



## CAPÍTULO 5

# EL CONTROL CIUDADANO<sup>1</sup> DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OPORTUNIDADES Y LÍMITES.

En nuestro país el sistema político se ha caracterizado por ser cerrado y excluyente: de elites partidistas con sus clientelas. Esto le restó espacio siempre a la intervención ciudadana para defender lo público.

Hasta comienzos de los años noventas no existía en Colombia una tradición de *veeduría* y *control ciudadano*, esta experiencia se gana con la Constitución de 1991 que introdujo como principio el control social de la gestión pública, muy desarrollado en los últimos años a pesar de las fuertes restricciones que imponen los poderes locales –legales e ilegales– para que ciudadanía lleve a cabo una vigilancia idónea de la gestión de bienes y servicios públicos.

### • Breve marco legal de la participación y vigilancia ciudadana de la gestión pública

NORMA	CONTENIDO
Artículo 40 de la Constitución Política (CP)	“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político...”.
Artículo 270 CP.	“... 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”.
Artículo 103 CP.	El Estado contribuirá para que las organizaciones sociales tengan representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.
Artículo 369 CP.	“la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”.



Al mismo tiempo está reconocido como deber de las autoridades la *rendición de cuentas*. La ley 136 de 1994 en el artículo 91, literal E, establece que el Alcalde debe informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía. La ley 962 de 2005, conocida como ley antitrámites, establece en su artículo 3 como derechos de las personas: obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes imponen a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se propongan realizar, así como de llevarlas a cabo. También introduce la obligatoriedad de poner a disposición del público las leyes y actos emitidos por la administración pública.

La ley 970 de 2005 (que ratificó la Convención de Naciones Unidas en la Lucha contra la Corrupción) es clara en la obligación que tienen las autoridades de rendir cuentas y en la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Existe así una variedad de formas de participación e intervención ciudadana para el control de la “cosa pública” a nivel local. Entre ellos:

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN	FUNDAMENTO LEGAL
Veedurías Ciudadanas y Veedurías Comunitarias en Salud	Ley 563 de 2000 y ley 850 de 2003
Comités de Veeduría Popular y Juntas de Vigilancia	Ley 134 de 1994, ley 136 de 1996
Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	Ley 142 de 1994, Decreto 1429 de 1995
Comités de Participación Comunitaria en Salud	Ley 100 de 1993
Juntas Municipales de Educación	Ley 115 de 1993
Consejos Nacional y Territoriales de Planeación	Ley 152 de 1994
Juntas Administradoras Locales	Art. 318 de la Constitución
Formas de participación medioambiental	Ley 99 de 1993
Representación social en el Gobierno Escolar	Ley 115 de 1994, Decreto 1860 de 1994
Consejos de Juventud	Ley 375 de 1997
Concejos municipales de cultura	Ley 397 de 1997
Juntas de acción comunal	Ley 743 de 2002
Comités de participación en salud (Copacos)	Decreto 1757 de 1994
Comité municipal de discapacidad	Ley 1145 de 2007



Los Contralores y los Personeros municipales, por su parte, tienen la obligación de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y organismos de la administración municipal.

La cuestión es cómo utilizar estas oportunidades y mecanismos de participación en función de la realización de los derechos de las poblaciones discriminadas, o para el seguimiento y exigibilidad de los compromisos incluidos en los planes de desarrollo a favor de ellas.

### • Participación ciudadana para la defensa de lo público

Sin duda que el uso de estas herramientas sólo tiene sentido dentro de una perspectiva de *construcción de lo público*. La esfera pública deriva su especificidad del hecho de que en ella domina un criterio de racionalidad colectiva, en oposición a los intereses particulares. La identidad de la participación social en el espacio público es la búsqueda del bien común, la limitación de los intereses egoístas, de la arbitrariedad del poder y la prevalencia de los derechos ciudadanos.

El control social de la gestión pública es una modalidad de acción y cooperación colectiva para la preservación de bienes e intereses públicos.

Existen tres tipos de factores que favorecen o dificultan el control social: la estructura de oportunidad política, la identidad colectiva y las motivaciones de la ciudadanía para la participación (Velásquez, 2007).





- La *estructura de oportunidad política* se refiere a las opciones reales que brinda el sistema o contexto político para que los diferentes actores sociales puedan participar para hacer prevalecer el interés colectivo en la esfera pública. Esto se manifiesta en el grado de apertura de las instituciones políticas para atender a las demandas sociales, para tramitar y negociar con la protesta ciudadana, con la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes o de grupos armados que los coaccionen, con el grado de unidad de las élites políticas y la capacidad del gobierno para instrumentar sus planes y programas de gobierno. Estos elementos alteran los resultados de la acción colectiva y, en consecuencia, estimulan o frenan la participación.
- El tipo de *constitución de identidades sociales* también determina y cualifica la manera como se participa: una regla simple aquí es que entre mayor identidad y capacidad de acción colectiva de los sujetos sociales (llámense organizaciones de base, organizaciones étnicas o comunitarias, movimientos sociales, etc), mayor es la posibilidad para aprovechar una estructura de oportunidad política favorable para la consecución de un bien público.

Lo mismo una identidad fuerte ayuda a manejar mejor el mapa de poder presente en un territorio<sup>2</sup>. Las respuestas al mapa de poder conlleva una auto-reflexión sobre las capacidades reales que se tienen para incidir o participar: obliga esto a revisar los niveles de organización existentes, los liderazgos, las redes sociales establecidas y los recursos con los que se cuenta (información, saber, logísticos, materiales, relacionales, etc.). La identidad de una reclamación social o para un proceso de participación local puede derivarse de una necesidad o interés colectivo, de una reivindicación cultural o étnica o de un objetivo político compartido, etc.

Lo cierto es que entre más consolidadas se encuentren las identidades sociales, mejores condiciones de participación existen y más probabilidades de éxito en la consecución de las metas propuestas. Por ejemplo, el movimiento estudiantil que enfrentó a finales de 2011 el proyecto de reforma a la ley 30 (sobre

<sup>2</sup> El mapa de poder muestra la correlación de fuerzas existente en un momento determinado entre –y con– los actores sociales y políticos relevantes, sean estos decisores públicos, simpatizantes, opositores o indecisos frente a una causa que se promueva. Analizar a los actores permite definir las estrategias de alianzas, persuasión o defensa frente a cada uno. Una buena reflexión sobre este asunto puede verse en: Fundación Chasquinet. 2004. Manual de Políticas Públicas. Quito. Disponible en: <http://www.tele-centros.org/politicas/ManualPoliticasPublicas.pdf>



educación superior) radicado en el Congreso, ganó rápidamente identidad colectiva y fuerza organizativa para la movilización alrededor de unos puntos básicos de consenso:

- Impedir la privatización “exógena” de la universidad pública a través de la inversión de las empresas privadas en las instituciones.
- Retiro inmediato del proyecto de reforma a la ley 30 del Congreso.
- Apertura de espacios democráticos con participación de los estudiantes y demás estamentos de la universidad para la discusión con Estado de la reforma universitaria.
- Financiación pública de la universidad (teniendo como horizonte la gratuidad).
- Garantías democráticas para la protesta y desmilitarización de las universidades.

La identidad, persistencia y profundización de propuestas a partir de esos puntos de consenso, seguramente le permitirán al movimiento estudiantil aprovechar los espacios de participación política que se puedan abrir para debatir el destino de la universidad pública en el país.

- El tercer factor que facilita u obstaculiza la defensa del interés público, es el *tipo de motivaciones* que llevan a la participación. Puede ser que los motivos de la participación estén relacionados con una idea de cooperación de carácter general, lo que hace que sea intencional y busque determinados efectos u objetivos socialmente compartidos. Pero puede ocurrir también, que los motivos de la participación procuren intereses egoístas o de conveniencia.

La combinación de estos factores lleva a estilos de participación disímiles: ¿cuál de ellos debe estimularse para incidir efectivamente en los planes de desarrollo local desde una perspectiva de DESCA y de acciones afirmativas contra la discriminación?



## TIPOS DE PARTICIPACIÓN

	ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA FAVORABLE	ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA DESFAVORABLE
IDENTIDAD SOCIAL SÓLIDA	Participación Sustantiva	Participación Reivindicativa y/o contestataria
IDENTIDAD SOCIAL DÉBIL	Participación Formal y/o Instrumental	No Participación

Tomado de: Velásquez, Fabio. 2007.

La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.  
Disponible en [www.foroporcolombia.org](http://www.foroporcolombia.org)

La existencia de una estructura de oportunidad política favorable y de identidades colectivas sólidas (conciencia de intereses, organización, redes sociales, autonomía y recursos) da lugar a la *participación sustantiva*. Es el mejor escenario para participar en los planes de desarrollo y hacer control social. Aquí los actores sociales y el Estado enfrentan conjuntamente el análisis de las demandas sociales, acuerdan y emprenden las acciones necesarias para satisfacerlas. Este tipo de participación opera generalmente a través de mecanismos de diálogo, concertación y de formas de cooperación para la acción. En tanto hay apertura de parte de las instituciones y autonomía de los sujetos sociales, este tipo de participación puede hacer una importante contribución a la democratización de la gestión local (Velásquez, 2007).

Cuando existiendo un ambiente político institucional favorable, las identidades colectivas se muestran débiles, la participación adquiere un carácter formal e instrumental. *Formal*, en cuanto lo que importa es la representación en una instancia o comité, independientemente del papel que juegue el representante en ese escenario. Interesa más la forma que el contenido de la participación. Por su parte, la *participación instrumental* es aquella que surge de una relación utilitaria entre Estado y actores sociales. El primero, por ejemplo, interesado en involucrar a la población en la gestión local a fin de reducir costos de inversión o ganar legitimidad política sin que la población tenga un lugar importante en la toma de decisiones. Pero la instrumentalidad puede provenir también del lado de la sociedad, cuando acude al Estado exclusivamente para obtener beneficios particulares, sin que interesen las consecuencias de la acción, más allá de ese beneficio.



Un tercer tipo de participación es la *reivindicativa y/o contestataria*. Su característica más importante es la cooperación social para enfrentar al Estado o para presionarlo en torno a la consecución de bienes públicos. Supone una fuerte iniciativa social, lo cual a su vez implica identidades sociales sólidas, y un Estado cerrado a las demandas sociales. Puede concluir en formas de negociación y concertación, pero también en formas autoritarias de exclusión.

Finalmente, cuando la estructura de oportunidad política es desfavorable y las identidades sociales débiles, el resultado es la *no participación*, la desmovilización social en torno a bienes públicos y el desinterés del sistema político por propiciar la intervención ciudadana. En ese caso, se abre el camino a otras formas de relación entre la sociedad y el Estado: el clientelismo, el populismo, el autoritarismo, el asistencialismo, el tecnocratismo o una combinación de ellas.

En la propuesta de este módulo, seguramente las oportunidades de participación sustantivas serán escasas pues los gobiernos locales tienden a ser cerrados y desconfían de la participación ciudadana. Es más probable que las políticas públicas locales de carácter afirmativo que busquemos, se deban jugar en un escenario de participación reivindicativa, que implica tener al Estado más como opositor que como aliado. De ahí que sea necesario actuar estratégicamente en el tema de las rutas de exigibilidad de los derechos que hemos estudiado.

Las administraciones públicas locales no tienen mucha apertura ni experiencia para interlocutar y validar propuestas de la sociedad civil organizada; el ejercicio de la participación democrática nos pone varios retos: educar, persuadir y presionar a las autoridades locales frente a las agendas sociales que interesan a la ciudadanía.

Hemos constatado que en la medida en que las organizaciones sociales tengan identidad colectiva ganan fuerza para incidir. Esta identidad se obtiene de una agenda clara para reclamar y promover a los DESCA y de las capacidades comunitarias para gestionarla en sus diferentes rutas de exigibilidad.



## BIBLIOGRAFÍA

*Fundación Chasquinet. 2004. Manual de Políticas Públicas. Quito.*

*Disponible en: <http://www.tele-centros.org/politicas/ManualPoliticPublicas.pdf>*

*Velásquez, Fabio. 2007. La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Disponible en [www.foroporcolombia.org](http://www.foroporcolombia.org)*



## TALLER N° 5

### TEMA: EL CONTROL CIUDADANO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OPORTUNIDADES Y LÍMITES

#### **Objetivos**

- Problematizar las formas y concepciones de participación ciudadana en las políticas públicas locales y en su control



#### ACTIVIDADES PARA LA COMPRESIÓN:

- 1.** A partir del esquema propuesto por el profesor Fabio Velásquez haga una caracterización de los estilos y actitudes de participación ciudadana. Enumere las limitaciones y posibilidades que tiene cada uno de esos estilos para una genuina incidencia en las políticas públicas locales.

.....

.....

.....

.....



## ACTIVIDADES PARA LA APLICACIÓN:

- 1.** Pensando en los procesos organizativos locales y en las capacidades para incidir en el Plan de Desarrollo Municipal, evalúe los siguientes aspectos de la identidad colectiva. Trabaje la siguiente matriz:

	NUESTRAS FORTALEZAS	NUESTRAS DEBILIDADES
Las organizaciones		
Los liderazgos		
Definición y claridad en las reivindicaciones		
Conocimiento y diagnóstico de la realidad que se quiere denunciar		
Recursos materiales		
Recursos humanos		
Organización comunitaria		
Relaciones con otras organizaciones sociales		



**2.** Pensando en el actual plan de desarrollo de su localidad, conteste:

¿Participaron las organizaciones sociales conocidas en la construcción del plan de desarrollo?. ¿En qué participaron y cómo participan ahora para hacer seguimiento?.

**a**

.....  
.....  
.....  
.....

¿Qué instancias o espacios de participación ciudadana conocemos en el municipio?. ¿En cuáles participan las organizaciones sociales y con qué resultados?

**b**

.....  
.....  
.....  
.....