



TÍTULO

**EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS CIUDADANAS DE
CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA
ESTUDIO DE CASO**

AUTOR

Diego Francisco Álvarez Ortiz

Directora
Curso
ISBN
©
©

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2012

María Luisa Jiménez Rodrigo

Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas

978-84-7993-983-0

Diego Francisco Álvarez Ortiz

Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



**EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS CIUDADANAS DE CONTROL SOCIAL A
LA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA
– Estudio de Caso –**

Tesis presentada como conclusión del IV Máster Iberoamericano en Evaluación
de Políticas Públicas

DIEGO FRANCISCO ÁLVAREZ ORTIZ

Directora de tesis: María Luisa Jiménez Rodrigo

Huelva, España

TABLA DE CONTENIDOS

	Página
TABLA DE CONTENIDOS.....	ii
TABLA DE ILUSTRACIONES	iv
AGRADECIMIENTOS.....	v
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES	9
1.1. El Control Social a la Gestión Pública	9
1.1.1 Antecedentes	9
1.1.2 Marco Normativo del Control Social a la Gestión Pública.	11
1.2. La Contraloría General de la República y el Control Social a la Gestión Pública	17
1.3. Perspectivas del Control Social a la Gestión Pública	21
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	23
2.1. Conceptualización de la Acción del Control Social a la Gestión Pública.....	23
2.1. 1. Papel del Estado en la Asignación y Distribución de Recursos.	24
2.1.2. Teorías que Buscan Explicar los Mecanismos de Decisión Pública y sus Problemas.....	26
a. La Teoría de la Agencia: El Modelo Principal – Agente	26
b. La Lógica de la Acción Colectiva	28
c. Respuesta a la Ineficacia de los Estados: Salida, Voz y Lealtad	30
2.1.3. Ejercicio del Control Social a la Gestión Pública.....	33
a. Control a los Mecanismos de Agregación de Preferencias	34
b. Control a la Provisión de Bienes Públicos y Privados de Carácter Colectivo.	34
3. METODOLOGÍA.....	35
3.1. Criterios de Selección de la Experiencia.....	36
3.2. Objetivo General de la Evaluación.....	38
3.2.1. Objetivos Específicos.....	38
3.3. Construcción de la Guía de Entrevista.....	39
3.4. Criterios de Selección de Informantes	39
3.5. Entrevista	39
3.6. Revisión y Edición de las Entrevistas.....	40

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	40
4.1. Estrategias para Superar el Problema de Asimetrías de Información.	40
4.2. Conciliación Entre el Interés Particular y el Interés General Debido al Pluralismo y Transparencia de la Organización.	41
4.3. Desconcentración del Ejercicio del Control Directo de la Veeduría.	42
4.4. Continuidad del Ejercicio de Control.	43
4.5. Reconocimiento de la Responsabilidad Última del Estado e Identificación de las Autoridades que Deben Rendir Cuenta Sobre el Proyecto.	44
4.6. Importantes Beneficios Logrados a través de Alianzas con Instituciones de Control.	45
4.7. Superación de Barreras para el Acceso a Información Pública.	46
4.8. La Movilización Popular como Mecanismo de Participación.	48
4.9. Integrar a los Actores Institucionales de la Región y Visibilizar la Problemática hasta su Inclusión en la Agenda Política.	49
4.10. Lograr que los Actores Coordinen sus Actuaciones.	49
4.11. Contribución en la Detección y Corrección de Deficiencias en la Planeación del Proyecto.	50
4.12. Limitaciones Financieras en el Ejercicio de la Veeduría.	51
4.13. Dificultad en Lograr que se Materialicen los Compromisos por Parte del Estado.	52
CAPÍTULO 5. PROPUESTAS	53
5.1. Regulación de la Rendición de Información para los Agentes Privados que prestan Servicios Públicos.	53
5.2. Regulación del Financiamiento de las Veedurías Ciudadanas	55
5.3. Inclusión de Nuevos Principios Rectores de la Veeduría Ciudadana.	57
5.4. Regulación de la Denuncias ante los Organismos de Control Fiscal.	58
5.5. Ajustes al Proceso de Inscripción de Redes de Veeduría Ciudadana.	60
BIBLIOGRAFÍA	61
ANEXOS	66
Anexo 1. Ley 850 de 2003	67
Anexo 2. Guía de entrevista con informantes claves	80
2.1 Guía de entrevista uno (E1)	80
2.2. Guía de entrevista dos (E2)	82
Anexo 3. Entrevista al vocero de la veeduría cívica al proyecto vial doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso, E1.	84
Anexo 4. Entrevista al secretario técnico de la veeduría a la doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso, E2.	99

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Modelo de Gestión Pública Participativa.....	32
Ilustración 2. Dimensiones del Control Social a la Gestión Pública.....	33

AGRADECIMIENTOS

Mi mayor gratitud con la Universidad Internacional de Andalucía porque gracias a su proyección Iberoamericana logré acceder a los conocimientos y experiencias vigentes en materia de Evaluación de Políticas Públicas.

A la Contraloría General de la República por su política de capacitación que promueve y propicia la participación de sus funcionarios en escenarios académicos internacionales.

Al Director del Máster Dr. José Luis Osuna Llana quien con su pasión por la evaluación de las políticas públicas ha logrado llevar dicho conocimiento a muchos profesionales y países latinoamericanos.

A la Dra. Oneida Álvarez Figueroa por su dedicación y compromiso con el Máster, contribuyendo a su calidad y pertinencia.

A la Dra. María Luisa Jiménez Rodrigo directora de esta tesis quien con sus acertadas apreciaciones contribuyó de manera decidida a llevar a buen puerto esta evaluación.

Al profesorado que me brindó conocimientos y experiencias valiosas que contribuyeron a perfeccionar mis competencias profesionales.

A mis compañeros de máster con quienes compartí inolvidables momentos y de quienes aprendí fuera del aula tanto como dentro de ella.

A todos aquellos que de alguna manera contribuyeron a llevar a feliz término este proceso, en especial a los informantes claves para el estudio de caso de la Veeduría Cívica a la Doble Calzada Briceño – Tunja - Sogamoso, los investigadores con quienes debatí apreciaciones y propuestas y a mis compañeros de trabajo quienes me colaboraron con sus recomendaciones.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis se produce en el marco del IV Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, de la Universidad Internacional de Andalucía - UNIA, realizado entre los años 2011 y 2012. La investigación se titula “Evaluación de Experiencias Ciudadanas de Control Social a la Gestión Pública en Colombia – Estudio de Caso – y con ella se busca evaluar mediante la metodología de estudio de caso un ejercicio de control social a la gestión pública con el objetivo de derivar aprendizajes útiles para la reformulación de la política de control social en la República de Colombia.

En esta investigación se evaluarán factores relevantes del ejercicio del control social a la gestión pública, entre los que encontramos el acceso y la asimetría en la información, los costos inherentes a los procesos de organización de la sociedad, el financiamiento para el ejercicio de la labor de control, las alianzas estratégicas entre las otras organizaciones de la sociedad civil y entre estas y las organizaciones de control estatal y la constitución de redes de veeduría ciudadana.

La participación ciudadana, especialmente la ejercida para el control a la gestión pública en Colombia es un precepto constitucional aplicable en todos los ámbitos de la vida política, económica y cultural del país y es un derecho acreedor de la protección especial por parte del Estado. La Corte Constitucional se ha manifestado sobre la naturaleza de la participación, y en tal sentido, resalta que:

(...) la facilitación de espacios participativos (que comprendan intervención plural, deliberación y decisión efectiva de los afectados por una decisión) es un fin esencial del Estado (art. 2, C.P.). Pero, además, es un medio precioso, del cual deben servirse especialmente los poderes públicos en una democracia constitucional deliberativa, para enriquecer el criterio en la toma de decisiones. Con apoyo en un método de esa naturaleza, la autoridad

*pública puede, entre otras cosas, mejorar el conocimiento de los diversos intereses involucrados, detectar errores fácticos y lógicos en sus razonamientos y en la planeación de sus proyectos, enriquecer el inventario de soluciones imaginables para los problemas (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos) que debe resolver, conseguir apoyos voluntarios para la planeación, ejecución y evaluación de las políticas, hacer transparente el proceso de adopción de las decisiones públicas y contribuir a la toma de decisiones imparciales (...)*¹

Por lo tanto, el evaluar el ejercicio de la participación ciudadana y en este caso, el control social a la gestión pública, se constituye en un asunto de interés del sector público y del conjunto de la sociedad, por lo que la documentación de la experiencia, su estudio evaluativo, los resultados y, sobre todo, las propuestas que de él se deriven son un insumo inestimable para los decisores públicos y políticos como aporte a la agenda pública, más aún si se considera que en este momento se está reformulando la política de participación ciudadana, a través de una Ley estatutaria.

La evaluación se adelanta mediante el estudio de caso, por ser “(...) un método de investigación social que permite analizar en profundidad el contexto y los procesos implicados de un determinado fenómeno, por lo que se puede considerar un estudio intensivo de ejemplos seleccionados en los que el fenómeno no se aísla de su contexto (...)”²

Esta tesis se desarrolla en cinco capítulos. El primero de ellos hace referencia a los antecedentes constitucionales y legales del control social a la gestión pública; el segundo aborda el marco teórico de la participación ciudadana y del control social a la gestión pública; el tercero, la metodología empleada para la evaluación del caso; el cuarto, presenta los resultados más relevantes de la misma y, para culminar, en el capítulo quinto se plantean las propuestas de mejora de la política.

¹ Corte Constitucional, Sentencia T047 de 2011.

² Kapp, Cristina, 2011.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES

El objeto de estudio de este ejercicio de evaluación es el control que realiza la ciudadanía al ejercicio de la gestión pública en Colombia, por lo que es importante hacer una revisión del marco constitucional y legal del tema y su evolución reciente, así como los retos a los que se enfrenta hoy.

1.1. El Control Social a la Gestión Pública

El control social a la gestión pública es la denominación más aceptada del control que realizan los ciudadanos a las decisiones del Estado colombiano y de los particulares que administran recursos públicos o cumplen funciones públicas. El Control social se enmarca en el imperativo ético de que las personas tengan la posibilidad de *incidir sobre las decisiones que las afectan*. Este control puede realizarse al proceso electoral, al proceso político y, ante todo, en todo el ciclo de gestión y las políticas públicas: formulación, ejecución, evaluación y control.

1.1.1 Antecedentes

Desde finales del siglo XIX, la República de Colombia adoptó en la constitución de 1886 una organización administrativa de carácter centralista, con alto grado de concentración del poder en el presidente, y en consecuencia, pocos espacios de participación.

A partir de mediados de la década del 70 se iniciaron procesos reformistas, el primero de los cuales se desarrolló en la administración de Alfonso López Michelsen (1974 -1978) en la que se convocó mediante acto legislativo a una Asamblea Constituyente, la cual se conoce como la pequeña constituyente, que fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante

fallo del 5 de mayo de 1978. La *“Asamblea Constituyente tenía dos objetivos: reformar el régimen departamental y municipal y la administración de justicia”*³.

Durante la administración de Belisario Betancourt (1982 – 1986) se dio inicio al proceso de democratización de la sociedad colombiana el cual tuvo su mayor expresión en el acto legislativo No.1 de 1986 que permitió la elección popular de alcaldes a partir de 1988. Este proceso descentralista y democratizador se planteó como parte de una estrategia para atenuar los conflictos sociales y armados que se venían desarrollando en el país.

El inicio de la década de 1990 coincidió con la intensificación de los conflictos sociales y armados incluyendo la violencia narco-paramilitar, ante este panorama se dio un proceso de promoción de reforma constitucional mediante una votación informal que se denominó la séptima papeleta:

(...) se desató en la opinión y en estudiantes universitarios un movimiento a favor de un cambio político de signo ambiguo y presumiblemente progresista y democrático que fue canalizado el 11 de marzo con la séptima papeleta a favor de una constituyente y el 257 de mayo a favor de una Asamblea Constitucional.

*El gobierno del presidente Barco dictó el decreto de Estado de Sitio 927 para que se contabilizaran los votos por una Asamblea Constitucional. En la parte motiva se dice: “Que el 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos... manifestaron su voluntad para que la Constitución Política fuera reformada por una Asamblea Constitucional” (...)*⁴.

El 9 de diciembre de 1990 se realizaron las elecciones para elegir los delegatarios a la Asamblea Constituyente la cual se instaló el 5 de febrero de

³ Gómez Méndez, Alfonso. Problemática de la Justicia en Colombia Revista Política Colombiana, Tercera Edición. Enero – Marzo de 2010.

⁴ Sánchez, Ricardo. El poder y las Constituyentes en la historia Colombiana 1886 – 1992. http://www.bdigital.unal.edu.co/797/4/272_-3_Capi_2.pdf.

1991 y sesionó hasta el día 4 de julio, fecha en la cual la nueva Constitución Política fue firmada por los Delegatarios.

1.1.2 Marco Normativo del Control Social a la Gestión Pública.

El cambio de Constitución Política realizado en 1991 modificó la esencia del poder del estado colombiano al pasar de (...) *Dios, como fuente suprema de toda autoridad* (...) como establecía la Constitución de 1886 a expresar que (...) *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público* (...) como lo establece el artículo 3° de la constitución de 1991.

Este cambio filosófico se vio reflejado a lo largo de la Constitución Política. Así por ejemplo, en los principios fundamentales encontramos el carácter participativo de éste.

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, **participativa** y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución política de Colombia, 1991, art 1°).*

El constituyente persiguió además distinguir los fines esenciales que deben guiar el accionar del Estado Colombiano, entre ellos *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en lo económico, lo político, lo administrativo y lo cultural*. Así en el artículo 2° estableció:

*“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación**; defender la*

independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

El constituyente avanzó en reconocer los mecanismos al alcance del ciudadano para hacer efectiva su participación en la búsqueda de una mayor democratización de la sociedad, para lo cual estableció aquellos relacionados con el ejercicio de la participación política:

“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”. (Constitución Política de Colombia, 1991, art 103°)

En éste mismo artículo, y alejándose de los mecanismos de la democracia representativa y directa, se establece la posibilidad de que el pueblo en forma autónoma haga parte de (...) *instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública (...).*

“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. (Constitución Política de Colombia, 1991, art 103°)

El tema de la participación en la vigilancia y control de la gestión pública es retomado en el artículo 270 en los siguientes términos:

“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”.
(Constitución política de Colombia, 1991, art. 270°).

Si bien, el principio constitucional de la participación fue reglamentado con posterioridad en forma prolífica en las normas de carácter sectorial, no es sino hasta el año de 1998 que con la expedición de la Ley 489 se regula la participación ciudadana en el control. Esta norma, modificada en su artículo 32° por la ley 1474 de 2011, crea los sistemas de calidad, control interno, desarrollo administrativo y democratización y control social de la gestión pública en el Estado Colombiano.

En relación con la democratización de la administración pública establece, en el primer párrafo del artículo 32°, la obligación a las entidades y organismos de la Administración Pública de desarrollar su gestión siguiendo los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública en virtud de lo anterior *“(...) podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.*

A su vez, en el mismo artículo autoriza desarrollar las siguientes acciones para promover la participación ciudadana y vincular a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil:

- a) Convocar a audiencias públicas;*
- b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana;*
- c) Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la Administración Pública;*
- d) Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos;*
- e) Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan;*
- f) Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.*

La ley 1474 de 2011 adicionó este artículo de la citada ley en el sentido de crear a las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de (...) *rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía (...)*.

El artículo 34° de la ley 489 de 2003, en relación con el control de los ciudadanos de la administración, incorpora los conceptos de “*control social de la administración*” y el de “*Veedurías ciudadanas*”⁵ y obliga a la administración nacional a brindar el apoyo necesario para su ejercicio efectivo:

“Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control”

Con el mismo propósito, de garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, el artículo 35° las obligaciones:

- a) (...) *llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas (...)*.
- b) (...) *facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal (...)*.

Este mismo artículo contempla la formulación del “(...) *Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención (...)*”, como responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

⁵ El Decreto 1512 de 1989, regulaba la figura de la Veeduría Popular en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación. El decreto 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” enuncia en el artículo 6 sobre la “Participación Comunitaria y Veeduría Ciudadana”.

El Congreso de la República continuó el proceso de formalización de las veedurías ciudadanas al desarrollar legalmente el artículo 270° de la Constitución Política, mediante la expedición la ley 563 de 2000 “Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, al desarrollar esta ley un tema contemplado explícitamente en el artículo 152°⁶ de la constitución política como es el de “d) *Instituciones y mecanismos de participación ciudadana*”, la Corte Constitucional abocó su estudio de constitucionalidad⁷ y mediante Sentencia C-1338 de 2007, la declaró inexecutable al encontrar que el Congreso de la República no realizó el trámite que le correspondía a una ley estatutaria. A juicio de la Corte:

“El Congreso de la República al expedir a través de trámite ordinario la Ley 563 de 2000, mediante la cual se reglamentan integralmente las veedurías ciudadanas, desconoció el artículo 152 superior que le obligaba a adoptarla mediante trámite estatutario. En tal virtud, la referida Ley presenta un vicio de inexecutable y así se declarará”.

En el año 2001 el Congreso de la República, abordó nuevamente la reglamentación del artículo 270° ciñéndose en su trámite a lo regulado para las leyes estatutarias, este proceso culminó con la sanción de la ley 850 de 2003, la cual antes de entrar a regir surtió previo control constitucional por parte de la Corte Constitucional.

La ley 850 de 2003 “*por la cual se reglamenta las veedurías ciudadanas*”, incremento el nivel de institucionalización de las veedurías al regular en detalle su definición, constitución, campo, de acción, entre otros. La ley definió la veeduría ciudadana como:

⁶ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción.

⁷ “El control de constitucionalidad de una Ley estatutaria es un control jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo, una vez expedida una Ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano, y participativo. El caso en el que el presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó, evento en el cual ciertamente procede el control de constitucionalidad mediante acción ciudadana Sentencia C-011 de 1994

“(...) El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública (...)”, en específico “(...) 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 (...)”⁸.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2003 consideró necesario aclarar el significado de la expresión “gestión pública”, explicando que esta *“(...) debe comprenderse en una perspectiva amplia, de manera que incluya no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares (...)”*.

De esta forma, la corte constitucional realiza el reconocimiento de que desde el momento de la expedición de la carta de 1991 hasta la fecha de aprobación en el Congreso de la Ley de veedurías ciudadanas, el sector público estatal se ha reducido a favor de una mayor injerencia del sector privado en la prestación de servicios colectivos por lo que se hace necesario garantizar el control de la ciudadanía sobre los bienes y servicios que son prestados en este contexto; y así garantizar su adecuada provisión en términos de calidad, oportunidad y economía.

Quiso el legislador que el reconocimiento de las veedurías se diera a través de su inscripción en registro público a cargo de *(...) las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio (...)* creando un sistema descentralizado que esta la fecha no puede dar cuenta de las veedurías

⁸ Ley 850 de 2003, artículo 1°.

inscritas en el país, su objeto de control, quienes las conforman o que apoyo requieren en el desarrollo de su labor.

1.2. La Contraloría General de la República y el Control Social a la Gestión Pública

El Control Fiscal en Colombia se vio abocado a cambios profundos como consecuencia de la expedición de la constitución de 1991 al determinar que se realizaría en forma posterior y selectiva, y no como venía desarrollándose hasta entonces de forma previa y perceptiva⁹. Con el cambio al control posterior y selectivo la Contraloría dejó de centrarse en control de legalidad y empezó a explorar el control de gestión y de resultados.

El desarrollo legal de los nuevos preceptos constitucionales se realizó a través de la ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”. Sin embargo la adecuación institucional de la Contraloría debió esperar a que en el año 2000 el Gobierno Nacional, previa autorización del Congreso de la República, estableciera la estructura orgánica y se fijaran las funciones de las dependencias. El énfasis participativo del nuevo diseño institucional se observa en el decreto 267 de 2000, que en su artículo 2°, estable una relación de agencia de la Contraloría respecto de la comunidad.

“Es misión de la Contraloría General de la República cumplir cabal y eficazmente las funciones asignadas por la Constitución y la ley en representación de la comunidad, contribuir a la generación de una cultura del control fiscal en beneficio del interés común y mantener un irrevocable compromiso de excelencia para tales propósitos, inspirada en principios morales y éticos”.

⁹ De acuerdo con Domínguez (2001) el control previo consistía en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones y operaciones, los actos y documentos que los originaban o respaldaban, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentos y procedimientos establecidos; y el control perceptivo consistía en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos y libros de registros

Los artículos 55°, 56° y 57° crean una dependencia especializada para las relaciones con la ciudadanía, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y dos direcciones ejecutoras, dependencias a las que le encargó, entre otras, las funciones de:

- a) Establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen;
- b) Promover y apoyar la organización de veedurías de la gestión pública, sin perjuicio del apoyo que en esta materia consagren otras disposiciones legales;
- c) Ordenar y dirigir la recepción, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas sobre presuntos malos manejos de los recursos del Estado, encauzando dichas denuncias hacia los procesos de investigación fiscal correspondientes e informar y difundir los resultados de la acción de la Contraloría General frente a las denuncias de la ciudadanía y;
- d) Promover investigaciones orientadas a identificar o generar políticas públicas alrededor de la participación ciudadana en el ejercicio de la vigilancia fiscal, entre otras funciones.

La expedición de la Ley estatutaria de veedurías ciudadanas, Ley 850 de 2003, artículo 22°, le significó a la Contraloría General de la República el asumir el rol de integrante de la “Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas” un espacio de coordinación interinstitucional constituido también por la Procuraduría General de la Nación¹⁰, la Defensoría del Pueblo¹¹ y el Ministerio

¹⁰ La Procuraduría general de la nación desarrolla las siguientes funciones: Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, velar por el ejercicio diligente

del Interior¹² y encargado de prestar (...) *su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia (...)*

En la misma Ley, con relación a las veedurías ciudadanas y sus redes se asignó responsabilidades a otras entidades del orden nacional, así:

- a) Al Departamento Administrativo de la Función Pública se le asignó la responsabilidad de diseñar (...) *metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia (...)* y suministro de (...) *la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción (...)*.
- b) A La Escuela Superior de Administración Pública el apoyar (...) *el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan (...)*.
- c) A los organismos de planeación en los diferentes niveles el suministrar (...) *la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados (...)* y (...) *los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos (...)*.
- d) Al Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, el contribuir e impulsar (...) *las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia (...)* igualmente el adelantar las (...) *evaluaciones de los logros alcanzados por ellas (...)* y coordinar (...) *la red institucional de apoyo a las veedurías (...)*.

Precisamente, en el marco de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas se abrió en el año 2009 *“la convocatoria nacional de experiencias*

y eficiente de las funciones administrativas y proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo, entre otras.

¹¹ La Defensoría del Pueblo vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

¹² El Ministerio del Interior desarrolla funciones relacionadas con la coordinación de la formulación e implementación de la política en materia electoral y de participación ciudadana, entre otras funciones.

significativas de control social a la gestión pública” con el objetivo, (...) exaltar las experiencias significativas de control social a la gestión pública, adelantadas por la ciudadanía de manera individual o colectiva, como parte de una estrategia de sistematización de las prácticas sociales y la difusión de sus aprendizajes a fin de dinamizar el potencial de la participación ciudadana en lo público (...) (Contraloría General de la República, 2012).

Como criterios de selección de las experiencias se establecieron tres:

- a) Aprendizajes: Que la experiencia generara conocimientos, métodos y herramientas para mejorar el ejercicio de control social por parte de otros ciudadanos y organizaciones.
- b) Logros y resultados: Que la experiencia aportara a:
 - ❖ La práctica del buen uso de los recursos públicos.
 - ❖ El mejoramiento de la gestión pública.
 - ❖ El fortalecimiento del control social.
 - ❖ La lucha contra la corrupción.
- c) Impacto social: Que la experiencia generara beneficios sociales:
 - ❖ Ampliación de cobertura de un servicio.
 - ❖ Mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios.
 - ❖ Solución a una problemática de una comunidad o sector.
 - ❖ Promoción y defensa de los derechos humanos.
 - ❖ Fortalecimiento de la democracia participativa, la gobernabilidad y los mecanismos de participación jurídicos o informales.

Al concurso se inscribieron ciento veintidós (122) experiencias de 30 de los 32 departamentos del país. De estas fueron postuladas sesenta y siete (67) ante el Comité Nacional Evaluador el cual seleccionó cinco (5) experiencias significativas nacionales al considerar que estas eran las que mejor cumplían

con los criterios de evaluación establecidos, las ganadoras fueron las experiencias de:

- 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 2500 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.

En efecto, estas experiencias son relevantes para indagar los mecanismos y las condiciones institucionales y contextuales que les permitieron incidir en la gestión pública o porque razones esto no se dio, también explorar los inconvenientes y limitaciones a los que se enfrentaron en su ejercicio.

1.3. Perspectivas del Control Social a la Gestión Pública

Con el cambio de gobierno sucedido en 2010 se reabrió el debate en torno al papel de la ciudadanía en la sociedad y en específico al de la participación ciudadana en la gestión pública. En este contexto, la Contraloría General de la República ha participado en el debate, desde el conocimiento de la problemática en el ejercicio de control fiscal participativo y el apoyo a las veedurías ciudadanas durante un periodo de poco más de una década.

El Ministerio del Interior a través de la Fundación Foro por Colombia adelantó durante 2011 consultas con organizaciones la sociedad civil y organismos públicos con el objeto de construir una propuesta de Estatuto de Participación

Ciudadana. La propuesta formulada por Foro por Colombia fue desarrollada en cumplimiento de una relación contractual al Ministerio del interior.

El día 2 de noviembre de 2011 el Ministerio del Interior radicó en la Cámara de Representantes el proyecto *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas”* al cual le fue asignado el número 134/2011.

El mismo día se radicó por parte del Honorable Senador Jhon Sudarsky Rosecubaum el proyecto *“Por la cual se desarrollan disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia”* lo que condujo a que los dos proyectos se acumularan, evitando dar trámite a dos proyectos de ley que desarrollaban una misma temática.

En diciembre de 2011, la comisión primera de la Cámara de Representantes votó favorablemente el proyecto de ley estatutaria en primer debate. En enero de 2012 los integrantes de la comisión primera de la Cámara de Representantes, con el concurso del Ministerio del Interior, dieron inicio a un proceso de consulta con el objeto de construir un proyecto consensuado con las organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos, quienes habían presentado observaciones al proyecto inicial. De esta forma presentar el proyecto de ley a segundo debate de la Cámara en el reinicio de la legislatura en el mes de marzo.

La Contraloría General de la República a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana hizo parte de este proceso de consultas y como resultado de ello presentó el documento titulado *“Observaciones y aportes al Proyecto de Ley 133 de Cámara, acumulado con el N° 134”*, en el cual se recogen sus opiniones y propuestas de articulado.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

Este apartado está dedicado al desarrollo del marco teórico de la participación ciudadana y el control social a la gestión pública desde una óptica económica, la cual ha sido la imperante en las reformas del Estado en Colombia. La Participación, además de ser reconocida como derecho, fue reconocida como mecanismo para generar eficiencia en la asignación de los recursos a la sociedad, problema fundamental de la ciencia económica

En consecuencia, se indaga sobre el papel que juega el Estado en la sociedad y como se resuelve el problema de agregación de las preferencias individuales para determinar qué tipo de bienes se provee a la sociedad. En forma complementaria se aborda el conjunto de las teorías que permiten comprender las lógicas que orientan la participación de la ciudadanía y la dinámica de los grupos.

La primera de ellas es la teoría de la agencia o modelo principal agente que nos sirve para explicar la función de control y el surgimiento del problema de las asimetrías de información. Enseguida se explora la teoría de la acción colectiva para explicar porque el comportamiento de los grupos difiere en función de su tamaño y de la afectación ante un estímulo externo. Por último se examinan las alternativas que tiene el ciudadano de salida, voz y lealtad como respuesta al deterioro de empresas, organizaciones y estados.

2.1. Conceptualización de la Acción del Control Social a la Gestión Pública

La sociedad cuenta con instrumentos de control que son desplegados en forma directa por la ciudadanía o por delegación de ésta a través de organismos públicos especializados. Con ello se busca garantizar el funcionamiento de los mecanismos democráticos de agregación de preferencias, así como los de producción y provisión de bienes de carácter colectivo, sean estos públicos o

privados. En Colombia, el ejercicio del control directo realizado por la ciudadanía se denomina genéricamente como control social a la gestión pública.

2.1. 1. Papel del Estado en la Asignación y Distribución de Recursos.

La función que cumple la participación ciudadana, y en especial el control social a la gestión pública, se comprende y se valora en su real dimensión al comprender el papel del Estado en la sociedad.

Este acercamiento se hará desde la economía pública, por cuanto ésta disciplina centra su estudio en la facultad del Estado para incidir sobre las decisiones que toma el sector privado, para lo cual enfocaré la atención en las funciones de asignación y distribución, dejando de lado la función de estabilización para este estudio¹³.

La función de distribución (...) *se ocupa de la forma en que los bienes producidos por la sociedad se distribuyen entre sus miembros (...)*¹⁴, es decir aborda el tema de equidad, tema central en la justificación de la existencia del Estado.

La función de asignación (...) *se refiere principalmente a decisiones sobre provisión de bienes públicos: qué bienes, cuánto de cada uno de ellos, con qué parte del ingreso –actual y futuro- proveer públicamente (...)* (Finot, 2001). Debe recordarse que la decisión de proveer una mayor cantidad de bienes públicos lleva implícita la decisión de disminuir la cantidad de bienes privados disponibles para la sociedad y de igual manera la decisión de proveer una mayor cantidad de bienes privados lleva a la menor provisión de bienes públicos, disponibles para todos los ciudadanos.

¹³ La función de estabilización se ocupa de “conseguir que la economía permaneciera en el nivel de pleno empleo con unos precios estables” tema que es abordado desde la macroeconomía. Stiglitz, 2002

¹⁴ *Ibíd.*

El problema de la provisión de bienes públicos surge con la decisión sobre qué proveer y cuál es el mecanismo que se utiliza para la toma de esta decisión. Mientras que para los bienes privados el mercado permite responder a las preferencias individuales, la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, nadie recibe según sus preferencias individuales, lo que constituye un problema de eficiencia (Finot, 2001).

Entre más alejado del ciudadano se encuentre el ámbito de gobierno encargado de la provisión de los bienes públicos se tendrá una mayor agregación de las preferencias. En ese sentido, para ser eficientes será necesario que la provisión coincida con el ámbito geográfico en el cual las preferencias individuales sean lo más homogéneas posibles.

Para resolver este problema Oates enunció en el teorema de la descentralización que

*(...) en ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones (...)*¹⁵.

Resuelto el problema de eficiencia,

(...) los gobiernos se encuentran con el problema de conocer cuáles son esas preferencias y, descartados los mecanismos directos, debido al gran número de participantes, la decisión pública deberá basarse en el resultado del mecanismo político de elección que se adopte (...) (Lagos, 2002).

¹⁵ OATES, W.E. (1977): El Federalismo Financiero en la Teoría y en la Práctica: Posible Aplicación a la Comunidad Europea. I.E.F. Madrid. Citado por Lagos Rodríguez, M^a Gabriela. Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial.

Este puede ir desde la dictadura en la cual son las preferencias del dictador las que se imponen, hasta diversos sistemas de votación en democracia, como la votación por unanimidad, la votación por mayoría simple o la votación por mayoría simple de dos tercios. Al decantarse las sociedades occidentales por la democracia representativa, se ha impuesto para la toma de decisiones (...) *la norma de la mayoría (...)*¹⁶ para Dahl éste es un mecanismo que produce resultados pero que no está exento de problemas como que el mecanismo de decisión de las mayorías (...) *tiene el riesgo de funcionar en la práctica como norma de las minorías (...)*¹⁷

2.1.2. Teorías que Buscan Explicar los Mecanismos de Decisión Pública y sus Problemas.

Cómo ya vimos, resulta esencial el mecanismo de toma de decisiones públicas en la pertinencia de los resultados de las intervenciones públicas. En todo caso, se ha reconocido que la participación (...) *es un medio precioso, del cual deben servirse especialmente los poderes públicos en una democracia constitucional deliberativa, para enriquecer el criterio en la toma de decisiones (...)*¹⁸

Entonces es importante explorar las motivaciones de los ciudadanos para participar, entre ellas las en caso de insatisfacción frente a las decisiones públicas.

a. La Teoría de la Agencia: El Modelo Principal – Agente

La teoría explica las diferencias que surgen entre las partes cuando una de ellas delega en la otra un mandato y hace referencia a la dificultad de hacer cumplir ese mandato en razón a las diferencias de agenda y a las asimetrías de información existentes entre las partes.

¹⁶ Principio por el cual las votaciones se deciden por mayoría

¹⁷ Dahl, Robert A. La Democracia y sus críticos. 1993.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T047 de 2011.

Los modelos de principal-agente (...) *han tendido a enfocarse en diferentes aspectos del proceso de formulación de políticas, tomándolos de manera independiente (...)*¹⁹. Es así como, por una parte, se (...) *trabaja preferentemente con la teoría principal-agente para explicar las relaciones entre los votantes y los políticos (...)*²⁰, en tanto que otros se concentran (...) *en la relación legisladores y funcionarios públicos (...)*²¹.

En el primer caso, los políticos tienden a hacerse autónomos, definiendo políticas diferentes a aquellas por las que los ciudadanos los eligieron y, en el segundo, al ser delegada, por los políticos electos la provisión de los servicios públicos en la administración, la implementación de las políticas por los funcionarios tiende, de igual manera, a diferir de aquello definido por los políticos.

*(...) De acuerdo con Przeworski, la ineficiencia derivada de la relación entre los políticos y los burócratas está asociada a la inexistencia de instrumentos que permitan controlar el desempeño de los burócratas, que actúan en forma autónoma en relación con los políticos, teniendo espacio de maniobra para trabajar en función del logro de otros intereses que no son el interés público (...)*²².

Del análisis segmentado de la relación principal-agente entre ciudadanos, políticos y burócratas del que habla McKenzie, se ha pasado a un análisis en el que se reconoce una mayor complejidad al sector público al desarrollar tareas para múltiples principales con intereses diversos (Dixit, 2002).

En este sentido, son relevantes los costos que implica el acceder e interpretar la información sobre las actividades que desarrolla la burocracia porque limitan la capacidad de ejercer seguimiento y control a ésta. En otras palabras, la

¹⁹ McKenzie, Kenneth J. Diseño Institucional y Política Pública: Una Perspectiva Macroeconómica. En Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1999.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

²² Nassuno, Marianne. El control social en las organizaciones sociales en el Brasil. En: "Lo público no estatal en la reforma del Estado". CLAD- Paidós. Caracas, 1998.

asimetría de la información se constituye en un elemento determinante del balance de poder entre los principales y el o los agentes.

La Asimetría de la Información

La asimetría de la información²³, en un contexto de control, hace referencia a los esfuerzos por parte del principal de inducir al agente para que actúe en función del interés del primero, y en el caso que nos preocupa, a actuar en función del bienestar público.

Los esfuerzos del principal se ven limitados porque no puede observar con precisión la conducta del agente, y además ve limitado su acceso a la información necesaria para ejercer un efectivo control sobre éste último.

El principal se encuentra con limitaciones en la información sobre la actividad que desarrolla el agente. Es éste último, y no el principal, quien posee el conocimiento técnico de la labor que desarrolla, pero además la experiencia que ha adquirido en el desarrollo de la labor delegada refuerza su posición al permitirle acceder a una información que de otra forma no tendría.

Es así como el principal para ejercer control sobre aquellas labores que ha delegado en el agente, depende de la información que éste le suministre, por lo que puede llegar a ser ineficaz el ejercicio.

b. La Lógica de la Acción Colectiva²⁴

Este enfoque se centra en los mecanismos a través de los cuales se decide un curso de acción que posibilita la participación en la provisión de bienes públicos que requiere la sociedad.

²³ La asimetría de la información se refiere al hecho de que en una relación contractual, una de las partes se encuentre mejor informada que su contraparte.

²⁴ La acción colectiva se define como la opción que cada miembro de un grupo tiene de dedicarse a cierta actividad o de no dedicarse a ella (Elster, 1996).

Mancur Olson desarrolla el análisis de la “acción colectiva”²⁵ en los grupos partiendo de que el comportamiento en éstos varía de acuerdo con su tamaño y los beneficios y costos que genera en cada grupo el acceso a los bienes públicos.

Partiendo de estas características Olson identifica dos tipos de organizaciones. Las organizaciones pequeñas, conformadas por aquellos que son directamente afectados por una política, que actúan en forma cohesionada y movilizan los recursos necesarios para defenderse. De otra parte están las organizaciones grandes, las cuales se diferencian de las anteriores porque sus miembros, al verse afectados por una política, son poco o nada cohesionados y les resulta indiferente si un miembro participa o no en la provisión del bien, por cuanto no existen incentivos para la necesaria cooperación.

El Estado constituye un ejemplo perfecto de una organización grande, ya que provee bienes públicos que por su naturaleza deben estar disponibles para todos los ciudadanos²⁶ y estos comparten el interés común de que exista un buen gobierno. Sin embargo, el Estado debe recurrir a la imposición de gravámenes, los impuestos, para financiar sus actividades, en razón a que los ciudadanos no tienen el interés de pagar por la provisión de bienes públicos; “cada uno preferirá que los demás paguen todo el costo, y normalmente recibirá cualquier beneficio logrado, haya o no pagado una parte del costo”²⁷.

Según Wilson (1980), citado por Nassuno, los individuos tienden a organizarse y ejercer acciones reivindicativas en mayor medida cuando algo los afecta intensamente que cuando los afecta débilmente. De ahí que para él *las políticas con efectos concentrados incentivan la movilización social*:

²⁵ La lógica de la acción colectiva es un enfoque importante para reflexionar sobre las posibilidades de organización de los usuarios, porque incorpora la noción de que esa organización implica costos. Los costos de organización están relacionados con la comunicación y con la negociación de un acuerdo entre los miembros del grupo, con el seguimiento de sus acciones y con el mantenimiento de una estructura formal de organización, y aumenta con la elevación del número de participantes (Olson, 1971). Nassuno, Marianne. En el control social en las organizaciones sociales en el Brasil. P. 346

²⁶ “Aquellos que no compran o no pagan alguno de los bienes públicos o colectivos no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el consumo de ese bien”. Olson, Mancur. La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos. México. Editorial Limusa. 1992.

²⁷ *Ibíd.* Pág. 31.

*(...) los efectos de las políticas pueden ser concentrados o difusos. El grado de concentración del efecto de una política depende del número de personas sobre las cuales ella incide y de cuánto la vida de cada individuo se ve afectada por dicha política. Las políticas cuyos efectos sean concentrados, incentivan la movilización política, en tanto que la difusión de efectos inhibe la organización. De esta forma, cuando una política genera efectos diferentes sobre grupos diferentes, aquellos con intereses concentrados o sobre los cuales los costos inciden en forma concentrada tienen mayores posibilidades de organizarse, sea para apoyar, sea para combatir la política en cuestión (...)*²⁸.

c. Respuesta a la Ineficacia de los Estados: Salida, Voz y Lealtad

Hirschman, en su obra *Salida, voz y lealtad: Respuesta al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*²⁹, explica cómo los sistemas económicos y políticos afrontan la insatisfacción de sus ciudadanos o clientes. Propuso la existencia de tres alternativas posibles de elección por parte de los ciudadanos o clientes el uso de: la salida, la voz, o la lealtad.

En caso de insatisfacción o descontento con la acción pública que se desarrolla Hirschman define dos opciones: la salida (que constituye el abandono de la actividad que se viene realizando) o la voz (la permanencia en la actividad que se realiza, adoptando una actitud crítica como intento de lograr un cambio hacia la mejora). Según Hirschman, uno de los factores que alejan la opción de la salida son *“las perspectivas de uso eficaz de la voz”* (Hirschman, 1977), esto es, la decisión de permanecer y adoptar la voz está mediada por una consideración sobre la eficacia real de ésta (en cuanto potencialidad de cambio) y por la previsión de que todavía es posible una mejora si se permanece.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Hirschman, 1977.

El factor determinante para que se privilegie el uso de la salida o de la voz es la lealtad respecto de la organización: (...) *la lealtad aleja la salida y activa la voz* (...) (...) *La lealtad, lejos de irracional, puede servir al propósito socialmente útil de impedir que el deterioro se vuelva acumulativo, como ocurre tan a menudo cuando no hay barreras a la salida (...)*³⁰. Cuanto más leal sea un miembro de la organización, mayores serán sus esfuerzos por lograr la mejora desde dentro. Los miembros poco leales adoptarán la opción de la salida mucho antes que los miembros muy leales. Para que la lealtad funcione tiene que existir la salida como posibilidad de actuación (Ibíd.:83). (Revilla: 1996)

En este sentido, y según la argumentación que realiza Hirschman, en acciones involucradas en el logro de un interés público la voz no se siente como un costo de la acción sino como un beneficio (Hirschman, 1977): cuando se opta por la permanencia (se aleja la opción de la salida), la activación de la voz se convierte en el fin de la permanencia, a la vez que en el medio para lograr la mejora de la organización. Si el resultado de la acción colectiva es un bien público (que por definición está disponible para todos los miembros), la única posibilidad que tiene el individuo de aumentar el beneficio que recibe como resultado de la acción es incrementar su propia aportación al logro de los objetivos, y esto es así porque:

“[...] el beneficio de la acción colectiva para un individuo no es la diferencia existente entre el resultado esperado y el esfuerzo realizado, sino la suma de estas dos magnitudes “(Hirschman, 1986), citado por Revilla; La voz, frente a la salida, tiene el beneficio añadido de que en el curso de la “protesta” como actitud crítica (la activación de la voz, el medio), se reafirma la lealtad hacia el grupo, se confirma el proceso de identificación (en la salida está implícita, como causa o como consecuencia, la ruptura de la lealtad y de la identificación). (Revilla: 1996).

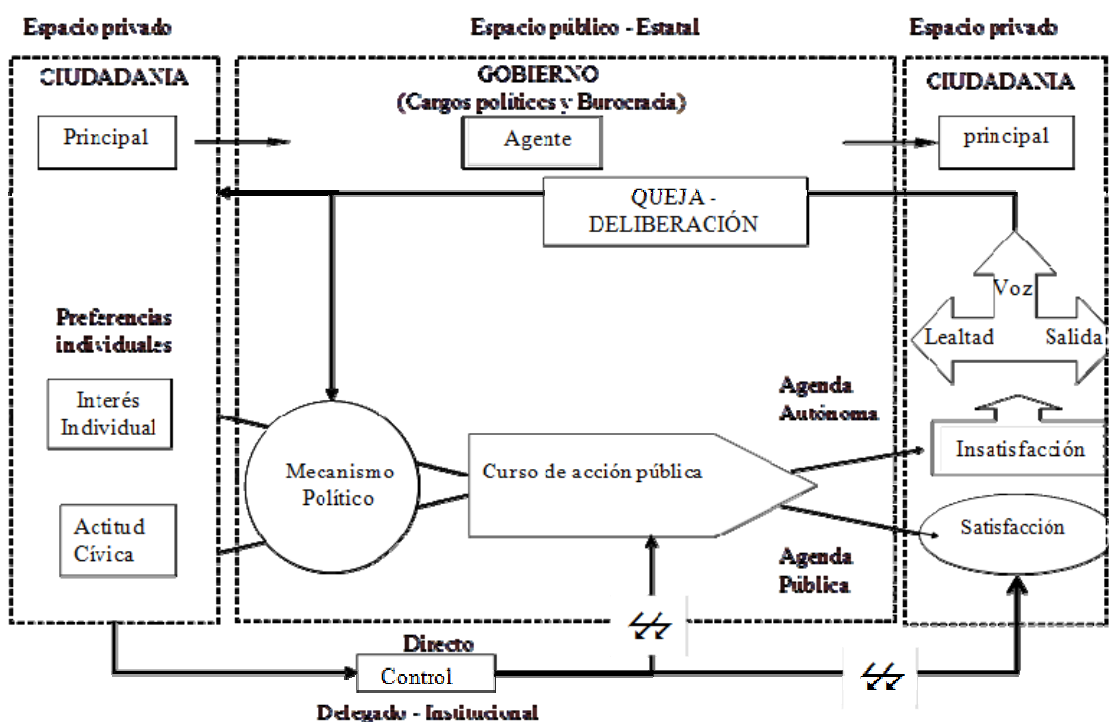
³⁰ Ibíd.

Para Hirschman, la salida representa la reacción de individuos que (...) *decepcionados con un conjunto de actividades se pasan a otro conjunto: salen de un conjunto a otro (...)*³¹, o de una esfera de acción a otra - de lo privado a lo público- .

La salida llevada a sistemas políticos puede desembocar en la desafección de los ciudadanos frente al Estado. Lo cual en términos de provisión de bienes públicos se traduce en la búsqueda de alternativas privadas a la oferta pública y en el “voto con los pies” al cambiar de entidad territorial e incluso de país en la búsqueda de quien le provea los bienes que son de su preferencia.

El anterior marco teórico se ve sintetizado en la siguiente ilustración.

Ilustración 1. Modelo de Gestión Pública Participativa



Fuente: Álvarez Diego. Participación ciudadana, provisión de bienes públicos e instituciones de control. INAP 2007. Modificado por Álvarez 2012.

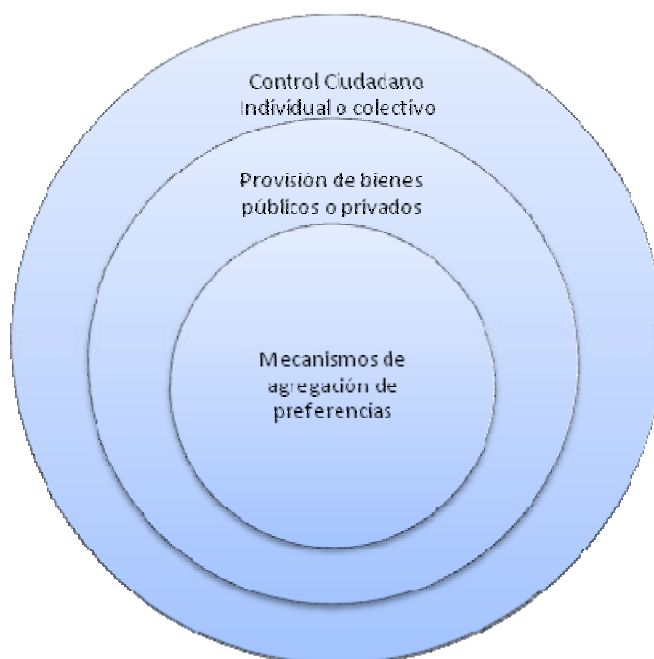
³¹ Hirschman, Albert O. Interés privado y acción pública. 1986

2.1.3. Ejercicio del Control Social a la Gestión Pública

Como ya se dijo, la acción individual para transformarse en colectiva requiere de condiciones especiales como el que la afectación se dé sobre un grupo pequeño y homogéneo de ciudadanos y con una intensidad lo suficientemente grande como para que los impulse a asumir los costos de organización. Cuando estos requisitos no se cumplen los ciudadanos deben ser apoyados por el Estado de manera que éste asuma los costos de organización y les posibilite reaccionar en forma organizada en defensa de sus derechos.

En la práctica el control directo que realiza la ciudadanía se adelanta de manera individual o colectiva. Además puede darse en dos dimensiones: sobre los mecanismos de agregación de preferencias o sobre la provisión de bienes públicos o privados de carácter colectivo como observamos en la Ilustración 2.

Ilustración 2. Dimensiones del Control Social a la Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia

El ejercicio del control social a la gestión pública se ha centrado en Colombia en los siguientes sectores y temáticas³²:

a. Control a los Mecanismos de Agregación de Preferencias

- Control a corporaciones públicas: seguimiento al trámite de proyectos y a la asistencia a las sesiones. Ejemplo: Congreso visible, Concejo visible.

b. Control a la Provisión de Bienes Públicos y Privados de Carácter Colectivo

- Control a la gestión de la Administración.
- Control a Planes de Desarrollo. Ejemplo: Bogotá como vamos, Medellín como vamos.
- Control a la focalización y prestación de servicios sociales como salud, educación, alimentación escolar, entre otros.
- Control a la gestión Ambiental.
- Control al proceso de contratación pública.
- Control a fuentes de recursos públicos: cálculo, liquidación y recaudo.
- Control a la prestación de servicios públicos domiciliarios.
- Control a la formulación y ejecución de proyectos de vivienda de interés social.
- Control a sistemas de transporte.
- Control al desarrollo de obras de infraestructura.

Como se ha podido observar el control social a la gestión pública se realiza por parte de la ciudadanía en un espectro amplio de posibilidades que cubre la esfera del accionar público

³² Esta no pretende ser una revisión exhaustiva sino una exploración producto del análisis de los resultados obtenidos en las convocatorias de experiencias exitosas en los años 2004 y 2005 y las experiencias significativas 2009 -2010, así como en la revisión de otras fuentes como Transparencia por Colombia.

3. METODOLOGÍA

Antes de desarrollar la metodología que se va a aplicar en el desarrollo de la evaluación, es necesario conceptualizar qué es un “estudio de caso” que según Friedlandery Morra:

Un estudio de caso es un método de aprendizaje acerca de una situación compleja; se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación el cual se obtiene a través de la descripción y análisis de la situación la cual es tomada como un conjunto y dentro de su contexto. (Morra, 1999)

La evaluación mediante estudio de caso debe tener un diseño que garantice el adecuado conocimiento del objeto de estudio, la identificación clara del caso a evaluar, la determinación del objetivo a alcanzar y la construcción de las preguntas que se realizaran, entre otros aspectos.

La evaluación a realizar es de carácter explicativa, de carácter externo al no ser realizada por la propia organización social y de resultados al tener como uno de sus propósitos el conocer hasta qué punto el ejercicio del control social a la gestión pública está alcanzando los objetivos establecidos –eficacia-. Por último, la evaluación es de carácter formativa en razón a que su objeto es proporcionar información para mejorar el objeto evaluado.

Los criterios adoptados para esta evaluación son los de:

- Eficacia: nivel de alcance de los objetivos planteados en el ejercicio del control social a la gestión pública.
- Pertinencia: grado de adecuación del ejercicio del control social a la gestión pública al contexto en el que se realiza, a las necesidades de la población y a las estrategias locales de desarrollo;

- Impacto: efectos de la intervención en la población y en el contexto;

Los públicos objetivos de la evaluación se han definido como:

1. Los decisores políticos – Ministerio del Interior, Rama Legislativa, Contralor Delegado para la Participación Ciudadana, Comité Técnico de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas;
2. La sociedad civil representada en los ciudadanos que realizan acciones de control social a la gestión pública y las organizaciones sociales entre ellas las veedurías ciudadanas.

La utilidad de esta evaluación es central por cuanto este ejercicio ha permitido aportar elementos en la discusión de un nuevo arreglo institucional para el control social a la gestión pública y el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas.

3.1. Criterios de Selección de la Experiencia

Con base en criterios previamente definidos se seleccionará la experiencia que se considere relevante de aportar información que permita evaluar el ejercicio de control que ejercen los ciudadanos.

La experiencia de control social a la gestión pública que se seleccione deberá ajustarse a los siguientes criterios:

Criterios Generales

La experiencia debe cumplir con los criterios establecidos en los numerales a, b y c y con uno de los criterios consignados en los numerales d y e, para ser seleccionada.

- a. Experiencia Individual o colectiva.

- b. **Ámbito geográfico de la experiencia.** Ejemplo: nacional, regional, municipal, barrial, entre otros.
- c. **Ámbito temporal de la experiencia.**
- d. **Control a los mecanismos democráticos de agregación de preferencias,**
ó
- e. **Control a la producción o provisión de bienes públicos o privados que se prestan en forma pública.**

Criterios específicos

Una experiencia para ser seleccionada debe cumplir, como mínimo, con uno de los criterios a bajo consignados.

- a. Que procure el buen uso de los recursos públicos.
- b. Que propicie el mejoramiento de la gestión pública.
- c. Que advierta o prevenga riesgos de corrupción.
- d. Que promueva el acceso efectivo a los derechos ciudadanos.
- e. Que realice un uso efectivo de los espacios, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, de acceso a la información o de protección de derechos.
- f. Que construya redes, apoyos o alianzas con otras organizaciones sociales.

Con base en los anteriores criterios se seleccionó la experiencia de:

- La veeduría cívica al proyecto vial doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso.

Esta experiencia es de tipo colectivo, agrupa a gremios y organizaciones sociales, su ámbito geográfico la define como de carácter regional actuando a lo largo del corredor vial de la doble calzada entre los departamentos de

Cundinamarca y de Boyacá. En cuanto al marco temporal de la veeduría, esta se encuentra en operación actualmente y esta registrada desde el año 2004³³.

La experiencia de la veeduría se seleccionó además porque fue elegida como una experiencia significativa en el año 2011, procura el buen uso de los recursos públicos involucrados en la concesión vial y el mejoramiento de la gestión pública y, porque comprende una alianza de organizaciones sociales y gremiales que defienden el interés general de las comunidades beneficiarias de la ampliación de la vía.

3.2. Objetivo General de la Evaluación

Evaluar mediante la metodología de estudio de caso un ejercicio de control social a la gestión pública que permita derivar aprendizajes útiles para la reformulación de la política de control social en Colombia.

3.2.1. Objetivos Específicos

1. Evaluar los factores relevantes del ejercicio del control social a la gestión pública, como son:
 - El acceso a la información pública.
 - Las asimetrías en la información.
 - Los costos inherentes a la organización
 - Fuentes de financiamiento del control ciudadano
 - Relación con los organismos de control
 - Alianzas u otros mecanismos de articulación con otras organizaciones de la sociedad civil y,
 - La constitución de redes

³³ Antes del 2004 existía el Comité Pro Defensa de la Doble Calzada

2. Evaluar el papel desarrollado por los actores en el marco de la experiencia de control social a la gestión pública, seleccionada.
3. Desprender aprendizajes de la evaluación del caso de control social a la gestión pública.

3.3. Construcción de la Guía de Entrevista

Se utilizará una guía para la realización de la entrevista de tipo semi-estructurada, la cual contará con preguntas relacionadas con las principales categorías o temas a evaluar. Las preguntas allí consignadas constituyen una guía para orientar la entrevista con el objeto de tener presente los temas a indagar. Ver Anexo 2.

3.4. Criterios de Selección de Informantes

Para el desarrollo de la evaluación se seleccionará en forma inicial un informante clave que cumpla con los criterios de:

- a. Conocimiento de la experiencia.
- b. Participación directa en la experiencia durante la duración de ésta o el mayor tiempo posible.
- c. Desempeño de un rol central en la experiencia.

Con base en los resultados de esta primera entrevista se localizará un segundo informante clave que cumpla con los criterios anteriores o con alguno de ellos y que permita complementar la información obtenida en la entrevista inicial.

3.5. Entrevista

La entrevista inicial se concertó a través de los funcionarios de participación ciudadana de la Gerencia Departamental de Boyacá de la Contraloría General de la República en razón a la relación directa que estos han mantenido con los miembros de la veeduría desde el año 2004. Para efectos de generar una

mayor confianza en el entrevistado se concertó la realización de la entrevista en la sede de la gerencia departamental.

La entrevista con el vocero de la veeduría cívica a la doble calzada se realizó sin mayores contratiempos y la misma se transcribe en el Anexo 3.

La entrevista dos (E2) se concertó igualmente a través de los funcionarios de participación ciudadana de la gerencia y se realizó a petición del entrevistado en su despacho de la Cámara de Comercio, la misma se transcribe en el Anexo 4.

3.6. Revisión y Edición de las Entrevistas

La transcripción y edición de las entrevistas se realizó con el fin de preservar la trazabilidad del proceso y extraer los aprendizajes del caso.

De igual manera, se preservaran en formato digital los archivos sonoros en los cuales se han señalado, a través de marcas en las pistas, los puntos relevantes

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Factores que han permitido que esta experiencia sea exitosa:

4.1. Estrategias para Superar el Problema de Asimetrías de Información.

Ya vimos como una de las principales dificultades al ejercer el control es superar el problema de asimetría de información, mediante el mayor conocimiento técnico del objeto y/o sujeto bajo inspección.

La veeduría al estar conformada por asociaciones, gremios y universidades del departamento de Boyacá cuenta con unas capacidades técnicas y de disponibilidad de recursos humanos que le ha permitido reducir la asimetría en la información frente al Estado colombiano, esto se evidencia en la entrevista al vocero de la Veeduría Cívica de la Doble Calzada Briceño – Tunja - Sogamoso.

(...) Normalmente nosotros estamos solicitando de parte de la interventora del proyecto (...) los informes mensuales técnicos (...) y con base en eso tenemos una buena participación de los miembros de la veeduría para con base en sus capacidades hacer los comentarios correspondientes. Tenemos a la Sociedad de Ingenieros, tenemos a CAMACOL y los demás miembros que son muy interesados en analizar estas cifras que nos brinda la parte de interventoría del proyecto.

...

(...) ya tenemos información financiera. Está apenas en proceso de análisis, la estamos distribuyendo a universidades a organismos especializados que nos ayuden a hacer una revisión del tema (...)

...

(...) Se hizo su trabajo con los estudiantes de la Escuela de Transporte y Vías y con ellos logramos hacer ese ejercicio de tráfico promedio diario pero por lo demás ha sido el conocimiento de un gremio pero poderlo dedicar de tiempo completo de hacer una cosa bien a fondo como a veces se requiere (...)

La veeduría también reconoce su fortaleza al ser una veeduría con participación de los gremios, quienes tienen el conocimiento de su sector:

(...) Hay soportes técnicos que por ejemplo en el caso de los gremios los tienen por su conocimiento del sector y eso ayuda. Lo que pasa es que no se deciden a hacerlo, en Boyacá lo estamos haciendo y ahí vamos no digamos que a la perfección pero se están viendo resultados (...) (E1)

4.2. Conciliación Entre el Interés Particular y el Interés General Debido al Pluralismo y Transparencia de la Organización. La veeduría ha logrado conciliar los intereses particulares que cada actor posee y en el marco de ella actuar en pos del interés general del departamento de Boyacá y de los

beneficiarios y afectados por la construcción de la Doble Calzada Briceño – Tunja – Sogamoso. Se explica esa primacía en el pluralismo de los participantes y especialmente porque aquellos son organizaciones y no individuos. Resalta la transparencia que se logra por dicha diversidad y calidad de actores.

(...) Aquí cuando lo colocamos en el escenario de unos gremios, de unas universidades, de asociaciones de profesionales, y demás, le dejamos mucho más en evidencia el interés general que es el que tiene que pesar ahí. Pero además de eso, obliga a que el comportamiento de la Veeduría sea mucho más objetivo, más técnico, creo que trae esa serie de beneficios. Y por lo tanto, yo sí diría que a futuro aquí y en todas partes lo que hay que vincular son instituciones que las Veedurías tengan ahí instituciones (...) (E1)

4.3. Desconcentración del Ejercicio del Control Directo de la Veeduría. La veeduría ha mostrado contar con un alto grado de legitimidad social lo que le ha permitido promover la conformación de veedurías en los municipios a lo largo del eje de la doble calzada, actuando de hecho como una Red de Veedurías. Incluso se plantean empezar a controlar otros proyectos y la ejecución de diferentes recursos invertidos en el departamento.

(...) En ánimo de darle una mayor amplitud de control social, como es su función, le hicimos una reforma a la Veeduría y ya no solamente está encaminada al control y seguimiento de la doble calzada, sino una Veeduría que permita hacer seguimiento y control a todo lo que es la ejecución de los recursos del Estado y a la gestión que haga cada una de las entidades públicas. Entonces ampliamos esa veeduría a nivel departamental y en este momento pues entraríamos en la última reunión consideramos la necesidad de adelantar un plan de acción que es lo que nosotros vamos a tener en cuenta para empezar a operar en cumplimiento a esa ampliación del objeto social de la veeduría. (...) (E2)

Esto, además, es evidencia del fortalecimiento institucional que ha logrado, que le permite desconcentrar sus acciones para estar más cerca de las necesidades de los ciudadanos y diversificar sus campos de acción, lo que a su vez refuerza su legitimidad. Esta acción la hace en reconocimiento de sus limitaciones para agregar las preferencias o necesidades locales, siendo una organización de carácter regional.

(...) Nosotros, inclusive, hemos planteado la necesidad de que donde tengamos que crear comités locales, para cosas muy puntuales de veeduría, pues lo hacemos; dependientes claro de la Veeduría para no crear, también, un sinnúmero de Veedurías que lo que hace es atomizar pero por supuesto tampoco nosotros tenemos la capacidad desde acá para decir podemos hacer seguimiento a todo (...) (E1)

4.4. Continuidad del Ejercicio de Control. La veeduría a la doble calzada ha logrado hacer acompañamiento y control al proceso desde el momento mismo de la estructuración del proyecto hasta el día de hoy, son trece (13) años en los cuales se han ejecutado buena parte de las obras contempladas en el proyecto original.

(...) permanencia imagínese son 13 años nadie por fanático que sea a título individual resiste tanto tiempo frente a un proyecto como estos es un proyecto que está pactada la concesión a 30 años uno no más de sólo mencionar el tiempo le da pereza siquiera arrancar llevamos 13 años pero eso es producto de que la veeduría está conformada por instituciones algunas de las personas que comenzaron ya no están pero las instituciones sí quedamos algunos pocos que estamos desde el comienzo porque hemos mantenido nuestras representaciones o en los gremios o en las instituciones que están pero lo fundamental aquí es que son entidades yo creo que esa es una cosa bien importante de la experiencia porque además eso recoge la opinión de todos los afiliados de los sectores que están ahí vinculados a cada uno de los gremios (...) (E1)

Esta continuidad se ha logrado por la fortaleza institucional que le aporta su conformación por organizaciones de la sociedad civil y por su propia organización administrativa mediante una secretaría técnica cuya función es convocar a los miembros a las reuniones y brindarle esa estabilidad que requiere

(...)Básicamente lo que hemos procurado es mantener una continuidad de la veeduría, pues de pronto uno miraba un poco de historia y había periodos un tanto largos que la veeduría de pronto no se reunía de acuerdo con las necesidades de ejecución del proyecto. Sí se ha procurado que en coordinación con los voceros y la secretaría técnica haya una continuidad en cuanto a reuniones, ese ha sido uno de nuestros propósitos para no perder el control de su función (...) (E2)

4.5. Reconocimiento de la Responsabilidad Última del Estado e Identificación de las Autoridades que Deben Rendir Cuenta Sobre el Proyecto. La privatización de servicios ha llevado a que la responsabilidad por la mala prestación de los servicios públicos se diluya y el ciudadano no sepa ante quien ejercer su derecho a la “voz”. Ante este problema la veeduría determino que su interlocutor válido es el Estado a través del Ministerio de Transporte o el Instituto Nacional de Concesiones – INCO y no el contratista de la concesión.

(...) Hemos venido direccionando nuestra actividad fundamentalmente ante el gobierno porque la veeduría formalmente constituida en el marco de la Ley 850 tomó la decisión de que es el Estado quien debe responderle al departamento, a la región, por la ejecución del proyecto. Los concesionarios que están ejecutando la obra pues obedecen a una contratación y a unas responsabilidades que tienen frente al mismo Estado y habida cuenta de que este tipo de concesiones tiene cierta flexibilidad que permite ir haciendo ajustes a lo largo de su desarrollo, esos ajustes deben ser

concertados, negociados es con el Estado porque de hecho, el contratista como tal, o el concesionario, no puede asumir ajustes si no están previamente autorizados por el INCO o el Ministerio de Transporte.(...)(E1)

Para la veeduría, frente a la baja respuesta de la entidad a la que se le ha asignado la función de adelantar y controlar las concesiones (INCO), el interlocutor válido es directamente el Ministerio del ramo, y en últimas, la Presidencia de la República. Claro esta, que la veeduría puede llegar a dichas instancias de poder porque representa a gremios e instituciones regionales que pueden incidir políticamente.

*(...)En cuanto a las inquietudes que ha tenido la Veeduría, en el no cumplimiento de la ejecución de ciertas obras, dado que nadie ha dado una respuesta como directa. La Veeduría en los últimos meses de su función como veedores ha trabajado directamente con el Ministerio. Considera la Veeduría que ni siquiera el INCO es un organismo como tan competente como para darnos soluciones a eso, entonces se ha trabajado a nivel directamente Ministerio. (...)
(E2)*

*(...) y pues vamos a mirar instancias mayores para poder que nos concreten en una forma muy definitiva la solución del proyecto creo que es un tema bastante álgido se han pensado de la manera más formal de pronto que se den respuestas pero la verdad que no ha sido posible entonces estamos remitiéndonos directamente al Presidente de la República haber si se logra de una vez por todas darle soluciones a estas divergencias que ha habido con el proyecto. (...)
(E2)*

4.6. Importantes Beneficios Logrados a través de Alianzas con Instituciones de Control. La veeduría entendió que el ejercicio del control directo tiene unas limitaciones en términos de legitimidad y de convocatoria por

lo buscó la participación de la Contraloría General de la República con el fin de que actuara de tercero confiable en la relación Veeduría – INCO.

(...) y entonces, pues, aliémonos con la Contraloría para que, ya con la voz de la Contraloría de por medio, pues, la cosa funcione. Y resulta que suscribimos efectivamente convenio entre la veeduría y la Contraloría General de la República, y por esa vía, entonces se empezaron a programar con el Contralor anterior audiencias públicas. Creo que se hicieron tres audiencias en Tunja, Paipa y Duitama (...) (E1).

La efectividad del control social se encuentra ligada a la de los organismos públicos de control porque es en ellos en donde en última instancia la sociedad ha delegado la función de sanción, sí estos fallan el control social falla.

(...) y esperábamos obviamente que ahí el consorcio y el INCO pudieran darnos la información detallada financiera con la mediación de la Contraloría, pues tampoco, tampoco lo logramos (...) (E1)

Aun así, para la veeduría el balance es positivo por cuanto:

(...) ayuda mucho esa relación entre la Contraloría y la Veeduría. Nosotros sentimos que nos fortaleció ante la misma comunidad, porque a veces surgen personas disociadoras que tratan de decir... Esto no, esto es otra cosa, y obviamente, la presencia de la Contraloría nos ayudo a dar más confianza ante la ciudadanía. (...) (E1)

4.7. Superación de Barreras para el Acceso a Información Pública. El ejercicio del control social a la gestión pública, además de tener que superar las asimetrías en la información, debe superar las barreras de acceso a ésta que imponen los mismos sujetos vigilados.

La Veeduría a la doble calzada en sus inicios no debió superar barreras de acceso a la información ya que operaba un flujo de información basado en la confianza (...) *producíamos un documento solicitándole varias cosas pero no con la formalidad del derecho de petición, normalmente se demoraban un tiempo, nos lo respondían (...)* (E1)

Sin embargo en los últimos tiempo (2010 y 2011) han debido recurrir a formalizar sus solicitudes a través de derecho de petición en razón a que se bloqueo ese canal:

(...) tuvimos que recurrir al derecho de petición porque cuando solicitábamos la rendición de cuentas, cuando solicitábamos varios temas que estaban ahí planteados fueron dos o tres solicitudes que se radicaron y no había respuesta... entonces, ya nos toco para forzar la respuesta presentarlo diciendo es un derecho de petición y les obligamos a que se dé (...) (E1)

Es tal vez el tipo de información y de las solicitudes realizadas las que ocasionan el silencio de la administración frente a lo pedido por la veeduría, cuando se empieza a inspeccionar información sensible como la financiera es cuando esa relación fluida se rompe:

(...) ya desde finales del año pasado y todo lo que va de este año, pues empezamos a formalizar otro tipo de solicitudes: derecho de petición, acciones de cumplimiento y de más para que, pues, nos respondieran y apenas acabamos de recibir un CD con un poco de información que envía la fiducia acerca de los comportamientos económicos. Apenas los estamos llevando a estudio pero pues ha sido más como, es decir ahí ha habido un misterio (...) (E1)

Los integrantes de la veeduría han llegado a la conclusión que en este momento lo que es importante es la estructuración y el comportamiento financiero de la concesión porque les permitiría realizar la obras adicionales que requieren sin tener que acudir al gobierno nacional para

su financiamiento; y por ello la información financiera es la que requieren para el ejercicio efectivo de control social a los recursos públicos:

(...) la información que nos ha llegado es que los ingresos por peajes, el tráfico promedio diario, mejor ha crecido o se ha registrado en proporción al 130% de lo que se había calculado cuando se hizo la estructuración financiera del proyecto. Entonces decimos: sí tenemos un 30% adicional de vehículos pasando entonces en esa misma proporción tenemos unos recursos adicionales, entonces no necesitamos que nos den plata del gobierno nacional del presupuesto nacional sino esos excedentes aplíquelos a estas obras adicionales. (...) (E1)

4.8. La Movilización Popular como Mecanismo de Participación. La movilización de las comunidades como mecanismo de protesta simboliza el último esfuerzo por parte de éstas de ser escuchadas, de utilización de la “voz”, en el caso de la doble calzada Briceño, Tunja, Sogamoso este se utilizó para presionar su construcción.

(...) Pero mire que la movilización la usamos en el momento de la pro-defensa, de cuando no hay doble calzada hasta que logramos la doble calzada. Después tuvimos que ser un poco más sensatos, entender que esto es un proceso y que hay que ir avanzado (...) (E1)

Más de una década después la posibilidad de realizar una movilización popular de protesta se da como consecuencia de la ineficiente respuesta por parte del Estado a las necesidades de la ciudadanía alrededor de la concesión vial.

(...) Sin embargo, en este momento está anunciado porque fue lo último que anunciamos y había llamado a volver a movilizarnos precisamente ante el silencio que mantenía el gobierno de responder las solicitudes. Y dijimos, un último esfuerzo por evitar la movilización es el derecho de petición. Se ha obtenido esa respuesta

que es muy parcial pero bueno vamos a ver hasta donde... pero esta la alerta de la movilización (...) (E1)

4.9. Integrar a los Actores Institucionales de la Región y Visibilizar la Problemática hasta su Inclusión en la Agenda Política. La trascendencia de la concesión vial para la región de su influencia, y en especial, para el departamento de Boyacá y la comprensión de este hecho por parte de la veeduría le ha permitido vincular a otros actores con el objeto de aunar esfuerzos. Ello le permitió entrar a la agenda de los congresistas de la región, lo que al principio fue visto como una amenaza pero finalmente fue reconocido como un logro adicional.

(...) Cuando se toma la decisión del tercer carril, y automáticamente, comienzan los Representantes y los Senadores³⁴ a llamarnos a los representantes de la Veeduría, y a mi particularmente, que he sido el vocero, venga para acá; nos invitaban a un desayuno, y obviamente, a hacer su protagonismo... pero bueno, eso a nosotros, al comienzo, decíamos “¿esto es bueno o es malo?”. Les damos papaya para que hagan su protagonismo ahí, y finalmente, dijimos “Mire el tema es tan importante, pues que eso hay que verlo como un triunfo, como un logro grande” y es hacer que el sector político que era ajeno al tema hoy se esté interesando y hacer que el tema de la doble calzada no fuera un tema de interés de los integrantes de la veeduría sino, fuera un tema de interés de todos los actores y entonces entraron ellos (...) (E1)

4.10. Lograr que los Actores Coordinen sus Actuaciones. La complejidad del ordenamiento territorial, de la descentralización administrativa y de la desconcentración del nivel nacional se traduce en un escenario complejo de intereses en el cual debe moverse el ciudadano para el ejercicio del control social a la gestión pública. En este escenario, la veeduría a la doble calzada y las autoridades locales entendieron que sus necesidades y problemáticas eran

³⁴ Congresistas de la cámara baja y alta.

similares y que debían trabajar juntos para presentar una posición unificada al Estado representando por el INCO y el concesionario de la vía.

(...) Los gobiernos municipales, que cada uno era tratando de hacer cosas aisladas, fueron entendiendo que los problemas que tenía un municipio eran comunes en el otro, porque de pronto tocaban una escuela o un puesto de salud, o había que correr las cercas y negociar predios, todo eso, o definir unos cruces sobre la vía, eran problemas para todos. Y ha venido, poco a poco, permitiendo que las administraciones municipales se integren (...) (E1)

4.11. Contribución en la Detección y Corrección de Deficiencias en la Planeación del Proyecto. Se logró la adición de obras no contempladas y requeridas por la población afectada por la construcción del eje vial. El contrato de la vía entre el Instituto Nacional de vías – INCO y el concesionario no contemplo obras importantes para los habitantes del corredor vial, como son variantes que rodeen alguna poblaciones y puentes peatonales para el tránsito de los vecinos que estaban ocasionando pérdida de vidas, esta circunstancia llevó a que la veeduría planteara el tema:

(...) Eso ha sido un estira y encoje fuerte porque al principio radicalmente no, no se podía dar nada. Finalmente se fueron acordando unas obras por ejemplo unos puentes peatonales, que tampoco se han construido, que se acordaron, que están comprometidos pero tampoco se han construido (...) (E1)

El proyecto se diseñó con el objetivo central de mejorar la movilidad en procura del desarrollo económico, dejando de lado algunos efectos sociales, que para este caso fueron representados en pérdida de vidas humanas.

(...) Y entonces, por solo citar un ejemplo, el caso Romita en Paipa, ese es un puente que alcanzaron a construir, a fundirse las bases y una parte de los muros de las columnas del puente, y se dejó ahí abandonado; y es una zona donde todos los días transitan niños por

que habitan a un lado y el colegio está al otro lado y tienen que pasar por ahí. Ahí ya hemos tenido varios muertos y se ha puesto en conocimiento de las autoridades y no funciona (...) (E1)

Sin embargo, se observa la dilatada respuesta del gobierno nacional a las necesidades locales, subordinadas a objetivos globales de desarrollo económico. De allí la importancia de dar participación a todos los involucrados en los procesos de planeación de las grandes obras de desarrollo para generar soluciones integrales y reducir al máximo sus efectos negativos.

4.12. Limitaciones Financieras en el Ejercicio de la Veeduría. El ejercicio del control social a la gestión pública implica una serie de costos inherentes a la organización y al acceso e interpretación de la información. Proyectos de alta complejidad como la construcción de la doble calzada Briceño -Tunja – Sogamoso implica la utilización de conocimientos especializados en contratación pública, ingeniería civil y análisis financiero. En el caso de las veedurías ciudadanas se ve la necesidad de contar con una serie de recursos para el ejercicio de sus funciones:

(...) Hay otras cosas... que de pronto, uno va casi que por lógica con sólo observación concluye; pero en unos temas complejos como estos se requiere mucho soporte técnico, que obviamente, eso tiene unos costos. No es tan fácil tener, por ejemplo, cómo contratar un ingeniero para crear un seguimiento de tiempo completo, o un experto en finanzas cuando los integrantes de la Veeduría no lo somos. En casos como este, de contratar algunos apoyos muy puntuales eso la verdad hace falta porque puede uno correr el riesgo inclusive de dar una apreciación desde la veeduría de buena fe pero sin la certeza de que lo está haciendo (...) (E1)

Constitucionalmente existe la garantía a participar, sin embargo se carecen de mecanismos que le permitan al sector público apoyar financieramente a las veedurías o incentivos para que este papel lo asuma el sector privado.

(...) las veedurías no tienen absolutamente ningún tipo de apoyo económico, eso es realmente lo que uno ve en estos casos de la veeduría y es uno de los propósitos que nos planteamos en la última reunión de poder mirar algún mecanismo de financiación y al mismo tiempo tener personal cualificado que nos apoyen en los distintos aspectos legales, técnicos, en fin para tener una mayor propiedad para desarrollar la actividad (...) (E2)

4.13. Dificultad en Lograr que se Materialicen los Compromisos por Parte del Estado. La veeduría ha conseguido a lo largo de estos años compromisos relacionados con la adición de obras a la concesión por parte del Estado, sin embargo al día de hoy no ha logrado que algunos de esos compromisos se materialicen.

(...) Eso hizo que, luego, el Ministro viniera acá y nos reunimos en el salón de la Constitución. Yo estoy hablando de esto de hace 4 o 5 meses y ratificó el compromiso de construir la variante de Puente de Boyacá, que en este segundo semestre conseguiría los recursos y nos daría salida a eso. Hoy nos están volviendo a decir que no hay recursos, es lo que me dice la Directora de Gestión Contractual del INCO en la respuesta al derecho de petición que no hay plata claro que ahí está el compromiso del ministro pero no hay plata entonces cosas como esa son las que vamos a ir mirando (...) (E1)

El incumplimiento repetitivo del Estado es factor de pérdida de la legitimidad y representa un serio desgaste para la organización social.

(...) En todas las reuniones que hacemos existe el requerimiento de que se mejore, que se señalice y siempre salimos de ahí con el compromiso del INCO, de la interventoría y del Concesionario de que se va a hacer pero un mes o dos meses después tenemos que volver a decir lo mismo porque no se ha cumplido (...) (E1)

CAPÍTULO 5. PROPUESTAS

Esta tesis ha permitido identificar temas que han alimentado el proceso de evaluación y recomendaciones para el *Proyecto de Ley 133 de Cámara, acumulado con el N° 134*”, es así como a través de la Contraloría General de la República se aportó al debate el documento titulado *“Observaciones y aportes al Proyecto de Ley 133 de Cámara, acumulado con el N° 134”*,

(...) La Contraloría General de la República por mandato del artículo 22 de la ley 850 de 2003 integra, con otras entidades públicas, la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías, en el seno de la cual participó en una investigación documental con el objetivo de construir un documento orientador de la Ley 850 de 2003. Además, en cumplimiento de las funciones propias de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana se realizaron entrevistas a veedurías ciudadanas con el objeto de adelantar la construcción de casos exitosos en control social a la gestión pública.

Estas dos actividades nos han permitido identificar áreas en las cuales se podría entrar a realizar ajustes en la ley 850 de 2003 con el objeto de fortalecer la institucionalidad en el tema de veedurías ciudadanas (Contraloría General de la República, 2012)

Las principales propuestas allegadas al proceso son las siguientes:

5.1. Regulación de la Rendición de Información para los Agentes Privados que prestan Servicios Públicos.

La asimetría en la información es un obstáculo que dificulta el ejercicio del control social a la gestión pública, en el caso específico de la Veeduría Ciudadana a la Doble calzada Briceño - Tunja – Sogamoso, y en general, de las obras que se contratan por el mecanismo de concesión, no basta con conocer el avance en obra física es necesario conocer la estructuración

financiera de la concesión, así como el flujo de los recursos para poder determinar si esta se encuentra adecuadamente remunerada, o si como se presume, en este caso se están generando excedente que podrían aplicarse a una reducción en la duración de la concesión o a obras consideradas prioritarias por los usuarios de la concesión, las comunidades que viven a lo largo del proyecto y las autoridades que las representan.

Al respecto, y con el objeto de garantizar la utilidad de la evaluación, se propuso por parte de la Contraloría General de la República al coordinador de ponentes de la Cámara de Representantes y al Ministerio del Interior que el proyecto 133/11 de Cámara en el artículo 67 contemplara:

“Artículo 67. Los interventores o supervisores de los contratos cuya ejecución cubra más de una vigencia fiscal concertarán con los beneficiarios del contrato, y con las organizaciones que ejercen control social a la gestión pública la información que se publicará periódicamente sobre el desarrollo del mismo. Los contratos de concesión publicarán, entre otros aspectos, la estructuración financiera y su flujo de recursos con el objeto de facilitar el ejercicio del control social”.

En forma complementaria al artículo propuesto se realizaron dos observaciones que permitirían disminuir la asimetría de información. En el primero de ellos se solicita la regulación de la petición de cuentas,

“Se hace indispensable que se visibilice en este estatuto la "Petición de Cuentas", como ejercicio de control social que le permite a la ciudadanía controlar la provisión de bienes y servicios colectivos (sean estos públicos o privados) como medio de garantizar el goce efectivo de sus derechos”.

En el segundo, se solicita que la rendición de cuentas que se regula para los agentes estatales contemple además a prestadores de servicios públicos gestionados por particulares:

“El estatuto debe contemplar la rendición de cuenta por parte de los prestadores de servicios públicos que han sido cedidos a particulares como vías, aeropuertos, aseguramiento en salud, prestación del servicio de salud, prestación de servicios educativos, entre otros. Con el objeto de que la rendición de cuentas y la retroalimentación por parte del ciudadano permita una mejora permanente en la prestación del servicio en términos de cantidad pero sobre todo de calidad y continuidad”.

5.2. Regulación del Financiamiento de las Veedurías Ciudadanas

La acción colectiva, para darse, debe superar los costos inherentes a la propia movilización de los actores sociales y a su organización, esta se produce de manera más expedita si existe una afectación intensa y los afectados son pocos y se conocen. Cuando la afectación es débil y el costo de la acción colectiva es mayor el individuo no se moviliza y no se genera organización para reaccionar ante la afectación.

La Veeduría a la Doble Calzada Tunja – Briceño – Sogamoso a superado los costos inherentes a la organización misma de la veeduría por su carácter interinstitucional. Sin embargo para ellos es prioritario el (...) *poder mirar algún mecanismo de financiación y al mismo tiempo tener personal cualificado que nos apoyen en los distintos aspectos legales, técnicos (...),*

Al respecto, se propuso, por parte de la Contraloría General de la República, un artículo nuevo que sería adicionado a la ley 850 de 2003:

“PROPUESTA DE ARTÍCULO. Por el cual se adiciona un artículo a la ley 850 de 2003.

ARTÍCULO NUEVO. Financiación del Ejercicio de la Veeduría. Las cámaras de comercio destinarán 3% de los recursos que por concepto de la delegación contenida en el artículo 43 del decreto

2150 de 1995 recaudan para la constitución de un fondo para el fortalecimiento del ejercicio veedor en cada cámara de comercio.

PARÁGRAFO PRIMERO. La ejecución de los recursos de los fondos para el fortalecimiento del ejercicio veedor se realizará a través de concurso público en el cual se seleccionaran los proyectos a ser financiados a las veedurías ciudadanas. El monto máximo a financiar por parte del fondo será de seis (6) salarios mínimos mensuales por proyecto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Ítems financiables con recursos de los fondos para el fortalecimiento del ejercicio veedor. Los recursos asignados a los proyectos de veeduría seleccionados se podrán destinar al financiamiento de:

- Papelería,*
- Gastos de transporte,*
- Estudios técnicos y peritazgos, los cuales deberán ser contratados con universidades públicas u organismos de carácter Estatal,*
- Impresos y publicaciones*

PARÁGRAFO TERCERO. Las bases para la convocatoria a concurso, la apertura del mismo, la evaluación de los proyectos presentados y la adjudicación de los recursos serán realizadas por un comité integrado por la cámara de comercio de la jurisdicción y las entidades del artículo 22° de la Ley 850 de 2003. Los organismos de control actuarán con voz pero sin voto en este comité con el objeto de preservar su autonomía”.

La Constitución de 1991 estableció en el artículo 355 que:

“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.

Esta prohibición condujo a un desfinanciamiento de la labor que ejercen las organizaciones sociales, por lo que fue necesario proponer una fórmula que permitiera utilizar recursos públicos no estatales y la necesidad de asignación de los mismos como un concurso público que establezca claramente la contraprestación que realiza la veeduría.

5.3. Inclusión de Nuevos Principios Rectores de la Veeduría Ciudadana.

El reconocimiento de la participación ciudadana como derecho individual a llevado a que se desconozca su carácter de derecho que busca la garantizar el goce de otros derechos a través del ejercicio del control social a la gestión pública y por lo tanto ser merecedor de una protección especial. En ese sentido se propone la inclusión de un principio que reconozca que el control social no se ejerce únicamente con el objeto de proteger un interés particular, sino que también hay un espacio para el ejercicio de la solidaridad.

ARTÍCULO 65. Principios del Control Social a lo Público. Además de los consignados en la Ley 850 de 2003 como principios rectores de las veedurías, las personas, entidades y organizaciones que ejerzan el control social lo harán con base en los principios de:

- *Oportunidad: Buscando el impacto preventivo de su acción, informando en el momento adecuado.*
- *Solidaridad: Por cuanto se actúa para y en representación de las comunidades destinatarias de los bienes y servicios públicos que provee el estado directamente a través de particulares, centrados en el interés general y, con especial énfasis, en el interés de los sectores marginados o más vulnerables de la población.*

- *Respeto: a la labor de vigilancia de la gestión pública asumiendo que a través del control social los ciudadanos colaboran con la administración a mejorar sus políticas, programas y proyectos.*

5.4. Regulación de la Denuncias ante los Organismos de Control Fiscal

La Contraloría General de la República juega ante los ciudadanos el papel de un tercero confiable en la relación de estos con el Estado, en este papel entre otras escucha la “voz” de la ciudadanía a través de las solicitudes que estos presentan incluyendo la “denuncia” cuando las autoridades incumplan sus compromisos y violen el marco jurídico. Sin embargo, hoy no existe una norma de carácter superior que la regule en su relación con el derecho de los ciudadanos a interponerla y al tratamiento que se le debe dar, por estas razones se propuso:

ARTÍCULO 16. INSTRUMENTOS DE ACCIÓN. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las veedurías podrán:

a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;

d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

Una vez establecido que el ciudadano tiene el derecho de denunciar irregularidades frente a los organismos que ejercen el control fiscal, es necesario regular el trámite a estas denuncias con el objeto de garantizar la efectividad del derecho; por este motivo se propone:

ARTÍCULO NUEVO. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCIÓN Y RESPUESTA DE LAS DENUNCIAS EN EL CONTROL FISCAL.

La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

- Evaluación y determinación de competencia.*
- Atención inicial y recaudo de pruebas*
- Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal u entidad competente.*
- Respuesta al ciudadano*

PARÁGRAFO PRIMERO. *La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.*

El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.

5.5. Ajustes al Proceso de Inscripción de Redes de Veeduría Ciudadana.

La Ley de veedurías ciudadanas, Ley 850 de 2003, estableció la obligación de inscribir las redes de veeduría ciudadanas en la Cámara de Comercio la cual cuenta con la delegación dada por el Estado para realizar la inscripción de las entidades sin ánimo de lucro³⁵. El decreto 427 de 1996 reglamentó esta delegación y en artículo primero estableció que:

*“Las personas jurídicas sin ánimo de lucro de que tratan los artículos 40 a 45 y 143 a 148 del Decreto 2150 de 1995 se inscribirán en las respectivas Cámaras de Comercio en los mismos términos, **con las mismas tarifas y condiciones previstas para el registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales**”.*

El igualar las Redes de Veeduría Ciudadana a las sociedades mercantiles y a las personas jurídicas sin ánimo de lucro ocasionándoles costos financieros por ello, generó la creación de redes de veedurías de carácter informal como la de la zona de influencia de la Doble Calzada Briceño – Tunja – Sogamoso., la cuales no cuentan con el apoyo que les brinda el Estado a las formadas en el marco de la ley 850 de 2003.

Con el objeto de formalizar estas redes se propone:

PARÁGRAFO: Las redes de veedurías que realicen su inscripción y obtengan su reconocimiento por parte de las cámaras de comercio estarán exentas del cobro de cualquier tipo de gravamen por este hecho.

³⁵ Decreto - ley 2150 de 1995

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Diego Francisco, Caro, Verónica et al. Control Social en Colombia, Características y Tendencias. Contraloría General de la República. 2006. ISBN 958-9351-59.

Álvarez, Diego Francisco. Participación ciudadana, provisión de bienes públicos e instituciones de control, Tesina., INAP 2007. Madrid, España.

Álvarez, Diego Francisco, Caro, Verónica et al Documento Orientador de la Ley 850 de 2003. Contraloría General de la República. Bogotá. Diciembre de 2011. ISBN 978-958-9351-84-0.

Baños, Jessica. Teorías de la democracia: debates actuales. Andamios, Revista de Investigación Social. Año/Vol. 2, No. 4. Universidad Autónoma de México.; Distrito Federal. México. 2006.

<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62820402> consultada el 30 de Abril de 2012.

Coller, Xavier. Estudio de casos. Cuadernos metodológicos No. 30. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid 2005.

Constitución Política de Colombia, 1991.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html

Congreso de la República de Colombia. Ley 42 de 1993. Diario Oficial No. 40.732, de 27 de enero de 1993 Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998. Diario Oficial No. 43.464 del 30 de diciembre de 1998. Reglamentada parcialmente por el

Decreto Nacional 910 de 2000. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden Nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 563 de 2000. Diario Oficial No. 43.883 del 7 de febrero de 2000. Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Nota de vigencia: Ley declarada inexecutable.

Congreso de la República de Colombia. Ley 850 de 2003. Diario Oficial No. 45.376 del 19 de noviembre de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. *“Observaciones y aportes al Proyecto de Ley 133 de Cámara, acumulado con el N° 134”*. Comunicación Oficial. Bogotá D.C., 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1338 de 2000. Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger Lynett.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-292 de 2003. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre.

Dahl, Robert A. La Democracia y sus críticos. Editorial Paidós, Barcelona. 1993.

Dixit, Avinash. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review, The Journal of Human Resources, Vol. 37, No. 4. (Autumn, 2002), pp. 696-727. <http://links.istor.org/sici?sici=0022-166X%28200223%2937%3A4%3C696%3AIAOITP%3E2.0.CO%3B2-N>

Domínguez Giraldo, Gerardo y Higuera Rivera, Lina María. El Nuevo Control Fiscal. Biblioteca Jurídica DIKE. Santafé de Bogotá D.C., 2001.

Finot, Iván Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. ILPES boletín del instituto No. 9, Santiago de Chile, 2001
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/8885/boletin9.pdf>

Friedlander, Amy C.y Morra Linda G., Evaluaciones mediante Estudios de Caso. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Washington D.C. Enero de 2001.
<http://preval.org/files/Evaluacion%20mediante%20estudios%20de%20caso%20Morra.pdf>

Gómez Méndez, Alfonso. Problemática de la Justicia en Colombia Revista Política Colombiana, Tercera Edición. Enero – Marzo de 2010.
<http://politicacolombiana.net/pdfs/3edicion/articulo02.pdf>

Hirschman, Albert O. Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados. Fondo de cultura económica. México, 1977

_____ Interés privado y acción pública. Fondo de Cultura Económica. México, 1986

Lagos Rodríguez, M^a Gabriela. Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial. Universidad de Castilla - La Mancha, 2002.
http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=lagos%20rodr%C3%ADquez%2C%20m%C2%AA%20gabriela.%20una%20revisi%C3%B3n%20de%20la%20literatura%20del%20federalismo%20fiscal.%20&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.uclm.es%2Ffcee-ab%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D200%26Itemid%3D100%26lang%3Des&ei=FGB6T7aSGsqTgwfm84XuAg&usq=AFQjCNHBeXNFP3hnSVx1RJCzjxdcePObtg&cad=rja

Kapp, Cristina. La promoción de políticas públicas avanzadas de responsabilidad social organizacional, el caso del sello social de Ponta Grossa – Brasil. Universidad Internacional de Andalucía. Huelva, 2011.

Martínez, Piedad Cristina El método de estudio de caso, Estrategia metodológica de la investigación científica. Revista Pensamiento y Gestión No. 20. Universidad del Norte. Barranquilla.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2499471>

Nassuno, Marianne. El control social en las organizaciones sociales en el Brasil. En: “Lo público no estatal en la reforma del Estado”. Caracas, CLAD-Paidós, 1998

Olson, Mancur. La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos. Ciudad de México, Editorial Limusa. 1992.

Osuna, José Luis y Márquez, Carolina. Guía para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Desarrollo Regional.
<http://www.sociedadevaluacion.org/website/files/guiaDR.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 267 de 2000. Diario Oficial No. 43.905, del 22 de febrero de 2000 Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1421 de 1993. Diario Oficial No. 40.958., del 22 de julio de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

Revilla Blanco, Marisa. El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. Revista última década. No. 5. Viña del mar. Chile, 1996.
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/195/19500501.pdf>

Sánchez, Ricardo. El poder y las Constituyentes en la historia Colombiana 1886 – 1992. <http://www.bdigital.unal.edu.co/797/4/272 - 3 Capi 2.pdf>.

Yacuzzi, Enrique. El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. http://files.caminoalalicenciatura.webnode.es/200000027-018f201d49/estudios%20de%20caso_teor%C3%ADa.pdf. Consultado el 20 de marzo de 2012.

ANEXOS

Anexo 1. Ley 850 de 2003

Ley 850 de 2003

(Noviembre 18)

Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. 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.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.

ARTÍCULO 2o. FACULTAD DE CONSTITUCIÓN. <CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.

ARTÍCULO 3o. PROCEDIMIENTO. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

ARTÍCULO 4o. 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 estos 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.

ARTÍCULO 5o. ÁMBITO DEL EJERCICIO DE LA VIGILANCIA. Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátase de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

ARTÍCULO 6o. Objetivos:

- a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;
- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;
- g) Democratizar la administración pública;
- h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

TITULO II

PRINCIPIOS RECTORES DE LAS VEEDURÍAS

ARTÍCULO 7o. PRINCIPIO DE DEMOCRATIZACIÓN. Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y

obligaciones y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos.

ARTÍCULO 8o. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA. Las veedurías se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos, gozan de plena autonomía frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, por consiguiente los veedores ciudadanos no dependen de ellas ni son pagados por ellas.

En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

ARTÍCULO 9o. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.

ARTÍCULO 10. PRINCIPIO DE IGUALDAD. El acceso de las veedurías a los espacios de participación en el control de la gestión pública, así como la utilización por ellas de los instrumentos y procedimientos previstos en esta ley y las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad.

ARTÍCULO 11. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.

ARTÍCULO 12. PRINCIPIO DE EFICACIA. Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en esta Ley deberán contribuir a la

adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado social de derecho.

ARTÍCULO 13. PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD. La actividad de las veedurías debe guiarse por criterios objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.

ARTÍCULO 14. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de órganos públicos de control, las acciones de las veedurías ciudadanas se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y los estatutos de la entidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

TITULO III

FUNCIONES, MEDIOS Y RECURSOS DE ACCIÓN DE LAS VEEDURÍAS

ARTÍCULO 15. FUNCIONES. Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones las siguientes:

- a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;
- b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;
- c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;
- d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

- e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;
- f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;
- g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;
- h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;
- i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

ARTÍCULO 16. INSTRUMENTOS DE ACCIÓN. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las veedurías podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o

faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

- c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;
- d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

TITULO IV

DERECHOS Y DEBERES DE LAS VEEDURÍAS

ARTÍCULO 17. Derechos de las veedurías:

- a) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;
- b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;
- c) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa;

La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

d) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 18. DEBERES DE LAS VEEDURÍAS. Son deberes de las veedurías:

a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;

e) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio;

f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;

g) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;

h) Las demás que señalen la Constitución y la ley.

TITULO V

REQUISITOS, IMPEDIMENTOS Y PROHIBICIONES

ARTÍCULO 19. Impedimentos para ser veedor:

a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.

Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría;

b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos;

c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría.

En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados, y congresistas;

d) Quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría;

e) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público, haber

sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.

ARTÍCULO 20. PROHIBICIONES DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS. A las veedurías ciudadanas en el ejercicio de sus funciones les está prohibido, sin el concurso de autoridad competente, retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia.

TITULO VI

REDES DE VEEDURÍAS CIUDADANAS Y REDES DE APOYO INSTITUCIONAL A LAS VEEDURÍAS

ARTÍCULO 21. REDES DE VEEDURÍAS. Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

ARTÍCULO 22. Conformase la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanos, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán

acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.

La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.

Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.

ARTICULO 23. Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas. Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas, del cual harán parte un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden

municipal y dos delegados de la redes No Territoriales de veedurías Ciudadanas. El Consejo evaluará las políticas que ejecutarán las instituciones públicas nacionales en materia de veedurías Ciudadanas.

ARTÍCULO 24. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,
GERMÁN VARGAS LLERAS

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
ALONSO ACOSTA OSIO

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
ANGELINO LIZCANO RIVERA

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, D. C., a 18 de noviembre de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministerio del Interior y de Justicia,
SABAS PRETELT DE LA VEGA.

Anexo 2. Guía de entrevista con informantes claves

2.1 Guía de entrevista uno (E1)

1. Datos generales de la entrevista

Nombre del entrevistador: Diego Álvarez

Fecha: Noviembre 21 de 2011

Ciudad o Municipio: Tunja (Boyacá)

Lugar: Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República

Hora de Inicio de la entrevista:

Nombre del entrevistado: Luis Alejandro Jiménez Castellano

Relación o cargo con la experiencia de control: Vocero de la Veeduría Cívica al Proyecto Vial Doble Calzada Briceño – Tunja – Sogamoso.

Organización: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC

Sexo: Masculino

Correo Electrónico: luisalejimenezc@yahoo.es

2. Temas a indagar³⁶

- a. ¿Antecedentes del ejercicio de control social a la gestión pública?
- b. ¿Uso de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana?
- c. ¿Efectividad de los mismos?
- d. ¿Logros obtenidos en el ejercicio del control social a la gestión pública?
- e. ¿Dificultades en el ejercicio del control social a la gestión pública?
- f. ¿Fuentes de financiamiento del ejercicio de control ciudadano?
- g. ¿Relación con los organismos de control?
- h. ¿Mecanismo utilizados para acceder a la información pública del proyecto objeto de control?
- i. ¿Mecanismos emplearon para revisar y analizar la información pública del proyecto objeto de control?
- j. ¿Han constituido alianzas u otros mecanismos de articulación con otras organizaciones de la sociedad civil?
- k. ¿Han constituido redes con otras veedurías?
- l. ¿En el marco de la ley 850 de 2003? (con su registro en cámara de comercio).
- m. ¿Cuál es el objetivo que esperan lograr al constituir una red de veedurías?

³⁶ Las preguntas constituyen una guía que buscan orientar la entrevista permitiendo tener presente los temas a indagar, su intención no es constituirse en una batería de preguntas a realizar.

2.2. Guía de entrevista dos (E2)

1. Datos generales de la entrevista

Nombre del entrevistador: Diego Álvarez

Fecha: Noviembre 23 de 2011

Ciudad o Municipio: Tunja (Boyacá)

Lugar: Cámara de Comercio de Tunja

Hora de Inicio de la entrevista:

Nombre del entrevistado: Hipólito Castañeda

Relación o cargo con la experiencia de control: Secretario técnico de la Veeduría Cívica al Proyecto Vial Doble Calzada Briceño – Tunja – Sogamoso.

Organización: Control Interno y Social de la Cámara de Comercio de Tunja

Sexo: Masculino

Dirección: Edificio Cámara de Comercio. Calle 21 No. 10 -52 Tunja

Teléfono: 7423816

2. Temas a indagar³⁷

- a. ¿Antecedentes del ejercicio de control social a la gestión pública?
- b. ¿Uso de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana?

³⁷ Las preguntas constituyen una guía que buscan orientar la entrevista permitiendo tener presente los temas a indagar, su intención no es constituirse en una batería de preguntas a realizar.

- c. ¿Efectividad de los mismos?
- d. ¿Logros obtenidos en el ejercicio del control social a la gestión pública?
- e. ¿Dificultades en el ejercicio del control social a la gestión pública?
- f. ¿Fuentes de financiamiento del ejercicio de control ciudadano?
- g. ¿Relación con los organismos de control?
- h. ¿Mecanismo utilizados para acceder a la información pública del proyecto objeto de control?
- i. ¿Mecanismos emplearon para revisar y analizar la información pública del proyecto objeto de control?
- j. ¿Han constituido alianzas u otros mecanismos de articulación con otras organizaciones de la sociedad civil?
- k. ¿Han constituido redes con otras veedurías?
- l. ¿En el marco de la ley 850 de 2003? (con su registro en cámara de comercio).
- m. ¿Cuál es el objetivo que esperan lograr al constituir una red de veedurías?

Anexo 3. Entrevista al vocero de la veeduría cívica al proyecto vial doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso, E1.

Nombre: Luis Alejandro Jiménez Castellano³⁸

Cargo: Vocero de la Veeduría Cívica al Proyecto Vial Doble Calzada Briceño – Tunja – Sogamoso.

Fecha: 21 de noviembre de 2011

PREGUNTA: Quisiera realizará una narración de la experiencia, antecedentes que motivaron el ejercicio, uso de mecanismos de participación, logros obtenidos a la fecha y dificultades encontradas.

RESPUESTA: Se concentró la acción de la veeduría a que se ejecutara la obra, para eso hemos venido direccionando nuestra actividad fundamentalmente ante el gobierno porque la veeduría formalmente constituida en el marco de la Ley 850 tomó la decisión de que es el Estado quien debe responderle al departamento, a la región, por la ejecución del proyecto.

Los concesionarios que están ejecutando la obra pues obedecen a una contratación y a unas responsabilidades que tienen frente al mismo Estado y habida cuenta de que este tipo de concesiones tiene cierta flexibilidad que permite ir haciendo ajustes a lo largo de su desarrollo, esos ajustes deben ser concertados, negociados es con el Estado porque de hecho el contratista como tal, o el concesionario, no puede asumir ajustes si no están previamente autorizados por el INCO³⁹ o el Ministerio de Transporte.

Por eso siempre nos reunimos. Mensualmente hacemos una reunión a la que convocamos al Gobierno Nacional que delegó al supervisor de la obra, al doctor Rodolfo Castiblanco, funcionario del INCO. Y entonces, ahí está representado el Estado y, por supuesto, está la interventoría. Para nosotros

³⁸ Presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, integrante del Consejo directivo del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

³⁹ Instituto Nacional de Concesiones

son los dos entes que nos deben dar respuesta, que nos deben (sic), con quienes sentimos que es nuestra relación directa. Por supuesto, siempre participan los representantes del Consorcio porque pues ya ellos son ejecutores pero participan más como en el plan de apoyar, de dar información en las reuniones pero como apoyo a los funcionarios del gobierno, que finalmente, son quienes tienen que responderle al departamento. Así en ese contexto nos hemos venido moviendo.

Importante lo de la permanencia. ¡Imagínese son 13 años! Nadie por fanático que sea, a título individual, resiste tanto tiempo frente a un proyecto como estos. Es un proyecto, que está pactada la concesión a 30 años, uno no más de sólo mencionar el tiempo le da pereza siquiera arrancar. Llevamos 13 años pero eso es producto de que la Veeduría está conformada por instituciones, algunas de las personas que comenzaron ya no están pero las instituciones sí. Quedamos algunos pocos que estamos desde el comienzo porque hemos mantenido nuestras representaciones o en los gremios, o en las instituciones, que están pero lo fundamental aquí es que son entidades. Yo creo que esa es una cosa bien importante de la experiencia porque además eso recoge la opinión de todos los afiliados de los sectores que están ahí vinculados a cada uno de los gremios.

Un tema pues, además de la parte de avances de obra, de que se incluya esta, que se haga la señalización; que técnicamente se manejen lo de los taludes y demás. Eso ya lo manejamos con mayor facilidad.

Un tema que nos ha generado muchos problemas, y sobre el cual hasta ahora no habíamos tenido ninguna respuesta, pese a que como estrategia nosotros propusimos a la Contraloría General de la República suscribir un convenio de apoyo para erigir unos puentes. La Veeduría como tal ya había ganado unos espacios y estaba obteniendo algunas respuestas pero en la parte financiera, en la parte del comportamiento financiero de la concesión, no se nos informaba nada; siempre nos daban algunas informaciones pero muy generales que no permitían hacer ningún tipo de análisis.

Y entonces, pues, aliémonos con la Contraloría para que ya la voz de la Contraloría de por medio, pues, la cosa funcione. Y resulta que suscribimos efectivamente convenio entre la veeduría y la Contraloría General de la República, y por esa vía, entonces se empezaron a programar con el Contralor anterior audiencias públicas. Creo que se hicieron tres audiencias: en Tunja, Paipa y Duitama. Y esperábamos, obviamente, que ahí el Consorcio y el INCO pudieran darnos la información detallada financiera con la mediación de la Contraloría, pues tampoco, tampoco lo logramos.

Entonces ya desde finales del año pasado y todo lo que va de este año, pues empezamos a formalizar otro tipo de solicitudes: derecho de petición, acciones de cumplimiento, demás para que, pues, nos respondieran y apenas acabamos de recibir un CD con un poco de información que envía la fiducia acerca de los comportamientos Económicos. Apenas los estamos llevando a estudio pero pues ha sido más... como... es decir, ahí ha habido un misterio. Tenemos claro este programa de concesión no es solamente ver una obra construida, la concesión en el fondo, en el fondo, más que la misma obra es un negocio financiero y esa es la parte que no nos han querido mostrar todavía. Vamos a ver si, con lo que llegó, podemos decir que ya tenemos información financiera. Está apenas en proceso de análisis, la estamos distribuyendo a universidades a organismos especializados que nos ayuden a hacer una revisión del tema.

PREGUNTA: ¿Ese informe financiero es a corte de que fecha?

RESPUESTA: Ahí nos enviaron... simplemente lo que hicieron fue meternos en un CD los informes que mandaba la fiducia. Los informes mensuales de creo que del año pasado y hasta julio de este año; eso es lo que tenemos ahí lo reportado por la fiducia. Vamos a ver qué resultado nos da; de ahí no hemos querido hacer ningún tipo de comentario sobre el tema porque pues hay que analizarlo integralmente, si es que lo que viene permite concluir cosas, de lo contrario habrá que seguir pidiendo información.

Inclusive le pedimos a la actual Contralora que se adelantara una auditoría especial, muy integral, al proyecto para que por esa vía se diera. Yo recibí

respuesta también, demoradita, pero la recibimos en el sentido que en el segundo semestre de este año o sea en este que estamos se ejecutoría la auditoría y que nos estarían dando respuesta o información una vez esté concluida.

Bueno, yo creo que ese es como el esbozo general de lo que ha sido el proceso.

Sí, cosas curiosas por ejemplo, cuando el Ministro, cuando se hizo el paso⁴⁰, eso ha tenido unas las incidencias en el comportamiento de actores del departamento. Les comentaba, por ejemplo, que al comienzo los parlamentarios decían cualquier cosa sobre el Comité Pro-Defensa. Cuando se toma la decisión del tercer carril, automáticamente, comienzan los Representantes y los Senadores⁴¹ a llamarnos a los representantes de la Veeduría, y a mí particularmente, que he sido el vocero. Venga para acá, nos invitaban a un desayuno..., y obviamente, a hacer su protagonismo... pero bueno, eso a nosotros, al comienzo, decíamos “¿esto es bueno o es malo?”. Les damos papaya para que hagan su protagonismo ahí, y finalmente, dijimos “Mire el tema es tan importante, pues que eso hay que verlo como un triunfo como un logro grande”; y es hacer que el sector político, que era ajeno al tema, hoy se esté interesando; y hacer que el tema de la doble calzada no fuera un tema de interés de los integrantes de la Veeduría sino fuera un tema de interés de todos los actores.

Y entonces entraron ellos, el gobierno departamental, el anterior, se interesó mucho por el tema. Por supuesto, éste lo continuó. Los gobiernos municipales, que cada uno era tratando de hacer cosas aisladas, fueron entendiendo que los problemas que tenía un municipio eran comunes en el otro, porque de pronto tocaban una escuela o un puesto de salud, o había que correr las cercas y negociar predios, todo eso, o definir unos cruces sobre la vía, eran problemas para todos. Y ha venido, poco a poco, permitiendo que las administraciones municipales se integren. Nosotros, inclusive, hemos planteado la necesidad de

⁴⁰ Cambio del proyecto de doble calzada a tercer carril.

⁴¹ Congresistas

que donde tengamos que crear comités locales, para cosas muy puntuales de veeduría, pues lo hacemos; dependientes claro de la Veeduría para no crear, también, un sinnúmero de Veedurías que lo que hace es atomizar pero por supuesto tampoco nosotros tenemos la capacidad desde acá para decir podemos hacer seguimiento a todo.

Entre otras cosas, porque es absolutamente *ad honorem* nuestro trabajo. No tenemos herramientas, no tenemos insumos, quien nos apoye para eso. Nos vemos limitados, nos vemos muy limitados para eso; entonces decimos... unos comités allá⁴² de apoyo que nos puedan estar retroalimentando cosas que uno desde acá no ve.

PREGUNTA: ¿Que municipios?

RESPUESTA: Son básicamente todos los del corredor vial: Ventaquemada, Tunja, Combita, Sotaquirá, Duitama, Nobsa, Paipa, Sogamoso, Tibasosa; los del corredor vial.

PREGUNTA: ¿ustedes como organización, todas las organizaciones sociales limitada de recursos económicos y logísticos, que han hecho para solucionar esto y poder funcionar estos 13 años?

RESPUESTA: Además de dedicarle el tiempo de cada uno, el trabajo de cada uno de los integrantes de la Veeduría, pues... se dedican recursos de verdad. Eso ha sido así..., y ese es un tema que inclusive hemos venido planteando, de cómo a futuro, lo estamos conversando con el programa de la Vicepresidencia la República, cómo pueda hacia el futuro, sí se quiere tener unas Veedurías mucho más técnicas, porque casos como estos son eminentemente técnicos. Hay otras cosas... que de pronto, uno va casi que por lógica con sólo observación concluye; pero en unos temas complejos como estos se requiere mucho soporte técnico, que obviamente, eso tiene unos costos. No es tan fácil.

⁴² En los municipios afectados, como son: Tocancipá, Chocontá, Villapinzón, tunja, Paipa, Duitama, Sogamoso.

Y por ejemplo, nosotros hicimos para poder controvertir el tema de que no era viable la doble calzada, porque nos decían que el tráfico promedio diario no respondía, no tenía la posibilidad de generar el ingreso necesario para soportarla, y nos dimos a la tarea de hacer un estudio. Eso lo hicimos porque la universidad nos lo regalo. Se hizo su (sic) trabajo con los estudiantes de la Escuela de Transporte y Vías, y con ellos logramos hacer ese ejercicio de tráfico promedio diario; pero por lo demás ha sido el conocimiento de un gremio. Pero poderlo dedicar de tiempo completo, de hacer una cosa bien a fondo, como a veces se requiere, no ha sido posible.

Entonces, eso limita... Y por eso decimos, uno podría a futuro en los contratos establecer un apoyo mínimo, así como se establece lo correspondiente a interventoría. Como que hubiere un apoyo ahí, para cosas elementales de funcionamiento de la Veeduría. La Veeduría pudiera, con cargo al mismo contrato, tener por ejemplo cómo contratar un ingeniero para crear un seguimiento de tiempo completo, o un experto en finanzas, cuando los integrantes de la Veeduría no lo somos.

En casos como este, de contratar algunos apoyos muy puntuales; eso la verdad hace falta porque puede uno correr el riesgo, inclusive, de dar una apreciación desde la Veeduría, de buena fe, pero sin la certeza de que lo está haciendo. Son los mismos riesgos que uno corre por ejemplo con la interventoría, es el mismo riesgo sino que la interventoría es un manejo mucho más económico y este es un trabajo mucho más social. Este no sería para decir, entonces, pongámosle sueldo a los Veedores porque estaríamos generando un problema más grande que los problemas de falta de Veeduría.

PREGUNTA: ¿Cómo ven el apoyo de los organismos de control en todo este proceso?

RESPUESTA: Yo creo que ahí hay que fortalecer mucho más la relación. Para nosotros ha sido importante, quírase o no. En el ejemplo que señalaba que no

logramos, ni con la presencia del contralor Turbay, aquí varias veces no logramos que, en su momento, nos entregaran información financiera.

Pues, estamos ahora logrando ya una cosa ahí pero ya con los otros instrumentos legales de presión, pero definitivamente, ayuda mucho esa relación entre la Contraloría y la Veeduría. Nosotros sentimos que nos fortaleció ante la misma comunidad, porque a veces surgen personas disociadoras que tratan de decir... Esto no, esto es otra cosa, y obviamente, la presencia de la Contraloría nos ayudo a dar más confianza ante la ciudadanía.

PREGUNTA: ¿Que pedirían para fortalecer a la Veeduría?

RESPUESTA: Precisamente una de las solicitudes que se hicieron al Ministro y a la Contralora es que se convoque, desde allí, una audiencia de rendición de cuentas completa sobre el proyecto. Eso está solicitado formalmente y esperamos que se haga; porque si ese tema no es tan fácil, a veces, que un concesionario, o este caso el INCO, para nosotros es el INCO el que debiera estarnos respondiendo, convoque a la rendición de cuentas pero si ya se hace conjuntamente la convocatoria Contraloría-Veeduría, eso es otra cosa.

PREGUNTA: ¿La Veeduría ha hecho uso del instrumento de petición de información?

RESPUESTA: Producíamos un documento solicitándole varias cosas pero no con la formalidad del derecho de petición, normalmente se demoraban un tiempo... nos lo respondían. Ahora tuvimos que recurrir al derecho de petición porque cuando solicitábamos la rendición de cuentas, cuando solicitábamos varios temas que estaban ahí planteados, fueron dos o tres solicitudes que se radicaron y no había respuesta. Entonces ya nos toco para forzar la respuesta, presentarlo diciendo es un derecho de petición y les obligamos a que se dé.

Pero realmente, es tal vez, el único que se ha hecho. Los demás, enviábamos la comunicación y, de pronto, se demoraba un poco más del término del derecho de petición pero llegaba. Aquí lo que pasa es que ya se habían pasado

dos-tres comunicaciones sobre el mismo tema y seis meses después no se había recibido respuesta; entonces por eso nos vimos forzados a hacerlo como derecho de petición.

PREGUNTA: ¿Además del derecho de petición se utilizó algún otro instrumento de protección de derechos, de solicitud de información diferente, se ha recurrido a algún otro mecanismo?

RESPUESTA: Digamos que de los legalmente instituidos no, simplemente solicitudes corrientes que se enviaban, nos las respondían y listo. Por eso no teníamos necesidad de forzar con el derecho de petición o acciones de cumplimiento

PREGUNTA: Pero utilizaron la movilización que es más contundente.

RESPUESTA: ¡Pero claro! Pero... Mire que la movilización la usamos en el momento de la pro-defensa, de cuando no hay doble calzada hasta que logramos la doble calzada. Después tuvimos que ser un poco más sensatos, entender que esto es un proceso y que hay que ir avanzado.

Sin embargo, en este momento está anunciado porque fue lo último que anunciamos, y había llamado a volver a movilizarnos precisamente ante el silencio que mantenía el gobierno de responder las solicitudes. Y dijimos “un último esfuerzo por evitar la movilización es el derecho de petición”. Se ha obtenido esa respuesta que es más muy parcial, pero bueno, vamos a ver hasta donde... pero esta la alerta de la movilización. Casi que hemos entendido que aunque eso no debería ser, hay situaciones en que toca hacerlo porque como que se puede entender por parte, no digamos que de las instituciones sino en determinado momento de personas, de funcionarios, como creer que lo que se está planteando aquí es un capricho personal de alguien. Es la única forma de hacer que eso no es de una persona sino que es de un pueblo, es con la movilización.

PREGUNTA: Que sugerencia haría a otras organizaciones para poder repetir este ejercicio en grandes proyectos. Usted que sugerencia haría a las organizaciones sociales para que esos ejercicios tuvieran algún resultado y alguna incidencia en el gobierno.

RESPUESTA: El ejercicio que hemos hecho es interesante en cuanto está conformado por instituciones, personas jurídicas, no por personas naturales. Cuando son personas naturales a veces obedece una veeduría casi más que al interés personal. Aquí cuando lo colocamos en el escenario de unos gremios, de unas universidades, de asociaciones de profesionales, y demás, le dejamos mucho más en evidencia el interés general que es el que tiene que pesar ahí. Pero además de eso, obliga a que el comportamiento de la Veeduría sea mucho más objetivo, más técnico, creo que trae esa serie de beneficios. Y por lo tanto, yo si diría que a futuro aquí y en todas partes lo que hay que vincular son instituciones que las Veedurías tengan ahí instituciones. Hay soportes técnicos que por ejemplo en el caso de los gremios los tienen los tienen por su conocimiento del sector y eso ayuda. Lo que pasa es que no se deciden a hacerlo, en Boyacá lo estamos haciendo y ahí vamos no digamos que a la perfección pero se están viendo resultados.

PREGUNTA: A mí me gustaría que arriesgara un balance frente a dos cosas: al cumplimiento de lo contratado por el gobierno con el concesionario ¿cómo ha sido la Veeduría? y ¿cómo ha acompañado ese cumplimiento y a la búsqueda de esos adicionales como las variantes y puentes que usted había mencionado anteriormente?

RESPUESTA: Importantísimo por cuanto en cumplimiento hay que decir que el contrato se incumplió, el contrato de concesión. El plazo de ejecución de la obra tenía que haberse hecho a 29 de julio del año 2010, es decir, llevamos más de un año de vencido ese plazo y el concesionario no ha hecho entrega de la obra. Ese es un tema sobre el cual precisamente le hemos venido diciéndole últimamente: explíquenos que ha hecho el gobierno.

Precisamente la semana pasada se hizo reunión de la Veeduría y una de las tareas es pedirle al señor Ministro: ¿Explíquenos cuál ha sido el comportamiento del Ministerio? E inclusive a la Contralora le vamos a decir lo mismo: ¿Cuál ha sido el papel de la Contraloría frente a este incumplimiento que se registro en fecha 29 de julio de 2010?

De ahí a acá, han transcurrido varios meses, unos 17 meses, y ¿Qué se ha hecho ahí?; ¿Se han hecho efectivas algunas de las cláusulas por incumplimiento?: Lo de la póliza, pues bueno, la póliza tendrá que estar cubierta; como la Concesión va a los 30 años, seguramente estará cubierta ahí; pero es que la entrega de obra que es una de las fases del contrato de concesión tenía que hacerse a 29 de julio y hoy no lo tenemos.

Por supuesto, el concesionario tiene ahí argumentación: “que no ha podido negociar algunos de los predios”, pero bueno eso es mostrarlo. Pero queremos que sea el gobierno que nos diga ¿Cuál ha sido su papel ahí? Porque nosotros lo hemos venido denunciando, diciéndole al concesionario pero en eso no hay respuesta todavía.

PREGUNTA: ¿En eso de las denuncias, han hecho denuncias en los organismos de control o en medios de comunicación?

RESPUESTA: Con medios de comunicación fundamentalmente, y si en las comunicaciones que se han enviado al Ministerio. Y creo que en la de la Contraloría hacemos referencia a que el contrato establecía un cronograma de ejecución de obra que se terminó el 29 de julio del año 2010, y que no se ha cumplido.

PREGUNTA: Voy a preguntar nuevamente sobre esos adicionales que usted comentaba como puentes o variantes en los pueblos ¿Se ha logrado un avance en ellos?

RESPUESTA: Eso ha sido un estira y encoje fuerte porque al principio radicalmente no, no se podía dar nada. Finalmente se fueron acordando unas

obras por ejemplo unos puentes peatonales que tampoco se han construido, que se acordaron, que están comprometidos pero tampoco se han construido. Y entonces, por solo citar un ejemplo, el caso Romita en Paipa, ese es un puente que alcanzaron a construir, a fundirse las bases y una parte de los muros de las columnas del puente, y se dejó ahí abandonado; y es una zona donde todos los días transitan niños por que habitan a un lado y el colegio está al otro lado y tienen que pasar por ahí. Ahí ya hemos tenido varios muertos y se ha puesto en conocimiento de las autoridades y no funciona.

Pero pues obviamente no es solamente ese caso, son varios en temas de puentes. Hay un tema en Tunja: por ejemplo el puente sobre la Avenida los Patriotas, que es en la variante de Tunja al paso con la Avenida los Patriotas que es la vía que va a hacia la provincia de Márquez, la provincia de Lengupá, hacia la zona oriental del departamento. De paso es un anillo turístico y simplemente la rompieron, incomunicaron eso, dijeron aquí tienen que ir a buscar otros extremos para hacer giros bien distantes. Se hizo el compromiso de construir el puente vehicular este y no se ha hecho.

En el tema por ejemplo variante Puente de Boyacá, que es uno de los temas bien debatidos, el compromiso fue que no se tocaba el monumento histórico del Puente de Boyacá y que se haría la variante, además, porque así estaba previsto desde el diseño original que era una variante mucho más larga porque era desde el puente de Boyacá hasta Tunja.

Se pactó, se hicieron diseños porque el gobierno y el Consorcio llegaron a acuerdo de hacer los diseños, y cuando ya todo estaba listo, es más, alcanzaron a iniciar una parte de las excavaciones en el Puente de Boyacá para hacer la variante; y de pronto llega el gobierno y dice: No hay variante, no hay plata. Nosotros decimos: No pueden decirnos que no hay plata por que la información que nos ha llegado es que los ingresos por peajes, el tráfico promedio diario, mejor ha crecido o se ha registrado en proporción al 130% de lo que se había calculado cuando se hizo la estructuración financiera del proyecto. Entonces decimos: Sí tenemos un 30% adicional de vehículos pasando entonces en esa misma proporción tenemos uno recursos adicionales,

entonces no necesitamos que nos den plata del gobierno nacional del presupuesto nacional sino esos excedentes aplíquelos a estas obras adicionales. Se escudan en decir: No, es que queremos terminar antes la Concesión. Nosotros decimos: No nos interesa que se termine antes la Concesión, queremos la obra, queremos la obra porque quiérase o no cuando termine esta Concesión, supongamos que terminara en los 30 años automáticamente, a esta Concesión la va a remplazar otra concesión, con el mismo o con otro concesionario, pero la va a remplazar otro concesionario para la parte de operación. Luego, lo que en este momento estamos diciendo es: Respondan por las obras que se requieren, no importa si son un año o dos más de la vigencia de esta concesión para la recuperación del capital y se está ahí. Después de varios intentos con el Ministro, inclusive fuimos allá al despacho del Ministro convocados por el mismo, y no llegó. Eso hizo que nos retirarnos de allá ese día todos los que estábamos. Yo inclusive invite a Monseñor Arzobispo, fue el gobernador, los parlamentarios fueron la mayoría, la Veeduría, varias fuerzas vivas del departamento y el Ministro no apareció. Entonces estuvo la Viceministra y la Directora del INCO, y con gran respeto, con toda la pena con ellas, tuvimos que levantarnos y decir: No, nos vamos y nos vinimos a promover la movilización.

Eso hizo que, luego, el Ministro viniera acá y nos reunimos en el salón de la Constitución. Yo estoy hablando de esto de hace 4 o 5 meses, y ratificó el compromiso de construir la variante de Puente de Boyacá. Que en este segundo semestre conseguiría los recursos y nos daría salida a eso. Hoy nos están volviendo a decir que no hay recursos, es lo que me dice la Directora de Gestión Contractual del INCO en la respuesta al derecho de petición: que no hay plata, claro que ahí está el compromiso del Ministro pero no hay plata; entonces cosas como esa son las que vamos a ir mirando.

PREGUNTA: Uno podría concluir que para ustedes, en este momento, es importante conocer el flujo de ingresos que ha tenido la concesión para poder establecer si financieramente esta remunerada de acuerdo a lo pactado, o esta sobre remunerada.

RESPUESTA: Sí, es decir, para poder o desvirtuar o confirmar el hecho de que no hay plata. Miremos la obra que queremos, la obra completa con todas esas obras que no son a capricho. El caso que citaba el puente de Romita porque ya se han presentado los hechos de accidentes de muertos pero igual la justificación de los otros puentes que están ya comprometidos, y unos que dicen que los están estudiando para ver si se incluyen o no; pero lo cierto es que a esta época no se ha hecho ninguno. Entonces, se van incorporando cosas y se dice sí, se dan las órdenes pero no se ejecuta.

Y entonces, el argumento después es no tenemos los recursos; pero como así que no tienen los recurso si en el informe de avance que nos entregan mensualmente nos están diciendo el comportamiento del tráfico promedio es en esta proporción. Y uno sabe que la Concesión se maneja, se financia, con el ingreso de los peajes. Es el rubro mayor, no es el único, hay otros rubros que son aportes del presupuesto nacional que, entre otras cosas, han sido mayores a lo que inicialmente estaba comprometido en el contrato de concesión. El gobierno nacional ha vinculado más presupuesto, inclusive con cargo a vigencias futuras, pero el tema de peajes ahí se mantiene quieto. Así que nuestra inquietud está más en esa parte mirar comportamiento, recaudo de peajes y costos de la obra porque le pregunta uno al Concesionario y al Interventor: ¿Díganos a cómo está saliendo aquí kilometro de vía de doble calzada? Nunca, nunca se lo han dicho, ni siquiera al mismo Contralor que en una audiencia pública, creo que fue en la de Paipa al escuchar la intervención nuestra, fue enfático en decir “por favor respondan eso”. No nos lo dan porque ellos dicen que hablan de comportamiento financiero más que de costos de obra.

Entonces, todo eso lo pone a decir a uno que si hay muchas cosas que se han ido pactando pero que no las vemos ejecutadas todavía.

PREGUNTA: ¿Para terminar quisiera saber si desea agregar algo más a lo ya dicho?

RESPUESTA: La socialización, que es la divulgación de todo el proyecto socialmente, y aparecen, por ejemplo nos aparece siempre una suma

considerable, no recuerdo ahora exactamente de cuanto, pero aparece en la ejecución. Sin embargo cuando nosotros como Veeduría, que no tienen que convocarnos, que no tienen que hacer nada, pedimos información no la tenemos.

Entonces dice uno que es lo que han hecho ir solamente a decirle a un propietario necesitamos que nos venda su predio para hacer la vía. No vemos la claridad en la inversión de ese rubro, que si es de eso de socializar, de divulgación, por lo menos la Veeduría tenía que tenerlo claro, así no estuviéramos nosotros... que si que se hicieron algunas cosas: por ejemplo hicimos aquí algunos eventos en el Concejo de Tunja algunas cosas que hicimos nosotros pues claro los invitamos para que vinieran y presentaran la información.

PREGUNTA: En la parte de impacto ambiental de la obra ¿encontraron algún problema?

RESPUESTA: Siempre se han hecho requerimientos en dos temas fuertes, en la parte ambiental y en la señalización. Curiosamente uno de los temas que nosotros argumentábamos para que se construyera la obra es que con la doble calzada se bajaría la accidentalidad en el corredor vial y hoy casi que estamos diciendo lo contrario, aumentó, y todo obedece a falta de señalización responsabilidad del concesionario, ahí si es responsabilidad del concesionario que ejecuta. En todas las reuniones que hacemos existe el requerimiento de que se mejore, que se señalice, y siempre salimos de ahí con el compromiso del INCO, de la interventoría y del Concesionario de que se va a hacer... pero un mes o dos meses después tenemos que volver a decir lo mismo porque no se ha cumplido.

PREGUNTA: Ahí faltaría quien garantice el cumplimiento a esos compromisos. ¿Serán los organismos de control o a quién le corresponde eso?

RESPUESTA: Si, ahí necesitamos... Porque estamos casi que entrando en un círculo vicioso: nos reunimos, decimos esto no se ha hecho; bueno listo lo

vamos a mirar, casi siempre es la expresión lo vamos a mirar, lo vamos a ver, pero llega uno a la siguiente reunión y ahí estamos. Ahí, yo creo que vamos a tener que buscar algunos mecanismos de presión mucho mayores para que, pues..., que eso tenga algún sentido. De lo contrario pasamos a un juego de bobos diría yo. Y ahí si los órganos de control un apoyo muy fuerte.

Anexo 4. Entrevista al secretario técnico de la veeduría a la doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso, E2.

Nombre: Hipólito Castañeda.

Cargo: Secretario técnico de la veeduría a la doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso.

Fecha: 23 de noviembre de 2011.

PREGUNTA: Doctor quisiéramos de usted que nos dé una narración a partir del momento en que llega hasta el momento del desarrollo de la Veeduría.

RESPUESTA: Por estatutos, la Cámara de Comercio desarrolla la secretaría técnica de la Veeduría desde su creación y ha venido colaborando en ese sentido. En el caso propio, la vengo desempeñado en representación de la Cámara de Comercio desde mediados del año pasado; es un añito larguito de experiencia, en que he estado coordinando estas actividades de secretaría técnica.

Básicamente lo que hemos procurado es mantener una continuidad de la Veeduría, pues de pronto, uno miraba un poco de historia y había periodos un tanto largos que la Veeduría, de pronto, no se reunía de acuerdo con las necesidades de ejecución del proyecto. Sí se ha procurado que en coordinación con los voceros y la secretaría técnica haya una continuidad en cuanto a reuniones; ese ha sido uno de nuestros propósitos para no perder el control de su función.

En lo que se ha centrado la Veeduría, obviamente, son los inconvenientes que se han manejado desde el punto de vista técnico de incumplimiento de contratos en desarrollo del proyecto. Incumplimiento tanto en tiempo como incumplimiento en elaboración de obras. Normalmente nosotros estamos

solicitando de parte de la interventora del proyecto, constantemente los informes mensuales técnicos, ejecutivos técnicos y con base en eso tenemos una buena participación de los miembros de la Veeduría, para con base en sus capacidades, hacer los comentarios correspondientes. Tenemos a la Sociedad de Ingenieros, tenemos a CAMACOL⁴³ y los demás miembros que son muy interesados en analizar estas cifras que nos brinda la parte de interventoría del proyecto.

Un gran inconveniente, que nunca hemos podido conocer, es la parte financiera. A pesar de las grandes (sic) solicitudes que hemos hecho, eso realmente no lo hemos podido conocer. De pronto hubo una intención de dársenos a conocer alguna información pero realmente creo que fue como un irrespeto la forma que ellos trajeron esa información que no tenía ninguna formalidad.

Entonces, más bien se prefirió que ellos nos mandaran la información, y estamos hablando de hace por lo menos ya medio año que solicitamos esa información, o esa presentación que nos hicieron pues que de una manera más respetuosa y formal no la hicieran llegar, pero, es el momento, que todavía no la conocemos.

En cuanto a las inquietudes que ha tenido la Veeduría, en el no cumplimiento de la ejecución de ciertas obras, dado que nadie ha dado una respuesta como directa. La Veeduría en los últimos meses de su función como veedores ha trabajado directamente con el Ministerio. Considera la Veeduría que ni siquiera el INCO es un organismo como tan competente como para darnos soluciones a eso, entonces se ha trabajado a nivel directamente Ministerio.

Se citaron a otra serie de gremios que dieran un apalancamiento a estas solicitudes que tiene el pueblo boyacense, en cuanto al cumplimiento de la ejecución del contrato, y tuvimos después de que el señor Ministro en Bogotá nos hizo un desaire de hacernos una cita y no la cumplió. Sin embargo, por las

⁴³ Cámara Colombiana de la Construcción.

protestas serias que se hicieron aquí, en el departamento, entonces finalmente estuvo hace algunos meses. En esa visita se comprometió a darle solución a las solicitudes que se le dieron ahí principalmente en cuanto a las perimetrales. En este caso se trato mucho lo del puente de Boyacá, el compromiso de él consistió en que realmente no se iba a tocar el puente de Boyacá. Es lo que ha querido Boyacá, pero ahorita después de esos compromisos que él adquirió volvimos a no saber absolutamente nada, estamos en un punto de *stand by*.

Lo contrario, acabamos de conocer unas notas del INCO donde vuelven a tratar el tema de la no construcción de la perimetral del Puente de Boyacá. Eso es una cosa reciente. Tuvimos una reunión la semana pasada o antepasada, justamente con los miembros de la Veeduría, y pues vamos a mirar instancias mayores para poder que nos concreten en una forma muy definitiva la solución del proyecto. Creo que es un tema bastante álgido, se han pensado de la manera más formal de pronto que se den respuestas pero la verdad que no ha sido posible. Entonces estamos remitiéndonos directamente al Presidente de la República haber si se logra, de una vez por todas, darle soluciones a estas divergencias que ha habido con el proyecto.

En ánimo de darle una mayor amplitud de control social, como es su función, le hicimos una reforma a la Veeduría y ya no solamente está encaminada al control y seguimiento de la doble calzada sino una Veeduría que permita hacer seguimiento y control a todo lo que es la ejecución de los recursos del Estado y a la gestión que haga cada una de las entidades públicas. Entonces ampliamos esa Veeduría a nivel departamental, y en este momento pues entraríamos en la última reunión, consideramos la necesidad de adelantar un plan de acción que es lo que nosotros vamos a tener en cuenta para empezar a operar en cumplimiento a esa ampliación del objeto social de la Veeduría.

PREGUNTA: ¿Incluyendo lógicamente el proyecto doble calzada?

RESPUESTA: Incluyendo obviamente el seguimiento a la ejecución del proyecto de la doble calzada.

Vamos a hacer amplitud, es un mayor trabajo, una mayor cobertura, entonces se requerirá de mayor gestión y lo que en este momento también se está buscando es la vinculación de nuevos miembros. Las Cámaras de Comercio están interesadas en participar, pues está la de Tunja, pero ahí el interés y casi el compromiso de las Cámaras de Comercio de Duitama y Sogamoso para vincularse como miembros de la Veeduría Cívica de Boyacá que ahora es como se denomina.

PREGUNTA: ¿Van a crear sedes en los municipios?

Dentro de los estatutos quedó contemplado que en los municipios principales se creen subcomités.

PREGUNTA: En relación con los mecanismos de participación que ustedes han utilizado, ¿cómo les ha ido, cuales han utilizado más?, ¿el tema de las movilizaciones ciudadanas?

RESPUESTA: En ese sentido como la Veeduría es muy específica pues los mecanismos de participación ciudadana casi no...estaban ahí dentro del mismo comité, dentro de la misma veeduría. La Veeduría si afortunadamente es bastante amplia la vinculación: están son gremios son como trece (13) gremios que tenemos en este momento, entonces tenemos como una buena participación en ese sentido. En este momento pues si se requerirá obviamente porque vamos a hacer mucho de trabajo en el control a la gestión de los dignatarios como en el control a la ejecución de los recursos se requerirá de la vinculación de hacer una gestión de la participación ciudadana.

Otro aspecto es que la Veeduría ha sido muy activa. Estamos buscando los mecanismos que económicamente y técnicamente podamos contar con esos mecanismos. Porque es que son muchas las intenciones pero realmente como se dice en el argot popular, la Veeduría trabaja con las uñas. La voluntad es muy grande pero en el momento de tratar de hacer cualquier actividad los recursos no los hay. Un solo desplazamiento, bueno en fin este tipo de cosas, que aunque no son gastos mayúsculos si se requiere de alguna parte

económica. Y las veedurías no tienen absolutamente ningún tipo de apoyo económico, eso es realmente lo que uno ve en estos casos de la Veeduría; y es uno de los propósitos que nos planteamos en la última reunión de poder mirar algún mecanismo de financiación y al mismo tiempo tener personal cualificado que nos apoyen en los distintos aspectos legales, técnicos. En fin para tener una mayor propiedad para desarrollar la actividad.

Muchas gracias doctor muy amable por su colaboración