largo plazo de la gestión pública y un cierto reconocimiento que les confiere solidez y legitimidad.

Como se desprende de la descripción de estas tres categorías, el control social en Colombia muestra algunas tendencias: en primer lugar, las experiencias han tenido un origen compartido entre el Estado y diferentes sectores de la sociedad civil. No parece haber un polo dominante en ese sentido. El Estado, a través de diferentes agencias, se ha interesado por estimular la vigilancia ciudadana sobre su propia actuación. Por su parte, las experiencias de control originadas en la sociedad son muchas y diversas y han generado una corriente de opinión y de acción social cada vez más visible.

En segundo lugar, a pesar de la existencia de una amplia infraestructura institucional de espacios de control social y de instrumentos administrativos y judiciales para ejercer ese derecho, las experiencias tienden a desarrollarse más frecuentemente a través de canales informales, creados por la propia dinámica de sus actores. Incluso, el Estado opta en ocasiones por crear espacios *ad hoc* que no necesariamente se acogen a la institucionalidad vigente en esa materia.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

En tercer lugar, las experiencias se han enfocado más a una mirada del proceso de la gestión y sus productos, que a un seguimiento y valoración de los resultados. En la medida en que esta última implica ciertas capacidades y recursos, ha quedado circunscrita a la tercera categoría de experiencias, es decir, a aquellas lideradas por entes no gubernamentales, redes y alianzas, que poseen un repertorio de herramientas adecuadas y de condiciones favorables para enfocar su trabajo en esa dirección.

Finalmente, el ejercicio del control social se ha enfocado hacia el monitoreo de acciones gubernamentales de escala micro-local, más que a procesos de alcance supra-local. Esta característica ha sido dominante en las dos primeras categorías de experiencias, siendo la excepción la tercera, orientada fundamentalmente a pensar la ciudad, a hacer seguimiento y evaluación de los planes y programas de gobierno y de megaproyectos de alto impacto en la vida ciudadana. No obstante, hay que señalar el esfuerzo de algunas entidades públicas (la Veeduría Distrital, por ejemplo, en el caso de Bogotá) y privadas (Cámara de Comercio, algunas ONG) en el sentido de estimular a través de su trabajo de promoción y acompañamiento una mirada de los agentes de control que trascienda su entorno inmediato y comience a involucrarse en problemáticas de mayor escala.

Las condiciones del control social

Como toda práctica participativa, el ejercicio del control social requiere por lo menos dos tipos de condiciones: en primer lugar, un ambiente favorable para el desarrollo de las experiencias. Ese entorno se refiere a la existencia de normas que faciliten el ejercicio del control social, la apertura de los alcaldes al escrutinio ciudadano, la implementación de políticas públicas de promoción del control social, y un clima social y político propicio para la expresión y el debate público. En segundo lugar, un conjunto de actores diversos (individuos, organizaciones de base, entidades no gubernamentales, medios de comunicación, gremios empresariales, etc.) comprometidos con la práctica del control social, dotados de los recursos básicos para adelantar los procesos y motivados para insertarse en el escenario público.

Lo dicho hasta ahora deja entrever que, en general, en Colombia han venido mejorando las condiciones estructurales y político-institucionales para el ejercicio del control social. Hay una gran cantidad de normas que lo facilitan, que han creado espacios y mecanismos específicos al servicio de quienes quieran involucrarse en la tarea, así esos espacios no sean utilizados como hubiera de esperarse.

De otra parte, es evidente que las autoridades públicas que se resisten a rendir cuentas, a aceptar, como parte de la rutina de la gestión pública, el escrutinio ciudadano y a dar respuesta a las quejas y observaciones de la población son hoy más la excepción que la regla. Lo que se observa en Colombia es un crecimiento del interés y una expresa voluntad de los gobiernos locales para estimular el ejercicio del control social y asumir sus consecuencias, lo que, a pesar de los riesgos que esa actitud conlleva, puede ser calificado como un condicionante positivo para el ejercicio ciudadano del control social.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Quizás el único factor negativo en el entorno de las experiencias de control social es el clima de violencia y la consecuente influencia de los actores armados en la vida local en muchas regiones del país. Como lo acabamos de comprobar en un estudio sobre la incidencia de los actores armados en la gestión municipal en Colombia (Velásquez, 2009), los líderes sociales han sido acallados por grupos violentos que ven en la crítica y en la denuncia un factor contrario a sus intereses y propósitos de capturar el Estado para su provecho particular. Líderes amenazados, expulsados de su territorio, intimidados por la acción de las armas, acallados por el miedo de perder su vida, su familia y su propiedad, han preferido alejarse de los escenarios públicos y aparecer cada vez menos en los escenarios de control y rendición de cuentas. Esta situación, además, no es exclusiva de las zonas de conflicto álgido. Comienza a ser generalizada en muchas regiones del país, en las que la polarización política que ha sufrido Colombia en años recientes redundará en peligros y amenazas para los líderes que se pronuncian en contra del establecimiento. La lógica de %amigo-enemigo+ se ha instalado en el escenario público causando graves inconvenientes a cualquier ejercicio de deliberación pública o de confrontación política.

En cuanto a los actores del control social, se advierte un crecimiento del interés por esta tarea en todos los campos. Gracias al apoyo brindado por algunos gobiernos y entidades del Estado y a la creciente conciencia ciudadana acerca de la transparencia de la gestión pública, un número creciente de personas, grupos, entidades, redes sociales y alianzas institucionales se han sumado a este tipo de actividad pública. Como se vio en otro apartado, las capacidades y los recursos son diferentes según el tipo de actor social. Una cosa son los procesos en manos de organizaciones de base, desprovistas en ocasiones de recursos técnicos, de información y económicos suficientes para emprender la tarea de vigilancia. Otros, por el contrario, cuentan con importantes recursos, que les permiten no sólo mantener la actividad en el tiempo, sino tener influencia en la opinión pública e, incluso, incidencia en las decisiones públicas.

De igual manera, las motivaciones que llevan a los diferentes agentes del control a sumarse a estas experiencias son disímiles. En unos casos se trata de motivaciones predominantemente utilitarias, de búsqueda de beneficios económicos o políticos personales o particulares. En otros, son razones de tipo altruista las que involucran a personas y a organizaciones en este tipo de iniciativas. En muchos otros se mezclan esas dos motivaciones, y en algunas el ejercicio del control social parte de convicciones profundas que nada tienen que ver con la búsqueda de compensaciones individuales o colectivas. Por supuesto, la diversidad de intereses y motivaciones para el control social produce no pocas veces tensiones y conflictos que no necesariamente se procesan de manera democrática. Allí juega un papel primordial la cultura política, que en el caso colombiano ha estado muy marcada por tendencias individualistas y, en el caso de los asuntos públicos, por el clientelismo y los liderazgos caudillistas. Allí radica uno de los obstáculos más severos al ejercicio del control social, junto con otros, como la falta de información adecuada y oportuna en manos de los agentes del control, la desconfianza entre actores sociales y en los agentes del Estado, y la burocratización de algunos liderazgos.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Una nota final

En esta mirada panorámica del control social en Colombia, hay que señalar que el Estado sigue teniendo un peso importante, aunque no exclusivo, en la promoción de experiencias. Las agencias estatales, como se señaló en su momento, desarrollan esa tarea como parte de su misión institucional y de sus programas operativos anuales. El papel jugado por el Estado tiene una doble cara: de una parte, constituye un factor de oportunidad que favorece el ejercicio del control social en cabeza de diferentes sectores sociales, en la medida en que ofrece respaldo institucional, formación, información y recursos económicos y técnicos. De otra, genera el riesgo de una excesiva injerencia de los agentes estatales en los procesos ciudadanos (estatización de la acción social), restando autonomía a los actores sociales e, incluso, creando las condiciones para la cooptación de líderes sociales y para una *co-dirección* de las dinámicas sociales por parte de los agentes estatales. De allí a la creación de lazos de dependencia y subordinación de la sociedad con respecto al Estado no hay más que un paso.

De otra parte, la multiplicación de experiencias ha producido un efecto de inclusión ciudadana en la práctica del control social. El sólo hecho de que más personas y grupos se sumen a estas iniciativas es un síntoma positivo de inclusión y de generalización de este tipo de ejercicios. De todos modos, las experiencias clasificadas en la tercera categoría tienden por su propia naturaleza y dinámica a incorporar un número limitado de personas y entidades, pues los requisitos para ingresar en ese tipo de alianzas reducen el número de posibles aspirantes. No obstante, es interesante observar cómo varias de esas experiencias intentan incorporar organizaciones de base y líderes sociales interesados. El programa Bogotá Cómo Vamos ha comenzado a incorporar a la población en su iniciativa *localidades cómo vamos*. La Cámara de Comercio en su ejercicio de vigilancia a los sistemas de transporte masivo involucra a líderes de los territorios afectados por las obras. Por su parte, los medios de comunicación, en la medida en que se suman a estas experiencias a través de la información y el análisis de sus resultados, contribuyen a socializar ese tipo de procesos.

Finalmente, aunque la mayor parte de las experiencias se han enfocado al seguimiento crítico de la gestión, desnudando fallas, errores y comportamientos errados de los agentes públicos, existe una tendencia fuerte, tanto en entidades públicas como en organismos no estatales, a trascender ese plano y generar propuestas de mejoramiento de la gestión, tanto en sus procesos como en los resultados. En otras palabras, comienza a abrirse camino una noción de control social para la incidencia en las decisiones públicas, de manera que los ciudadanos puedan tener un rol más activo en el diseño de las políticas públicas. Esa apuesta implica, por supuesto, mayores capacidades y recursos y, en particular, un proyecto de ciudad que oriente el análisis y la formulación de propuestas. De igual manera, una concepción de las relaciones entre la sociedad y el Estado que, manteniendo la autonomía de la primera con respecto al segundo, tienda puentes de diálogo y de construcción de acuerdos sobre componentes estratégicos de la vida local.

Sin negar las dificultades que aún experimenta el ejercicio del control social en Colombia, señaladas en las páginas anteriores, no puede negarse que éste ha tenido

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

un efecto positivo en la modernización y en la democratización de la gestión pública municipal. En efecto, la vigilancia ciudadana ha contribuido al logro de mejores niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos, de eficacia en el logro de los objetivos de la gestión pública y, sobre todo, de transparencia en el funcionamiento de la administración pública. La rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas se ha vuelto cada vez más frecuente, lo que ha facilitado un contacto más directo con la ciudadanía, una circulación más fluida de información que hace pocos años no llegaba a manos de los ciudadanos y una reducción de los riesgos y de los hechos de corrupción.

Así, la vigilancia de la gestión pública no reside exclusivamente en cabeza de los órganos institucionales de control, sino que reposan en una amplia gama de grupos ciudadanos interesados en fiscalizar las actuaciones públicas y complementar el trabajo de los organismos de control horizontal.

Finalmente, un efecto positivo ha sido el aumento del caudal de información pública producida y apropiada por la ciudadanía. En ese terreno falta aún un gran tramo por recorrer. No existe todavía en Colombia una cultura de la información, ni de las autoridades públicas ni de la ciudadanía. Pero se han hecho importantes avances en el diseño de sistemas de información y su puesta al servicio de la ciudadanía.

Por lo dicho hasta aquí, el saldo de las experiencias debe ser caracterizado como positivo. Se ha avanzado en comparación con lo que ocurría hace dos décadas. Y esos avances, en medio de las dificultades anotadas, han generado una cultura de la transparencia que, en un país como Colombia, sometido a una cultura política clientelista y azotado por fenómenos de violencia, pueden significar una alternativa válida para fortalecer la institucionalidad y las prácticas democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarez, Lucía (2004), *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México: UNAM. Plaza y Valdés.

Cunill Grau, Nuria (2006), *Los espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina*, en Isunza Ernesto y Alberto Olvera (coordinadores) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.

Isunza, Ernesto, *Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*, en Isunza Ernesto y Alberto Olvera (coordinadores) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.

Pécaut, Daniel (2001), *Crisis y Construcción de lo público*, en *Lo público. Una pregunta desde la sociedad civil*. Memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, Colombia 2000, Bogotá.

Peruzzotti, Enrique, *La política de accountability social en América Latina*, en Isunza Ernesto y Alberto Olvera (coordinadores) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (editores) (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Editorial Temas.

Velásquez, Fabio E. (1998), *La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil*, en Luis Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau (edits.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós. CLAD, Buenos Aires.

Velásquez, Fabio E. (2006), *Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia*, ponencia presentada al Seminario Internacional 2006 Control Social y Democracia en América Latina: rendición de cuentas, proyectos políticos y sociedad civil, organizado por el CIESAS y la Universidad Veracruzana, México D..F., Noviembre de 2006.

Velásquez, Fabio E (coordinador) (2009), *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*, Bogotá: Ediciones Foro . GTZ.

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

*Documento preparado por el profesor Fabio Velásquez C., en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, adelantado en Bogotá el 28 de abril de 2010.