



# **CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES DE CONTROL SOCIAL – CIUDADANO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN**

**Instituto Popular de Capacitación –IPC  
Alcaldía de Medellín  
Secretaría de Participación Ciudadana**

**Convenio de Asociación No. 4600060344**

**Medellín, marzo de 2016**

## **Elaboración**

Álvaro Efrén Córdoba Obando  
Carlos Hernán Montoya Suarez  
*Profesionales sociales de investigación*

Luz Nely Osorno Ospina  
*Coordinadora general*

Rodrigo Osorno Ospina  
*Asesor metodológico*

Carlos Andrés Zapata Cardona  
*Asesor jurídico*

Migdalia Andrea Hoyos Ospina  
*Apoyo técnico*

## Tabla de contenido

Introducción .....	5
Justificación .....	5
1. Enfoques.....	7
2. Metodología.....	11
3. Hallazgos de la caracterización de los procesos de control social -ciudadano en la ciudad de Medellín .....	15
3.1. Aspectos Generales de los procesos de control social - ciudadano.....	15
3.2. Sentido de lo público.....	38
3.3. Corrupción .....	44
3.4. Transparencia .....	52
3.5. Estado y Democracia.....	57
3.6. Soberanía popular y poder constituyente .....	61
3.7. Cultura política y sujeto político.....	67
Algunas conclusiones .....	73
Referencias bibliográficas .....	76

## Tabla de gráficas

<b>Gráfica 1. Conformación de la muestra.....</b>	<b>14</b>
<b>Gráfica 2. Año de constitución .....</b>	<b>16</b>
<b>Gráfica 3. Niveles de formalización de los procesos .....</b>	<b>17</b>
<b>Gráfica 4. Conformación de las organizaciones de Control ciudadano.....</b>	<b>18</b>
<b>Gráfica 5. Edad de los participantes .....</b>	<b>19</b>
<b>Gráfica 6. Conocimientos sobre Veedurías ciudadanas. ....</b>	<b>20</b>
<b>Gráfica 7. Nivel de estudios de los voceros en los procesos de control ciudadano.....</b>	<b>23</b>
<b>Gráfica 8. Formación de los integrantes.....</b>	<b>24</b>
<b>Gráfica 9. Ámbito de actuación de la organización .....</b>	<b>25</b>
<b>Gráfica 10. Prioridades de las organizaciones para hacer control social .....</b>	<b>26</b>
<b>Gráfica 11. Motivos para iniciar procesos de control.....</b>	<b>27</b>
<b>Gráfica 12. Logros del ejercicio de control social - ciudadano .....</b>	<b>28</b>
<b>Gráfica 13. Conocimiento para acceder a información.....</b>	<b>32</b>
<b>Gráfica 14. Mecanismos utilizados para los ejercicios de control .....</b>	<b>33</b>
<b>Gráfica 15. Derechos de petición por comuna 2011-2015.....</b>	<b>34</b>
<b>Gráfica 16. Efectividad de los mecanismos utilizados.....</b>	<b>35</b>
<b>Gráfica 17. Actos de intimidación en los ejercicios de control social ciudadano.....</b>	<b>37</b>

<b>Gráfica 18. Percepción sobre sentido de lo público</b> .....	39
<b>Gráfica 19. Escenarios para ejercer el control social</b> .....	42
<b>Gráfica 20. Escalera de la participación</b> .....	43
<b>Gráfica 21. Acciones para garantizar lo público</b> .....	44
<b>Gráfica 22. Percepción sobre corrupción</b> .....	48
<b>Gráfica 23. Barreras en el ejercicio de control</b> .....	53
<b>Gráfica 24. Percepción sobre transparencia</b> .....	56
<b>Gráfica 25. Percepción sobre el Estado</b> .....	59
<b>Gráfica 26. Utilización Mecanismos de participación directa</b> .....	62
<b>Gráfica 27. Percepción sobre sujeto político</b> .....	68

# Introducción

Conforme con los elementos fundamentales del convenio, que hacen parte constitutiva: los estudios previos, los términos de referencia y la propuesta técnica presentada por el IPC, la caracterización de actores es uno de los componentes y productos del proyecto que tiene como propósito: “establecer el estado y las condiciones de funcionamiento técnico, social y político de los diferentes actores que en la ciudad tienen como función ejercer control social, y aquellos que tengan interés en el tema”<sup>1</sup>. Este componente no está aislado del componente “Identificación del estado del arte de la participación ciudadana en el Control social”<sup>2</sup> y por lo tanto hace parte de la estrategia de movilización definida en la propuesta, que articula la investigación, los instrumentos y técnicas de participación, deliberación y concertación para la construcción colectiva de los lineamientos, tanto en la dimensión conceptual como en la construcción política de manera que contribuya a la gestación de un sujeto político o sujeto de la política pública, como medio y fin de la misma.

En esta perspectiva la caracterización de actores permite identificar también las condiciones para la construcción del sujeto político que dinamice el diseño y la concertación de la política y promueva y vigile el proceso de implementación, seguimiento y evaluación de la misma.

## Justificación

La formulación de lineamientos para una política pública de control social - ciudadano a la gestión pública puede constituirse en un hecho innovador en el desarrollo institucional del municipio de Medellín que contribuya a la revisión y ajustes a los procedimientos de: “control interno”, “contratación pública”, “participación ciudadana”,

---

IPC, Propuesta Técnica, Lineamientos para la Formulación de una Política Pública de Control Social para la Ciudad de Medellín, (Versión Mayo 20 de 2015), pp. 13-14.

<sup>2</sup> Ver numeral 7 “propuesta metodológica” en el documento “Propuesta Técnica...” citado antes.

“Rendición de Cuentas” y “transparencia”, entre otros, como aporte al mejoramiento de la gestión pública, disminución de la apatía y la desconfianza de los y las ciudadanas frente a las instituciones, a la transformación de fenómenos sociales y culturales asociados con la corrupción y la ilegalidad, reconociendo y valorando las potencialidades y propósitos de esta iniciativa en el plano de la educación, la pedagogía y la construcción y/o transformación de la cultura política de los habitantes del municipio y de las organizaciones, instituciones y personas y el interés por lo colectivo y los bienes públicos.

Una política pública no podría ser formulada, ni su implementación será efectiva, sin analizar, antes, los fenómenos y contextos que constituyen y/o determinan el problema que abordara la política pública como los referentes sectoriales y globales en los que se gesta y desarrolla dicha situación problemática que desafía al Estado y a la sociedad a buscar alternativas de solución concertadas y efectivas.

Tampoco es suficiente, para el diseño y aplicación de una política pública de control social-ciudadano a la gestión pública, la búsqueda y análisis de referentes teóricos y conceptuales en el ámbito global o internacional, las experiencias y modelos diseñados o aplicados en otros contextos histórico – políticos, sociales y culturales, sin consultar, también, los procesos e iniciativas que, en el ámbito local, se han diseñado y se están implementando de cara a los fenómenos o situaciones problemáticas que motivan y justifican el control social - ciudadano a la gestión pública.

El cumplimiento del objeto del convenio de asociación en la perspectiva de formular lineamientos de política pública sobre control social-ciudadano en Medellín, requiere la identificación, selección, clasificación y caracterización de actores vinculados con el tema, principalmente de aquellos espacios, procesos, colectivos o iniciativas comunitarias o ciudadanas cuyo propósito es el control social a la gestión pública, incluyendo iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil (ONG), de la academia y el sector empresarial, sin dejar por fuera el papel que desempeñan entidades públicas, gubernamentales o estatales, así mismo los aspectos y funciones

establecidas por la constitución y las leyes en el registro y reconocimiento, en la promoción, capacitación y asesoría, como en la recepción y trámite de las quejas, reclamos, alertas tempranas, en la investigación y las medidas correspondientes de acuerdo con los casos y las funciones de los organismos competentes. Para ello fue necesario definir un procedimiento y unos instrumentos que permitieran recopilar información consistente y útil para el propósito principal del proyecto y del convenio y coherente con los referentes conceptuales y metodológicos generales del mismo.

# 1. Enfoques

## **Sentido de lo público**

El escenario de construcción de lo público debe ser entendido como un campo de disputa por el control y disposición de bienes públicos, privados y comunitarios. El sentido de lo público es en consecuencia, el reconocimiento de estos conflictos tomando postura por privilegiar el bien común sobre el interés particular en el ámbito de lo colectivo

## **Corrupción**

En términos generales -como lo define Transparencia Internacional- la corrupción es el uso de un cargo, poder o función pública para beneficio particular, que incluye decisiones sobre recursos públicos o bienes fiscales del estado, prebendas y condiciones ventajosas ilegítimas para beneficio particular; no obstante ello no implica que sea un problema expresado únicamente en el desempeño de un cargo o responsabilidad en la estructura del estado, también involucra a particulares, como ciudadanos, organizaciones, instituciones, empresas, medios de comunicación y en general cualquier forma de organización de la sociedad.

Por lo tanto, es un fenómeno que atraviesa distintas esferas de la sociedad desde el ámbito privado, hasta los partidos, iglesias e instituciones del estado, sin embargo, el

análisis y la valoración es diferente según el tipo de corrupción, el ámbito y los actores involucrados, así como las dimensiones y enfoques para su comprensión y para la prevención, vigilancia y sanción.

Para las entidades del Estado el tema se limita únicamente al manejo de recursos públicos, desconociendo otros aspectos de igual o mayor gravedad y relevancia. Según el Plan Nacional de formación de Veedores para el Ejercicio de Control Social a la Gestión Pública: “El fenómeno de la corrupción se ha convertido en un problema endémico en la administración pública que se refleja en la desviación de los recursos del Estado para fines diferentes a los asignados” (Torrijos et al., 2001, p. 18).

## **Transparencia**

Nuria Cunill Grau afirma que “el tema de la transparencia ocupa un lugar privilegiado en la agenda internacional” (2006, p. 22) debido a procesos de transformación política que van desde el debilitamiento de modelos autoritarios y la revalorización de la democracia, la libertad de acceso a la información y la revalorización del mercado, sin desconocer que la transparencia está relacionada con la corrupción y la necesidad de negocios lícitos, razón por la cual el sector empresarial ha promovido ejercicios en esta perspectiva.

“Daniel Kaufman (2005), director del Instituto del Banco Mundial (IBM)... define la transparencia como el flujo de oportuna y confiable información económica, social y política, accesible a todos los implicados” (Cunill, 2006, pp. 28-29). Por lo tanto, está directamente relacionada con la obligación de hacer visible la gestión pública ante la mirada vigilante de la ciudadanía lo que significa la obligación de rendir cuentas y facilitar el ejercicio de control ciudadano.

La transparencia asume que la información de la gestión del Estado es pública y por lo tanto debe estar disponible ante los ciudadanos y ciudadanas, para su análisis y verificación. En tal sentido se establece en la Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional:



Principio conforme el cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley.<sup>3</sup>

## **Estado y ciudadanía**

Las categorías anteriores —sentido de lo público, corrupción y transparencia— adquieren mayor relevancia y concreción según el contexto social y político en el que se expresan y por lo tanto para el propósito que motiva este ejercicio estos tienen una particular significación en el marco del Estado colombiano definido según su constitución política como:

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<sup>4</sup>. No obstante, los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales evidencian una realidad muy distante y distinta de esos principios fundamentales, pues la corrupción y la falta de transparencia dan cuenta de un débil sentido de responsabilidad con lo público y por lo tanto la legitimidad del estado o su naturaleza democrática quedan en entredicho.

---

<sup>3</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1712. (6, marzo, 2014). Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. art. 3.º.

<sup>4</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20, julio, 1991). art. 1.º.

## **Soberanía Popular – poder Constituyente**

La soberanía popular y el poder constituyente como categorías y condiciones del control social se expresan en dimensiones de los extremos, por una parte: en la definición y comprensión teórica, institucional y normatizada, por lo tanto subordinada e inocuizada por una cultura legalista y procedimentalista (leguleya en lenguaje popular); de ahí que, por el afán de construir parámetros, mecanismos, procesos, procedimientos, instancias, instrumentos, formatos y requisitos los vuelve inaccesibles, inaplicables, inútiles e inocuas, perdiendo así su alcance y validez conceptual y epistemológica como su trascendencia en el orden práctico – político, lo que constituye en sí misma un factor más de desesperanza frente a las instituciones, que unido a los fenómenos de corrupción e ilegalidad, incrementa la decepción frente a la política, desincentiva el compromiso, la participación y la acción política colectiva, en una suerte de indiferencia y anomía social que asume como normal lo que no es ético ni legal, socavando así uno de los fundamentos de la legitimidad institucional de un estado o de una sociedad (democrática).

La soberanía popular, como lo define la constitución política de Colombia en su artículo 3.º, además de establecida como principio fundamental sobre el que se basa nuestra estructura política es un concepto que recupera el sentido original de la democracia como poder del pueblo y por lo tanto el pueblo la ejerce de manera directa, permanente, lo puede hacer por medio de instancias delegadas (poderes constituidos) pero no se aliena indefinidamente, es de la esencia y naturaleza misma del pueblo como soberano y por lo tanto en razón de ella deviene la condición de constituyente primario, capaz de crear, fundar, revocar (constitución) la institucionalidad y las formas de un estado, con poder pleno y absoluto, sin sometimiento a norma legal alguna porque está por encima de ellas, es su fuente y razón de ser fundamental.

## **Sujeto político-cultura política**

Desde la construcción de una cultura política democrática, en la que sujetos formados políticamente expresan su conciencia crítica en el cuidado de lo público, a través de organizaciones que realizan control social en los diferentes ámbitos de actuación del Estado. Más sujetos participando en el control social - ciudadano fortalecen la sociedad civil, equilibra el sistema de pesos y contra pesos con la institucionalidad oficial y permite mayores niveles de transparencia y moralidad en el escenario de lo público.

## **2. Metodología**

### **Criterios para la selección de los actores**

Sin condicionar, ni limitar la selección de los actores a los criterios de formalización o reconocimiento institucional (registro oficial), la selección se hizo a partir de las bases de datos elaboradas por entidades de control institucional del ámbito municipal y regional, incluyendo también otras fuentes de conocimiento del Instituto Popular de Capacitación y el equipo profesional del proyecto, esta se organizó según tipo de actor, sociedad civil, la academia e institucionales, cuyas funciones están relacionadas a la promoción, apoyo y capacitación para el control social o de reconocimiento y registro de los mismos.

### **Diseño de los instrumentos**

El diseño de los instrumentos se hizo teniendo en cuenta el objeto del convenio, los objetivos y componentes, a partir de las cuales el equipo diseño las categorías de análisis que permitieron ser la base para la construcción de los diferentes instrumentos implementados en el proceso de caracterización.

### **Aplicación de encuesta**

Diseñada por el equipo de trabajo a partir de las diferentes categorías seleccionadas para el análisis, compuesta por 82 preguntas divididas en 7 categorías (Datos generales del proceso, sentido de lo público, corrupción, transparencia, Estado y

ciudadanía, soberanía popular y sujeto político) , así mismo se tuvieron en cuenta ejercicios y diseños similares implementados en otros procesos sujetos de comparación, procurando ampliar la batería de preguntas, y la incorporación de otras preguntas de control que facilitaron el análisis estadístico y la consecuente interpretación de los datos, tratando de disminuir la relatividad de la información y las conclusiones que surgieran.

### **Entrevistas estructuradas**

De igual manera se pretendió trascender el enfoque cuantitativo estadístico del instrumento de la encuesta al enfoque hermenéutico basado en la información de las entrevistas en profundidad que tienen como fin, ampliar en detalles los procesos y experiencias, como aprendizajes significativos de actores representativos del control social-ciudadano , en el ámbito o dimensión territorial, sectorial, temático o poblacional.

### **Grupos focales**

Los grupos fueron diseñados con precisión a partir de los elementos que arrojaron las encuestas y los elementos más relevantes de las entrevistas, de manera que permitieran la problematización del tema, a partir del diálogo con los elementos conceptuales y los referentes internacionales del Estado del Arte<sup>5</sup>

### **Identificación e inventario de actores**

Este proceso inicia con la elaboración de un **inventario general** de actores, a partir de la recopilación de **bases de datos** de diferentes instituciones<sup>6</sup> y organizaciones relacionadas con el tema, además de la propia información disponible en el IPC. El inventario implica también la depuración de datos para evitar la duplicidad de los registros y complementar la información por vía telefónica.

---

<sup>5</sup> Componente 1 del proyecto.

<sup>6</sup> Se han consultado bases de datos de la Personería de Medellín, la Contraloría General de la República, la Red Interinstitucional de apoyo al control social, la Cámara de Comercio, la Secretaría de Participación Ciudadana Alcaldía de Medellín.

### **Selección de la muestra**

La unificación de las bases de datos (Inventario) y su actualización y depuración (selección) permite hacer un primer ejercicio de clasificación conforme con unas categorías simples como: institucional, organizaciones (sociedad civil y/o ciudadanas) y académicas, conforme la tabla No 1.

Se tomaron 6 fuentes de información para construir el mapa de actores.

- Los datos de las bases arrojan un total de 1.160 registros.
- Luego de depurar según criterios tales como: vigencia y que estuvieran activos el mapa de actores quedó conformado por 187, los cuales se clasifican según la fuente de la siguiente manera:

**Tabla 1: Fuentes para la construcción de Base de datos**

Fuente que proporciona los datos	Número
Contraloría	55
Personería	38
Cámara de Comercio	37
Red de apoyo institucional	15
Otras fuentes	18
Secretaría de Participación	24
<b>Total</b>	<b>187</b>

*Nota.* Elaboración propia.

➤ Finalmente se hizo el filtro final, que consistió en llamar cada uno de los procesos para verificar su existencia y que fuesen ubicables, proceso del cual se obtuvo una base final de 67 procesos, algunos de ellos argumentaron ya no estar funcionando y otros no pudieron ser ubicados.

La muestra final quedó conformada por 67 actores activos y localizables (incluye academia y expertos en el tema).

**Gráfica 1. Conformación de la muestra**

Instrumento Aplicado	Cantidad
Encuesta	36
Entrevista	16
Grupo focal	15

Total Muestra: 67 actores



Nota. Elaboración propia

### **3. Hallazgos de la caracterización de los procesos de control social - ciudadano en la ciudad de Medellín**

Con el fin de identificar el estado y funcionamiento de las veedurías y propuestas de control social-ciudadano se indagó tanto en las encuestas y entrevistas sobre elementos de origen, composición, naturaleza, objetivos, medios, resultados y dificultades así como percepciones en torno a asuntos como la transparencia, la corrupción, la democracia, el Estado, la soberanía popular, la cultura política y el sentido de lo público, elementos estos en los que se inscribe conceptualmente, y desde la perspectiva práctico política el ejercicio de control social - ciudadano a la gestión pública y que fueron definidas como categorías de análisis (*a – priori*).

#### **3.1. Aspectos Generales de los procesos de control social - ciudadano**

Las lecturas de las encuestas, entrevistas y grupos focales realizadas dentro de la caracterización de los escenarios, espacios y actores de control ciudadano en Medellín permiten identificar los siguientes hitos sobre su composición, funcionamiento, estructura, formación política y su capacidad de incidencia así:

➤ **Constitución de organizaciones y veedurías para los ejercicios de control social**

**Gráfica 2. Año de constitución**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

La constitución de 1991 le permite a la ciudadanía hacer control ciudadano a la gestión pública y según los encuestados existen procesos que funcionan desde esa fecha. No obstante, se presenta un incremento en la creación de esos procesos a partir del 2010 llegando a alcanzar el 23,5 % de procesos creados en el 2013, lo que puede ser consecuencia del incremento de las ofertas de capacitación impulsados por las entidades públicas articuladas en la Red Interinstitucional de Promoción del Control Social en Antioquia<sup>7</sup> que ofrece y realiza diplomados desde hace varios años certificados por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Sin embargo y sin desconocer la promoción de la administración municipal, los grupos focales han afirmado que el aumento en la creación de veedurías en la ciudad se debe

---

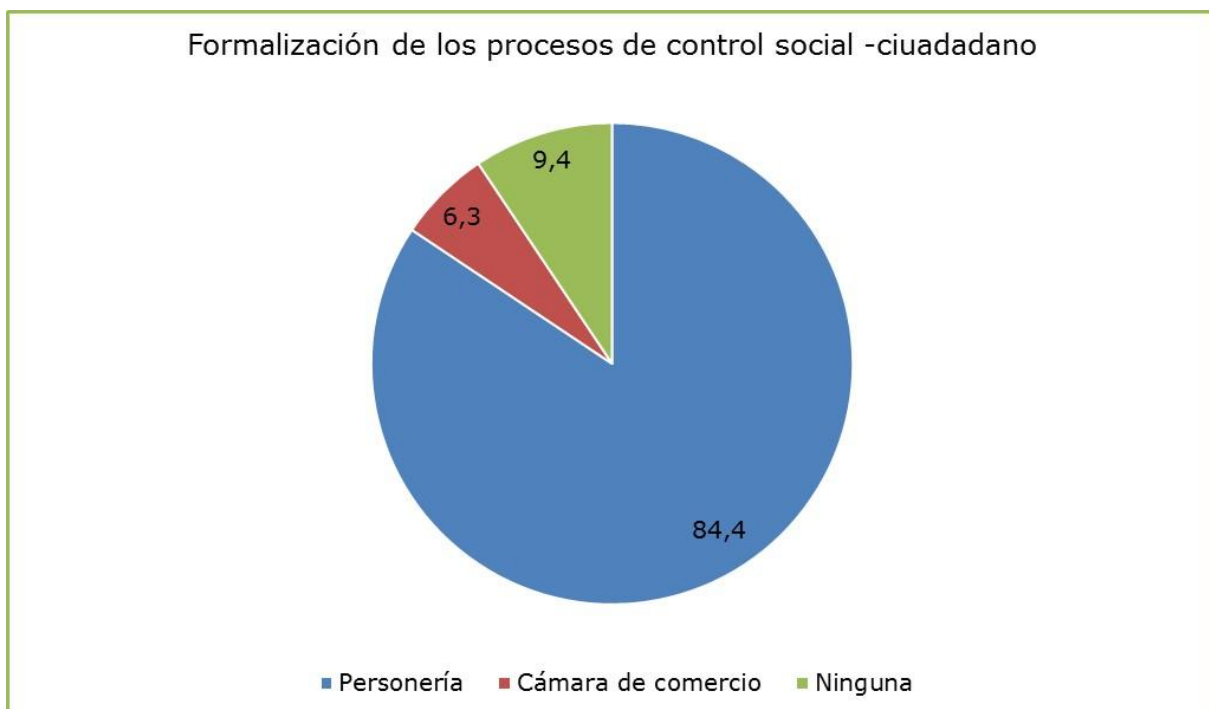
<sup>7</sup> La Red interinstitucional de Promoción de Control Social en Antioquia se crea a partir de directrices nacionales que por iniciativa del gobierno nacional formula un plan nacional (Plan Nacional de Formación de Veedores para el Ejercicio del Control Social a la Gestión Pública. Una propuesta para renovar los vínculos Estado Sociedad, 2001) y establece responsabilidades en los entes de control, las entidades territoriales y las instituciones de educación afines al tema como la ESAP.



a que los participantes para poder certificarse de los procesos de formación debían crear veedurías.

➤ **Formalización de los procesos**

**Gráfica 3. Niveles de formalización de los procesos**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Del total de la muestra, el 84,4 % de los ejercicios de control social-ciudadano en la ciudad están formalizados ante la cámara de comercio, el 6,3 % en la personería y solo el 9,4 % no se encuentran registrados.

#### Gráfica 4. Conformación de las organizaciones de Control ciudadano



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Así mismo de estos procesos referenciados en el presente estudio el 91,4 % se reconoce como colectivos conformados por personas naturales, el 10 % está integrado por organizaciones sin ánimo de lucro y el 5,7 % por empresas, esta situación se pudo profundizar en los grupos focales donde se percibió con mayor fuerza que los procesos individuales de control social ciudadano toman fuerza a través de los derechos de petición, para lo cual no requieren de conformar un proceso de tipo colectivo, es entonces donde va tomando fuerza el control social – ciudadano frente al proceso de veedurías.

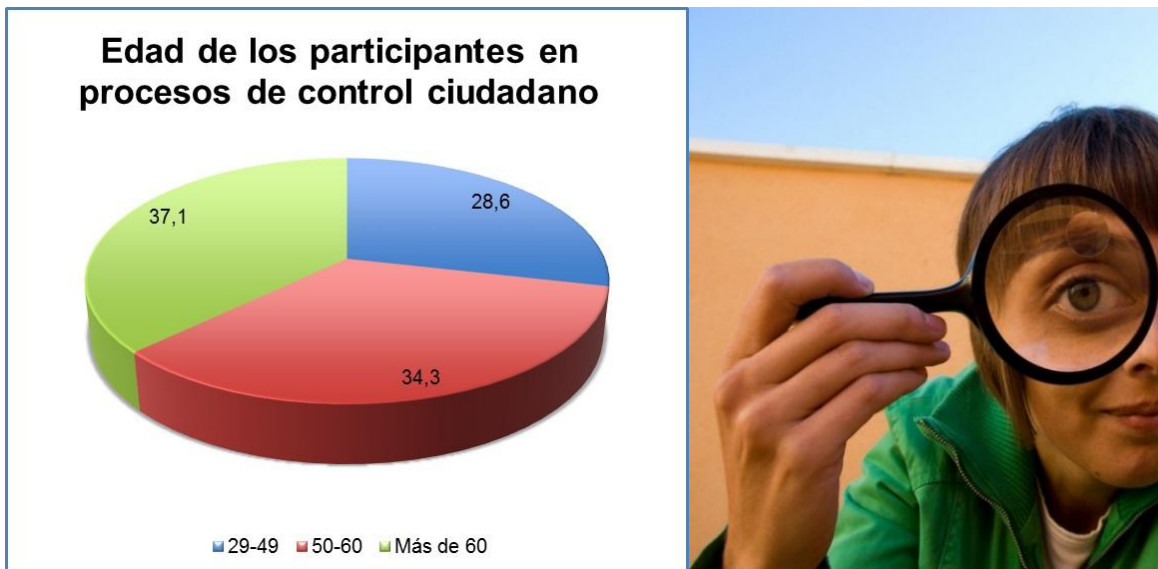
En cuanto a la identificación de sus integrantes con grupos poblacionales específicos, solo el 42 % de los procesos pudieron responder a que grupo poblacional correspondían sus integrantes<sup>8</sup>, de estos el 45 % se identifica como víctimas, el 20,7 % se reconocen como afrodescendientes y el 10,3 % como campesinos, seguidos por personas en situación de discapacidad y de la comunidad LGBTI con el 6,9 % cada

<sup>8</sup> Solo 15 personas de las 36 encuestadas responden esta pregunta.

uno; y en menor proporción indígenas, raizales y desmovilizados con el 3,4 % respectivamente.

- **Los jóvenes cuentan con una participación baja en los procesos de control ciudadano**

**Gráfica 5. Edad de los participantes**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

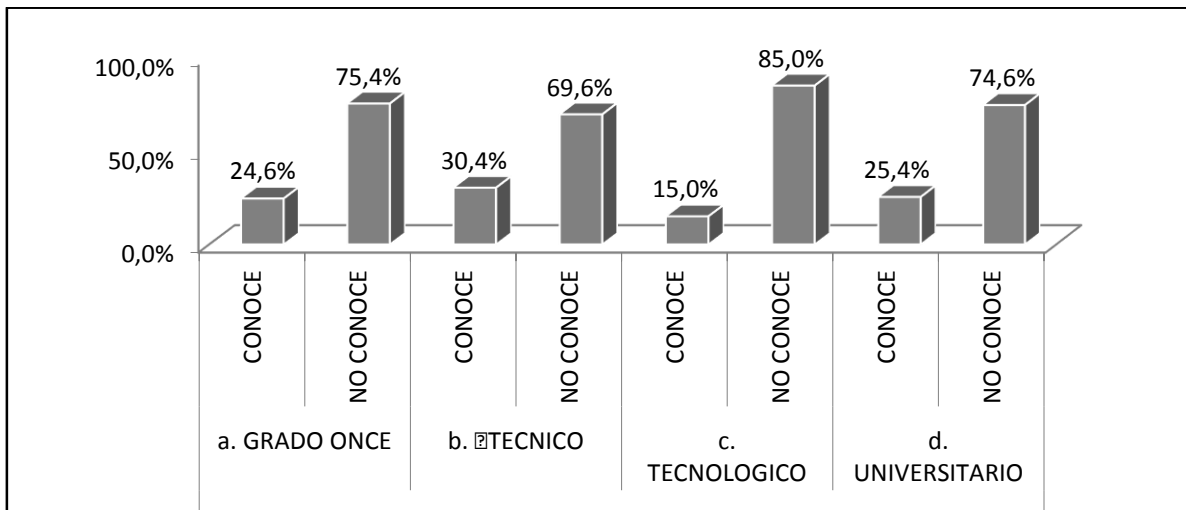
Retomada de: <https://www.flickr.com>

Según los resultados obtenidos se observa que no existe participación de jóvenes, en los procesos de control social-ciudadano, los rangos de edad con mayor participación están por encima de los 50 años (71 %) y el 29 % está en el rango de edad de 29 a 49 años. Lo que hace suponer que los procesos de control ciudadano no son espacios de interés para la participación de las personas jóvenes.

Una explicación para comprender la no participación de los jóvenes en estos escenarios lo brindó el diagnóstico conocimientos sobre control social a la gestión pública que tienen estudiantes de grado once y primeros semestres de educación técnica, tecnológica y universitaria de instituciones educativas de Medellín

Según este estudio muestra que hay un alto desconocimiento de las veedurías como mecanismo de control social a la gestión pública por parte los y las estudiantes participantes. Esto muestra que existe poco interés del sistema educativo en lograr que los jóvenes conozcan y aprendan de estos temas y los mecanismos de participación ciudadana.

**Gráfica 6. Conocimientos sobre Veedurías ciudadanas.**



Fuente: Retomado de: Conocimientos sobre control social a la gestión pública que tienen estudiantes de grado once y primeros semestres de educación técnica, tecnológica y universitaria de instituciones educativas de Medellín”, Fundación centro internacional de educación y desarrollo humano –Cinde y la fundación innovaciones Cinde, p28

Aunque el sistema educativo muestre poco interés, la importancia para promover valores democráticos es reconocida por los grupos focales y entrevistas en relación a fortalecer el conocimiento sobre el tema y potenciar la participación de los y las jóvenes en los espacios de control ciudadano. “El tema de control ciudadano debe estar en los programas educativos de los colegios” (Grupo focal 3, comunicación personal, 30 de noviembre, 2015).

La importancia de formar a los jóvenes de las instituciones educativas, lo reconoció el gobierno colombiano cuando presentó una propuesta de resolución para fortalecer la participación de los y las jóvenes en la prevención de la corrupción, durante la V Conferencia de Estados Parte en la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción (CNUCC), celebrada en Panamá del 25 al 29 de noviembre de 2013.

Esta propuesta es resultado fruto del trabajo realizado entre la Secretaría de Transparencia, la Procuraduría General de la Nación y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDD, con el apoyo logístico y académico de diferentes colegios de la ciudad de Bogotá, logrando construir una metodología para desarrollar con los estudiantes de los grados noveno, décimo y once de colegios públicos y privados de la capital (Presidencia de la República de Colombia y Secretaría de Transparencia, 2014).

Adicionalmente, por las prácticas culturales poco éticas de la ciudadanía, la cultura del avisado, entre otros, algunos líderes o ciudadanos es complejo cambiar su esquema mental y por este motivo destaca la importancia de trabajar con los estudiantes para ir poco a poco cambiando la falta de cultura política para defender lo público: “me parece que estamos atendiendo una población que ya está muy contaminada, entonces que es mucho más difícil que nosotros logremos un impacto en esa instancia, que si empezamos a hacerlo desde los niveles escolares” (JM, Comunicación personal, 24 de septiembre, 2015).

Aunque, el tema educativo es importante, no se debe desconocer otros motivos por los cuales los jóvenes no participan y que se refieren a las formas en que la juventud concibe y asume la política. Para comprender esta dinámica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) en un estudio realizado sobre las nuevas tendencias de participación y expresión juvenil plantean que los jóvenes de la región han cambiado, radicalmente, la forma en que se relacionan con lo público y lo político (2004).

Frente al tema, el estudio afirma que la juventud de la región ha presentado dos cambios importantes. El primero lo relaciona que la política ha dejado de vincularse con la idea de un gran cambio social, centrándose más a presentarse en ámbitos locales y fuera de los partidos políticos, en pequeñas organizaciones, de menor horizonte temporal y de alcance más modesto en las pretensiones de cambio. “Un segundo cambio se produce en el campo de la ciudadanía. La crisis del empleo tiende

a restarle centralidad al trabajo como lugar privilegiado de ejercicio de derechos sociales y participación política” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Organización Iberoamericana de Juventud [OIJ], 2004, p. 268).

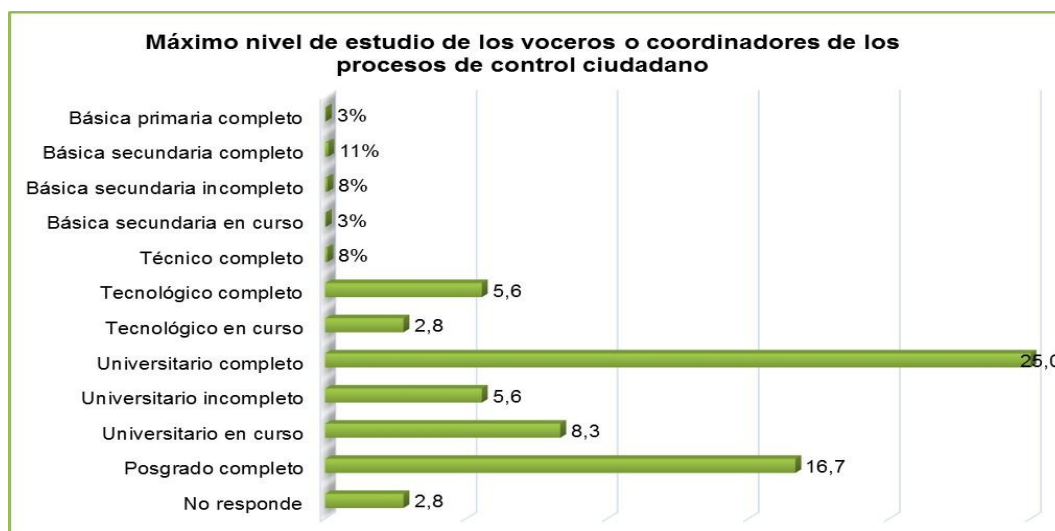
Esto ha generado como consecuencia que los y las jóvenes ya no se sientan actores del desarrollo, como en un momento lo fueron, pero tampoco se sienten sujetos de derechos, ni beneficiarios de las políticas públicas. Por este motivo, su distancia en los escenarios formales de participación, como las veedurías, y prefieran otros escenarios para la expresión de sus sentimientos como son los espacios culturales, deportivos o de comunicación (CEPAL y OIJ, 2004).

Una posible muestra de lo anterior podría estar representada en la alta acogida de los jóvenes por ALTAVOZ, escenario de expresión cultural en donde participan grupos musicales reconocidos nacional e internacionalmente y en la cual sus canciones plantean reflexiones, debates y denuncias políticas. Por ejemplo, el grupo De Bruces a Mí, con su canción “Tu amenaza”:

“Quiero luchar y mantenerme vivo, no quiero terminar como un falso positivo, siempre le pido a Jah que se mantenga conmigo, di a la gente, escuchen lo que digo (es real) yo soy de verdad, un guerrero del ejercito de Jah, Babilonia tiene su condena mientras vivo mi vida plena yo lo sé, que esto va a caer, tanta mentira no se puede mantener, todo el mundo no se puede engañar, y muchos van a despertar.” (De Bruces A Mí, 2012, canción 3).

## Niveles de escolaridad

**Gráfica 7. Nivel de estudios de los voceros en los procesos de control ciudadano**



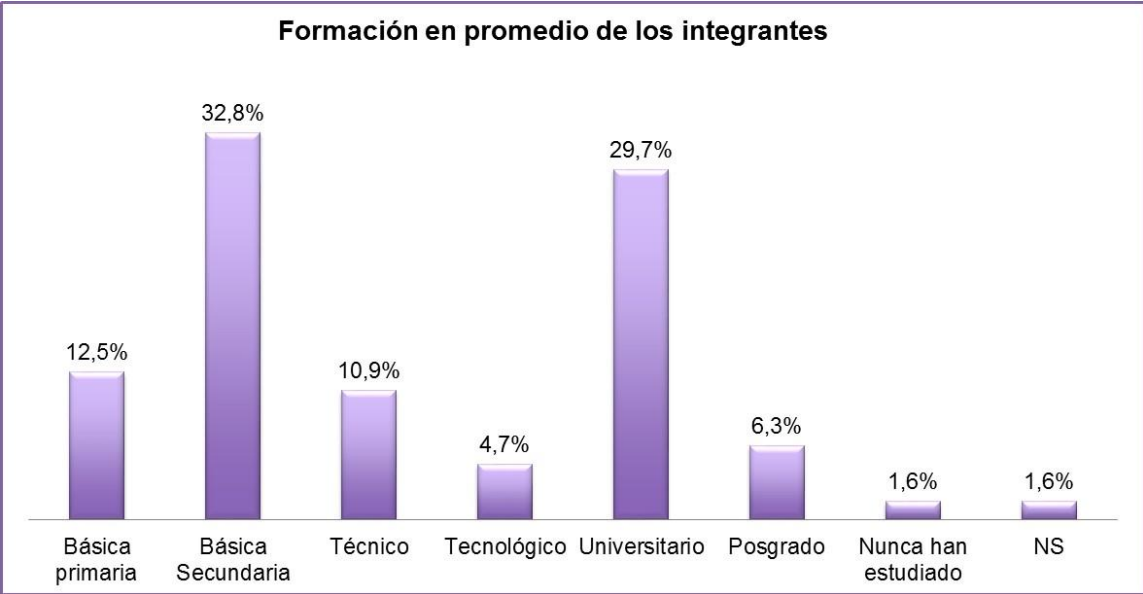
*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Es relevante destacar el nivel académico de las personas gestoras y voceros de los procesos de control social - ciudadano, cerca del 72 % tiene formación académica superior, entre técnicos, universitarios y posgrado completos, de los cuales el 25% tiene formación universitaria completa y el 17 % posgrado completo, lo que revela una posible condición favorable para el ejercicio de control ciudadano en lo referente a conocimientos específicos, técnicos y capacidad de análisis de información relacionada con el objeto o asunto de control. Sólo el 2,8 % de los gestores y voceros tiene formación primaria completa, mientras que el 8% tiene formación secundaria incompleta y el 11 % tiene formación secundaria completa.

No obstante el nivel académico promedio de los demás integrantes del colectivo, organización o proceso de control social - ciudadano, es diferente, ya que el 48 % cuenta con la básica secundaria o menos, de los cuales el 32,8 % dice tener formación básica secundaria, el 12,5 % básica primaria y el 1,6 % no ha estudiado, de otro lado los que dicen tener algún nivel de formación superior a la primaria asciende a 52 % donde el 29,7 % poseen formación universitaria, el 10,9 % estudios técnicos, el 6,3%

postgrado y el 4,7 % tecnológico. Esto pudiera interpretarse como una de las principales dificultades para desarrollar con rigurosidad el proceso de control ciudadano, por los niveles de especialización que requieren los procesos, este pudo ser profundizado en los grupos focales donde se planteó la necesidad de contar con saberes específicos para poder hacer un buen proceso de control.

**Gráfica 8. Formación de los integrantes**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Adicionalmente, estos procesos son liderados por personas naturales, lo que implica mayores dificultades logísticas y operativas para funcionar. Distinto puede ocurrir con los procesos conformados por organizaciones sin ánimo de lucro y empresas, que en la encuesta representaron el 16 % y 4,5 % respectivamente, las cuales pueden contar con mayores herramientas técnicas y tecnológicas que facilitan el trabajo.

Uno de los aspectos que se profundizó a través de la entrevista fue la importancia de los recursos financieros para el funcionamiento tanto técnico y operativo, quienes afirman la necesidad de tener un profesional que les ayude a analizar la información estadística o demasiado técnica para lo cual no cuentan con el conocimiento (FC,

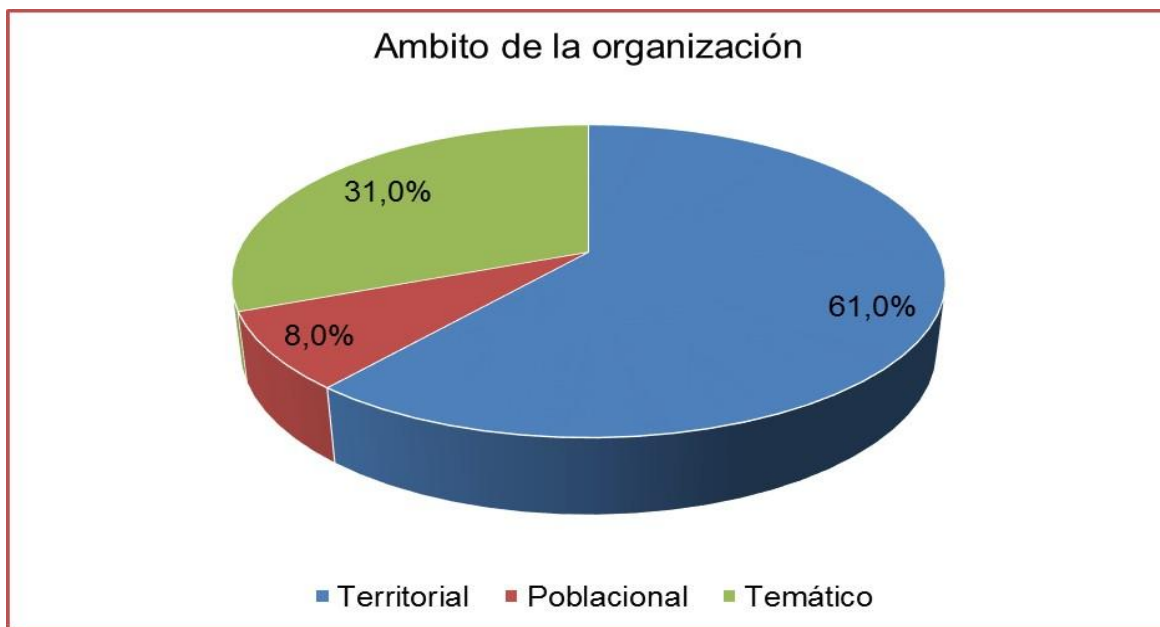


Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015; HC, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

“Mínimo para -usted y yo- hacer una veeduría necesitamos tener una oficina para sentarnos y si no nos vamos para la casa, necesitamos comprar un tinto, comprar unos almuerzos, los pasajes para ir allá y otra cosa es que tengamos que ir a Rionegro a recorrer la vía, entonces necesitamos un transporte. Otra cosa es que tengamos que ir a Porce o a Camilo C, entonces necesitamos transporte, necesitamos viáticos para un almuercito. Los veedores necesitan esos recursos de logística y eso es lo que necesita una veeduría.” (HC, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

➤ **El ámbito de acción de los procesos de control ciudadano**

**Gráfica 9. Ámbito de actuación de la organización**

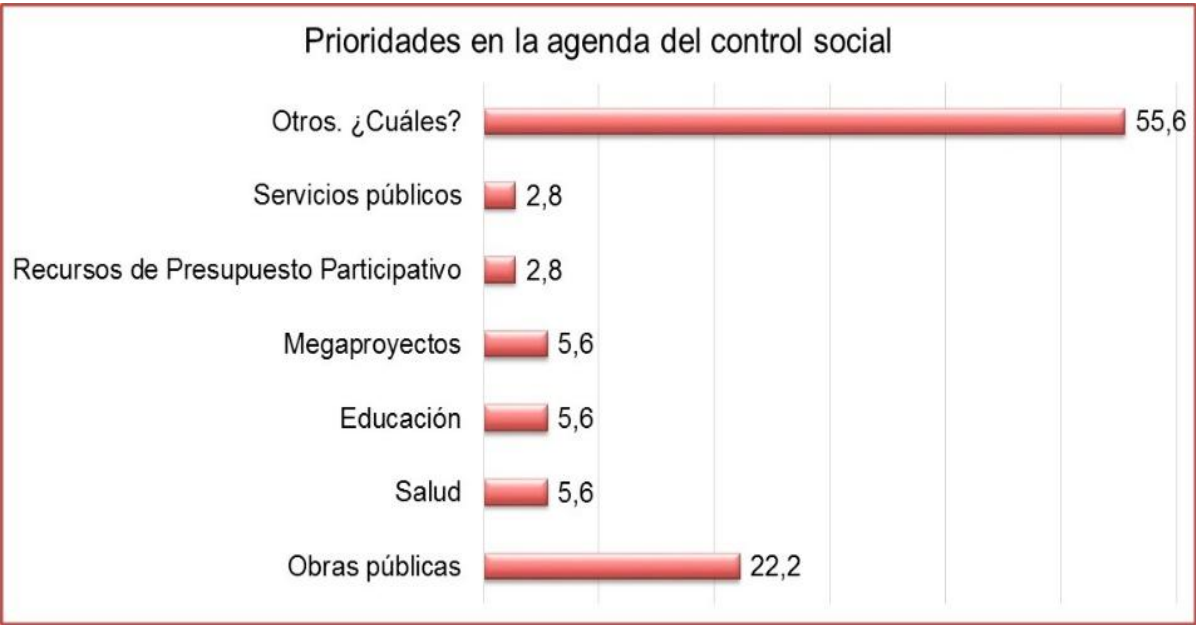


*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

... la decisión de hacer una veeduría es porque son vecinos, porque han afectado a algún familiar, porque han tenido algún contacto directo o indirecto con la obra o proyecto que se está ejecutando... (Comunicación personal, septiembre 2015)

El ámbito o alcance de los procesos de control y/o veedurías, objeto de la muestra para esta caracterización da cuenta que el 61 %, hace ejercicios de tipo territorial muy centrados en lo barrial y comunal, el 30 % son temáticos y el 8 % son referentes a grupos poblacionales. Esto se confirma con los temas objeto de control ciudadano reportados por las personas encuestadas según gráfica 9 ya que el 27,7 % plantea que el tema principal de control son las obras públicas, y los megaproyectos, los cuales presentan ubicación específica en el territorio (comuna o corregimiento).

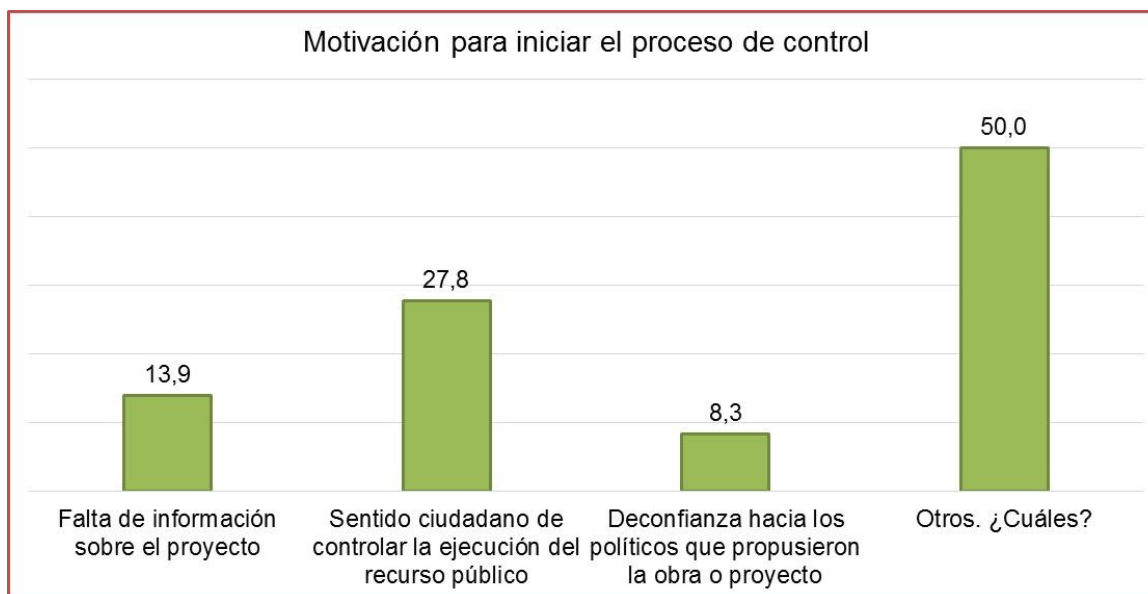
**Gráfica 10. Prioridades de las organizaciones para hacer control social**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

➤ **Una dicotomía entre el interés particular y el interés general**

**Gráfica 11. Motivos para iniciar procesos de control**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Se identifica que los motivos por los cuales la ciudadanía participa en procesos de control ciudadano se resumen en cuatro puntos:

**La visión de proteger lo público como un instrumento para fortalecer la democracia**

El 27,8 % de los encuestados según grafica 11 afirman que participan por la visión de proteger lo público, el 13,9 % plantea la falta de información sobre los proyectos y 8,3 % en la desconfianza frente a políticos que proponen los proyectos.

Esta visión se reafirma en el balance sobre los 25 años de políticas de participación donde se explica el surgimiento del movimiento político compromiso ciudadano:

“El surgimiento de “Compromiso Ciudadano” en este fin de la década del 90 con una propuesta no solo de agenda para la ciudad, sino de proyecto de gobierno, de proyecto político que prometía romper con las practicas clientelistas y

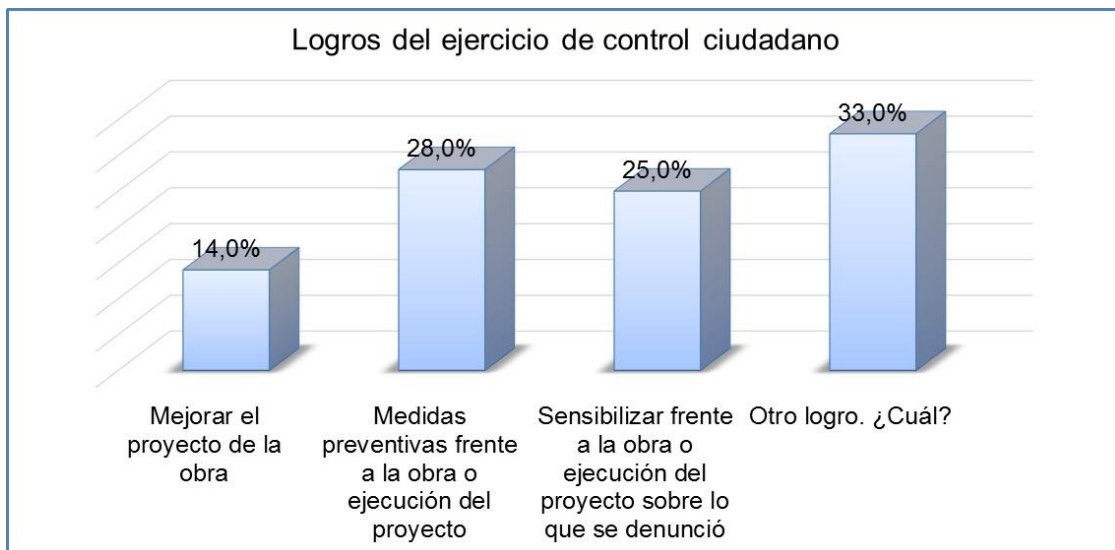
excluyentes económicas, sociales y políticamente que habían dejado como legado las políticas de bipartidismo en la ciudad.” (Instituto Popular de Capacitación [IPC] y Alcaldía de Medellín, 2013, p.52 )

Esta propuesta ciudadana logró sumar varios actores en preocuparse por lo público empezando a realizar acciones dentro de lo público como indicadores de resultado, ferias de las transparencias y la visibilidad en la contratación pública.

### **Interés personal por la afectación de una obra o proyecto.**

Entre los motivos por los cuales las personas participan en estos escenarios un 50 % reconocía otros motivos y estos se relacionaban con la afectación de su vivienda, la pérdida del trabajo, la falta de garantía de sus derechos, entre otros

**Gráfica 12. Logros del ejercicio de control social - ciudadano**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Este tipo acciones son en las que han logrado tener incidencia los procesos según la encuesta, un 28 % medidas preventivas, un 25 % reconoce que logró sensibilizar la comunidad sobre el tema y un 14 % mejorar la obra del proyecto.

Esto significa que el 50 % de la participación ciudadana en estos procesos, se presenta en mayor porcentaje por afectaciones en la vida cotidiana o a nivel de barrial y de comuna y menos por agendas o proyecto de ciudad. Sin embargo, estas afectaciones han sido motivo de organización ciudadana.

Una afectación personal, o sea, los que tomaron la decisión de hacer una veeduría es porque son vecinos, porque han afectado a algún familiar, porque han tenido algún contacto directo o indirecto con la obra o proyecto que se está ejecutando, es también un sentimiento de liderazgo respecto al tema de los recursos públicos. (AV, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

### **Desconfianza en los políticos**

Un 8,33 % iniciaron participando en escenarios de control ciudadano por desconfianza hacia los políticos que propusieron la obra o proyecto, cuando se pregunta frente a los principales actores involucrados dentro de los ejercicios de control que realizan, arroja resultados de un 55,56 % personas naturales, 16,67 % servidores públicos, 2,78 % organizaciones sociales, y un 25 % otros. Al indagar por lo que nombran como otros, muestra que son igualmente funcionarios de entidades públicas pero que los nombran de manera particular.

Esto significa que no solo a los políticos le hacen seguimiento, sino que igualmente y con mayor proporción a personas naturales y servidores públicos.

Los entrevistados argumentaban que en ocasiones se crean veedurías porque algunas personas no se ganaron el contrato o no los contrataron en el proceso y por este motivo se convierten no en veedores sino en perseguidores:

“Si yo soy veedora porque ese líder me cae mal... entonces es una intención, si usted no tiene la intención de ser veedor porque quiere que las cosas se hagan bien, mejor no sea veedor porque se vuelve simplemente en un perseguidor.” (GP y MLP, Comunicación personal, 25 de septiembre, 2015).

“No reciben beneficio en los procesos de los convenios, no los contratan, no les tienen en cuenta, hacen una veeduría para hacerle contrapeso, eso es lo que le digo yo de las veedurías amañadas” (IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015).

### **Conseguir un contrato con entidades públicas.**

Este punto es particular porque algunos de las personas encuestadas responden a intereses en velar por lo público o buscar acciones preventivas.

Los entrevistados brindan más detalles al explicar la existencia de algunas veedurías que buscan principalmente contratos con entidades públicas y se resumen de dos tipos:

Primero. “Los que crean la veeduría como contrapeso por no ganar el contrato. Estas se presentan principalmente por líderes comunitarios. “No reciben beneficio en los procesos de los convenios, no los contratan, no les tienen en cuenta, hacen una veeduría para hacerle contrapeso, eso es lo que le digo yo de las veedurías amañadas” (IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015).

Segundo. “Este se caracteriza por tener una veeduría en la cual participan también contratistas y lo que buscan es fortalecer las relaciones políticas, pero no iniciar procesos investigativos. “Y así ha habido otros proyectos en los cuales la SAI ha querido hacerle seguimiento a esos proyectos y hacerle veeduría porque eso garantiza la participación del gremio como tal y que se garantice la realización de los proyectos” (HC, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

Consideran que buscan es dar recomendaciones a las empresas que contratan porque hacen igualmente parte de la veeduría y no les interesa iniciar investigaciones con entes de control. “Unos trabajan en las obras y son socios de la SAI, son socios, trabajan allá y entonces los invitamos a que nos expongan

en qué va la central hidroeléctrica de Hidroituango, entonces los invitamos y nos exponen.” (HC, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

por ejemplo cuando se manda una carta al alcalde o al gobernador, hasta al presidente hemos mandado cartas, pero no mandamos a las entidades de control porque no es cuestión de indisponer a un alcalde mandándole a la personería porque le dicen eso, hemos sido cautos en eso. Estamos hablando más la parte técnica. (HC, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

➤ **El fortalecimiento del control social-ciudadano depende la agenda del mandatario de turno**

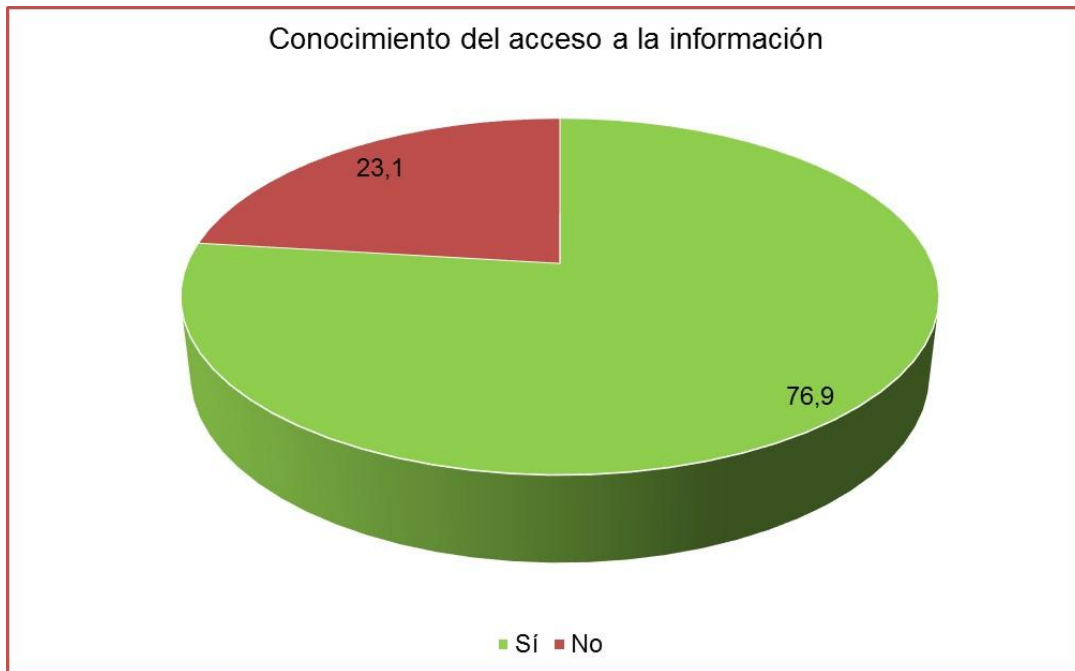
El control social-ciudadano está reconocido en la constitución de 1991 y se reglamentó con por medio varias leyes como la 850 del 2003 y ahora se busca fortalecer con la ley 1757 del 2015; sin embargo, son los mandatarios locales quienes le dan impulso a estos procesos y los datos lo demuestran. La Red Institucional de apoyo al Control Social, ha formado más 500 personas en el departamento por medio de distintos diplomados en el territorio. Aunque no solo se puede reducir a formación, sino también acompañamiento técnico, político y financiero, promover sus prácticas de control social-ciudadano es un avance en relación a la poca difusión que tiene el tema. (JM, Comunicación personal, 24 de septiembre, 2015).

Adicionalmente se identificó que algunos personeros (GP y MLP, Comunicación personal, 25 de septiembre, 2015) o contralores no publican algunos informes que realizan sus equipos de trabajo:

“El anterior contralor también manejaba la Contraloría Auxiliar de participación ciudadana... muy centrado en lo que llamaron contralores escolares que todavía existe, pero no con tanto énfasis en el veedor ciudadano como tal, como si lo hace esta administración”. (AB, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

➤ **Conocimiento sobre rutas para acceso a información**

**Gráfica 13. Conocimiento para acceder a información**



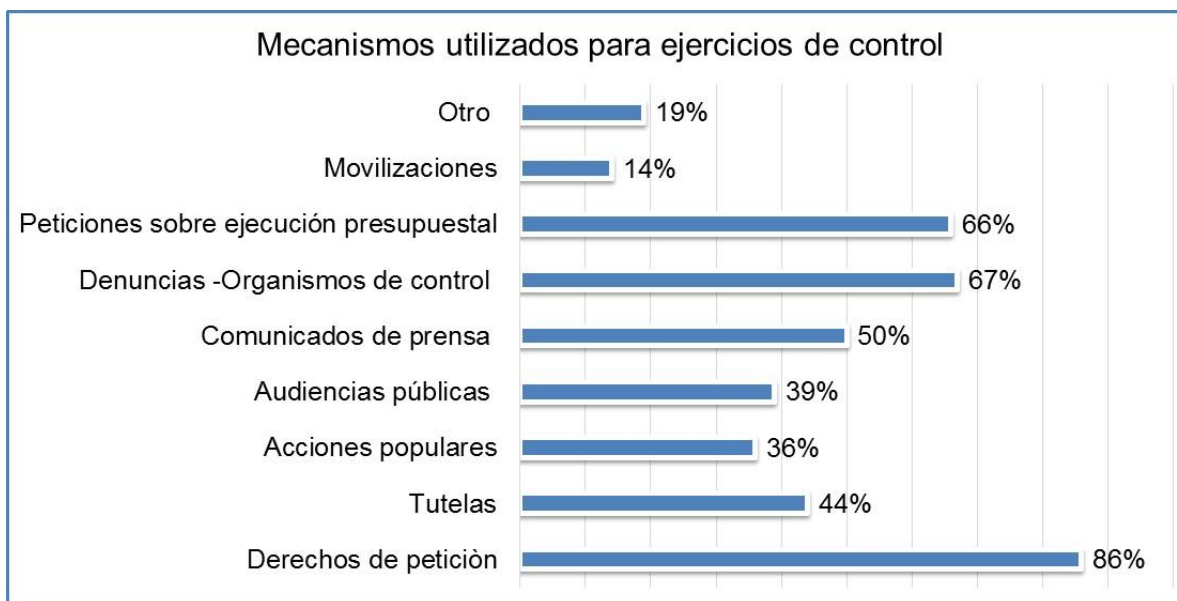
*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Las organizaciones caracterizadas reconocen que tienen conocimiento frente a la información requerida para hacer control ciudadano en un 76,9 %, no obstante un 23,1 % plantea, que no, las causas de este desconocimiento principalmente se da porque reconocen que no tiene acompañamiento institucional, en este mismo sentido las instituciones que realizan la formación reconocen que no hacen acompañamiento, ni evaluación de los procesos de formación que realizan y afirman que se sienten como unas “máquinas para producir certificados” (JM, Comunicación personal, 24 de septiembre, 2015).



➤ **Mecanismos utilizados en los ejercicios de control social**

Gráfica 14. Mecanismos utilizados para los ejercicios de control

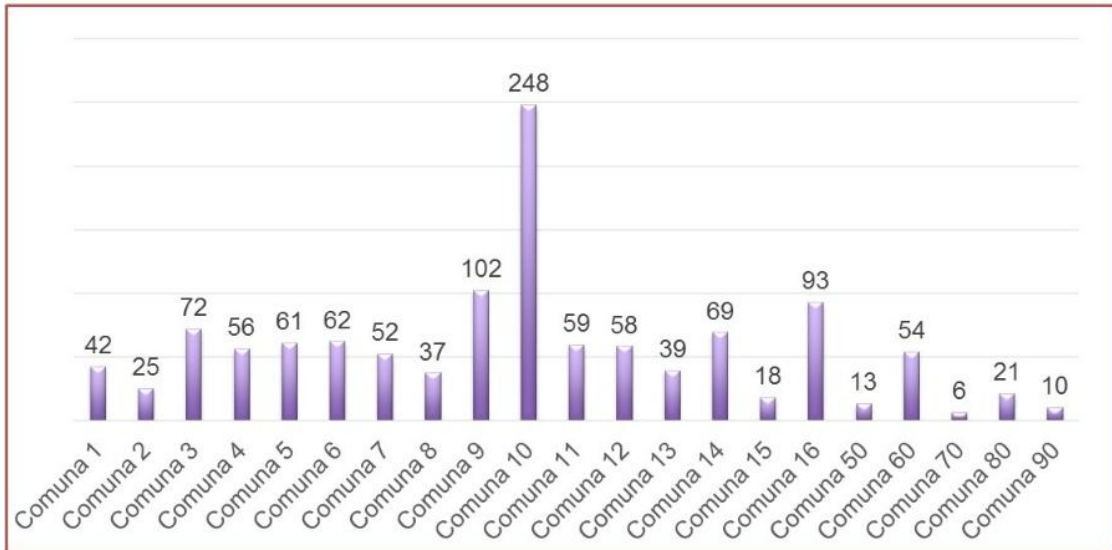


*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

El mecanismo más utilizado en los ejercicios de control ciudadano, es la elaboración de derechos de petición (86 %), lo que ha venido reforzando un ejercicio de control social ciudadano, reforzando los ejercicios individuales, así mismo se destaca que cada vez más los ciudadanos y ciudadanas hacen uso de otros mecanismos tales como las peticiones sobre ejecución presupuestal (66 %), y acuden a las denuncias a los entes de control 67 %, este último con poco eco frente a investigaciones pertinentes en dichos entes, lo que ha llevado a la desmotivación para participar en estos procesos.

## Gráfica 15. Derechos de petición por comuna 2011-2015

### Derechos de petición por comuna ante contraloría 2011-2015



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Adicionalmente se encuentra que la comuna que interpuso mayor número de derechos de petición como un mecanismo para ejercer control, es la 10 (Candelaria), lo cual puede tener una explicación por la constante formación política que realizan sus habitantes con la Escuela de Formación Política desde hace más de cinco años.

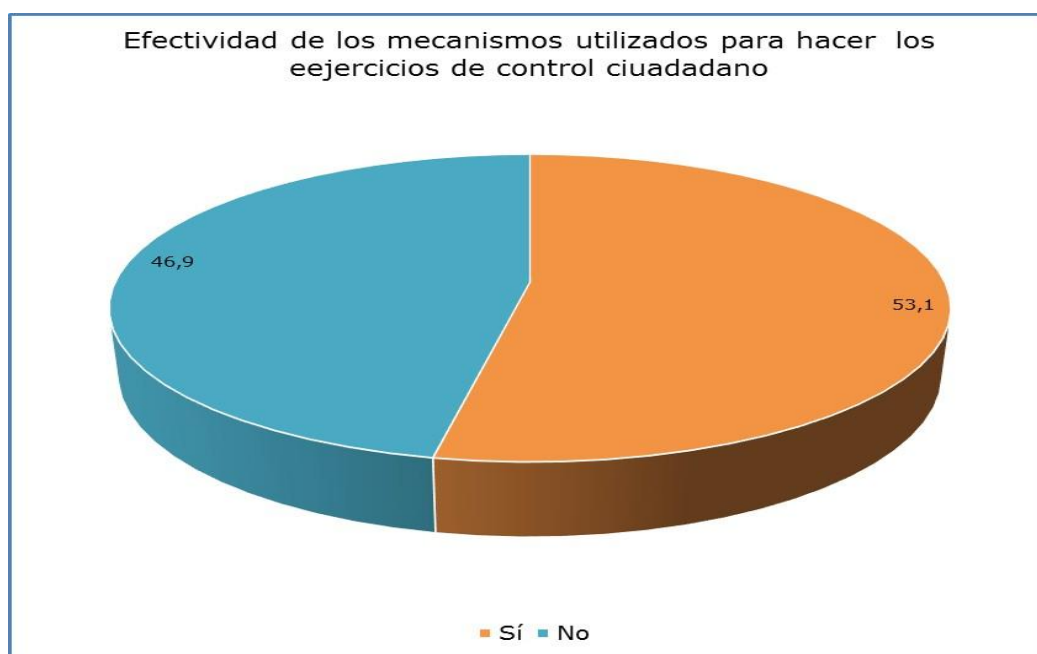
En algunas comunas como la 8 y corregimientos, es escasa la presencia de veedurías y organizaciones que hacen ejercicios de control social - ciudadano, lo cual puede explicarse por motivos de seguridad o miedo. Según relato de algunas personas entrevistadas, este es un factor por los cuales la ciudadanía no participa.

“Los contextos en donde –digamos- se desarrollan las veedurías se podría pensar que son los de mayor riesgo de corrupción y por el contrario donde hay mayores condiciones de transparencia, de participación, de democracia, Pero también ve uno casos donde los riesgos de corrupción son tan evidentes y la gente está preocupada que incluso hace o emprende procesos de control social pese a que pueden existir muchos factores que se lo impidan o que lo restrinjan.” (EDM, Comunicación personal, 22 de septiembre, 2015).

Pero aparte de factores culturales, educativos y prácticas corruptas por los cuales no participa la ciudadanía en procesos de control ciudadano (lo que resulta una paradoja), sigue faltando mayor promoción por parte de la institucionalidad ya que al comparar con Bogotá, ésta tiene según informes de la Veeduría Distrital, 1.000 procesos de veedurías sin contar los observatorios y otros escenarios de control ciudadano habilitados.

➤ **Efectividad de los mecanismos utilizados en los procesos**

**Gráfica 16. Efectividad de los mecanismos utilizados**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Esta falta de acompañamiento se reafirma cuando el 46,9 % de los procesos encuestados y entrevistados, reconocen que los mecanismos legales usados para hacer control ciudadano no han sido efectivos, siendo uno de los principales motivos que expresan la falta de acompañamiento de las instituciones responsables y los funcionarios públicos.

“Personería de Medellín supuestamente nos ha acompañado en el proceso, en varios procesos inclusive nos ha acompañado con el observatorio de presupuesto participativo, pero personería de Medellín nosotros vamos donde el personero directamente y le decimos personero está pasando esto, y le llevamos todos los pronunciamientos, se los mandamos a él y le decimos está pasando esto, aquí hay funcionarios que no están cumpliendo con su función y el personero lo recibe como una alerta muy formalmente, nos atiende muy bien pero no hace ningún proceso, se queda archivado.” (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

➤ **Los grupos ilegales participan en los escenarios de planificación y hacen control a la gestión pública**

Grupos ilegales participan en los procesos de participación ciudadana, desde el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

Esto lo confirmó la revisión del sistema municipal de planeación realizado por la Universidad Nacional durante la presentación de resultados el 26 de noviembre del año 2015.

Según la universidad estos grupos participan en todas las esferas de acción para la participación:

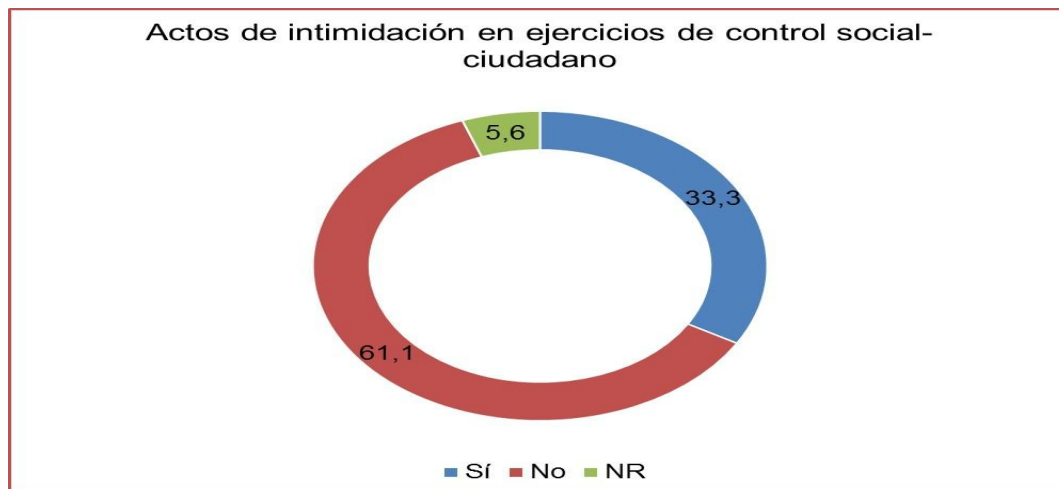
- Decisiones
- Delegaciones
- Información y validación
- Control social
- Sociedad

ACTORES DEL SMP	ESFERA DE ACCION					
	1. Centro de decisión	2. Delegación y colaboración	3. Información y validación	4. Control social	5. Sociedad	6. Por fuera del SMP
Administración Municipal						
Concejo de Medellín						
CTP						
CMPP						
JAL						
JAC						
Consejos Municipales						
Delegados PP y PL						
Organizaciones sociales						
Colectivos, mesas y redes						
Representantes grupos poblacionales						
Veedurías ciudadanas						
*Grupos al margen de la ley						

Nota. Fotografía, diapositiva presentada el 26 de noviembre en el Pabellón amarillo de Plaza mayor por parte de la Universidad Nacional.

Este hallazgo de la Universidad nacional se relaciona con los datos de la caracterización al reconocer que un 33,3% han recibido amenazas de los grupos ilegales, según gráfica 17.

Gráfica 17. Actos de intimidación en los ejercicios de control social ciudadano



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Esta apropiación de estos escenarios, también lo reconoce el Centro Nacional de Memoria Histórica en su último informe sobre el panorama sobre los posacuerdos con las AUC, en el cual citaba el planteamiento de Garay y otros frente a las formas en que

estos grupos ilegales se apoderaron sobre varios espacios del Estado, denominándolo: “la reconfiguración cooptada del Estado” (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2015, p. 226).

Esta acción era realizada tanto por grupos paramilitares, redes mafiosas o aliados estratégicos (legales o ilegales), con el fin de apropiarse de las rentas o el recurso públicos pero igualmente obteniendo incidencia política, reconocimiento social y hasta búsqueda de riesgo de exposición penal.

El mismo informe reconoce que se mantiene esta situación en una fase más avanzada mostrándose de otras maneras y con reconocimiento institucional y de la comunidad.

“En la Sierra salió una contratación de unos andenes y unas escalas por presupuesto participativo, se sugería que por el problema que había en ese entonces de enfrentamientos, se contratara con organizaciones del sector, ya fuera con la junta de acción comunal o una organización de la comuna, que no hubiera problema que la gente se desplazara de un lado al otro. ¿Qué se pedía? Que la gente que suba a hacer ese trabajo fuera del sector porque había mucha gente que no podía salir del sector, si no pueden salir aquí los tenemos. ¿Qué sucedió? Se le dijo al EDU: ojo con esto, entonces los mandaron para el DAGRED, se le dijo al DAGRED: pilas con lo que va a pasar, qué hizo el DAGRED, cogió y llamó a los actores del conflicto armado y subcontrató con ellos.” (IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015).

### **3.2. Sentido de lo público**

Se recogieron las visiones que tienen los actores que hacen control social –ciudadano y que participaron de esta caracterización frente al tema, permitiendo de esta manera conocer las diferentes miradas frente a lo que se entiende, por defensa y protección de lo público. En este sentido los hallazgos permitieron identificar que existe una identidad entre las personas participantes ya que relacionan el sentido de lo público con el bien común o colectivo, esta visión que tuvo mayor preferencia entre los encuestados con un 41,6 %, seguido de la responsabilidad del estado y la ciudadanía

33,3 %, que representa un nivel menor de identificación y representa otra dimensión o punto de vista sobre el concepto de lo público y la defensa de este.

**Gráfica 18. Percepción sobre sentido de lo público**



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Sin embargo, algunos entrevistados presentan una visión más amplia al relacionarlo como la protección de los ciudadanos del bien común, identificar que el desarrollo de sus derechos propios, son la garantía de los derechos del otro, reconociéndose como un colectivo que convive en un espacio al cual cuidar. Por este motivo, dimensionan lo público más allá de lo moral, como un principio de vida ético para vivir con el otro, buscando respetar no solo sus derechos, sino también los elementos que le permiten el buen vivir como los derechos al medio ambiente entre otros.

“Cuando entiendan que el patrimonio público es supremamente sagrado. Sustancial, sagrado en el sentido romántico de que robarle a la gente es robarse usted mismo, es que es la plata de mi mamá” (AV, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015). Desafortunadamente, esta visión no se ve fortalecida porque los entornos de interacción de la ciudadanía están promoviendo más prácticas individualistas, como ser el mejor estudiante, el mejor empleado, el mejor líder, entre otros (Grupo focal 3, comunicación personal, 30 de noviembre, 2015). Esto conlleva a que se interesen más en ser el mejor o en otros

contextos, no preocuparme por el otro porque no me afecta a mí entrando de esta manera en un mapa mental en el cual solo se privilegia el “yo”.

yo creo que porque nos acostumbramos siempre a vivir en un mapa mental, como desde que no nos afecte nos desentendemos de lo que ocurra alrededor y no sabemos que tenemos un vecino que le está afectando una obra que le están construyendo, tenemos otro vecino que tiene una quebrada al lado y que se le va a desbordar, entonces yo creo que a veces como que nos encerramos en un mapa mental de no me importa.” (JM, Comunicación personal, 24 de septiembre, 2015).

En este sentido, lo relacionado con lo público termina siendo un elemento para buscar beneficio personal sin importar condición económica, el cual no hay que protegerlo sino solamente buscar sacarle alguna ganancia, siendo esta práctica, los primeros pasos para realizar acciones de corrupción.

“Esa es parte de la corrupción de la política porque tanto una persona de un barrio popular como sabemos muy bien, aquí le cuentan a uno muchas cosas, le van a pagar 50 mil pesos o 100 mil pesos por el voto, o ese día los van a traer de la calle, los van a llevar a votar, les van a dar almuerzo o les prometen empleo, les prometen casa. De igual manera, no solamente es en barrios populares, a los de estrato alto usted va a trabajar con esos candidatos porque les van a ofrecer un puesto, porque van a trabajar en el gabinete municipal, porque les van a dar una prebenda, uno también trabaja con esas cosas. Digamos que ese altruismo de trabajar gratis por un candidato es muy difícil pero hay unos que como ciudadanos nosotros esperamos que el candidato defienda los intereses de la ciudad y nos beneficiemos nosotros como ciudadanos, hay otros que buscan un interés por estudio, por trabajo, lo que sea.” (HC, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

Esta mirada igualmente ha generado que algunos ciudadanos con poder, prefieran tener esta cercanía y visión de lo público, a la vez que tienen una mirada sobre la



ciudad que no ha sido construida de manera participativa, sino desde el punto de vista de unos pocos.

Por este motivo, crean espacios de control que también le hacen seguimiento a la ciudad, exponiendo sus preocupaciones y haciendo propuestas para su mejoramiento, un ejemplo es “Medellín como vamos”, donde la intención es solo dialogo con el alcalde y no con otros escenarios de participación ciudadana. Estos actores de control ciudadano, igualmente legítimos, no ceden poder porque tienen el privilegio que no tiene muchos de llamar el Alcalde y este contestarle rápidamente (Grupo focal 3, comunicación personal, 30 de noviembre, 2015).

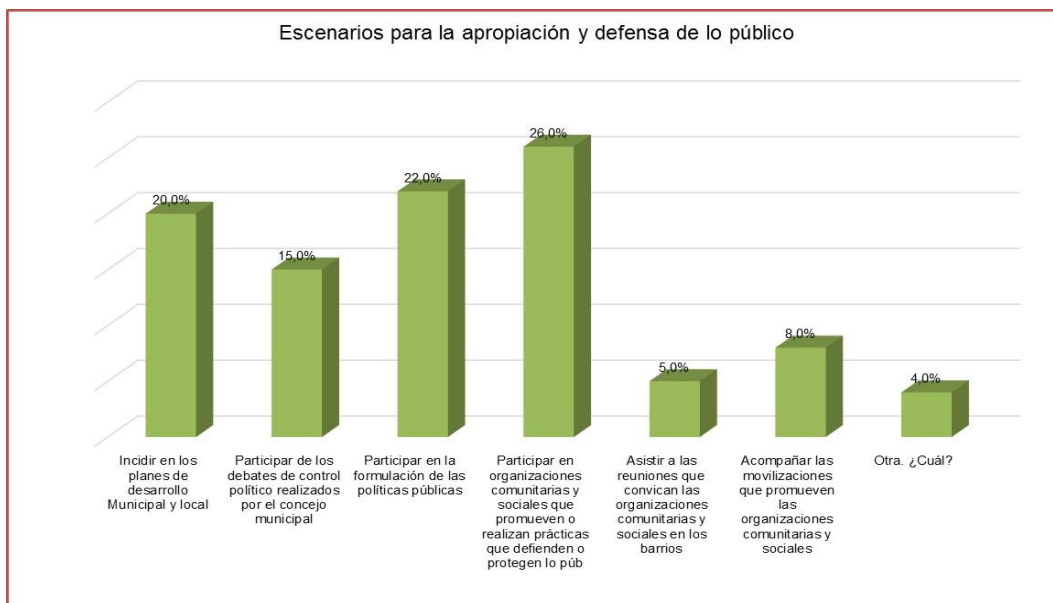
Esta mirada de ver lo público con el fin de satisfacer intereses particulares lo ratificó el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en su última encuesta sobre Cultura Política en la cual identificó que el 55,9 % de los encuestados están de acuerdo con que “los ciudadanos participan siempre y cuando tengan un beneficio particular” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2013, p. 9).

Medellín pudiera plantearse que está en las mismas condiciones o aun peor, porque en la última encuesta de cultura ciudadana realizada por la Alcaldía Municipal en el 2013, muestra que para el 25 % de los ciudadanos los asuntos públicos son poco importantes o muy poco, un promedio cuatro puntos arriba que el porcentaje nacional (Corpovisionarios y Alcaldía de Medellín, 2013). “Y es que vaya donde están las obras físicas y es frente a la casa de un líder o de un presidente de acción comunal, de Asocomunal ahí están las obras, ahí está pasando algo” (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

Aunque las encuestas muestran que la percepción de lo público es bajo, se debe buscar alternativas para fortalecerlo como lo han planteado los últimos gobiernos pero con otras estrategias que realmente cambien el actual contexto ya que “mientras más sentido de lo público tenga el ciudadano, más clara y necesaria será la labor del control social” (EDM, Comunicación personal, 22 de septiembre, 2015).

➤ **Los escenarios para ejercer el control social-ciudadano**

**Gráfica 19. Escenarios para ejercer el control social**

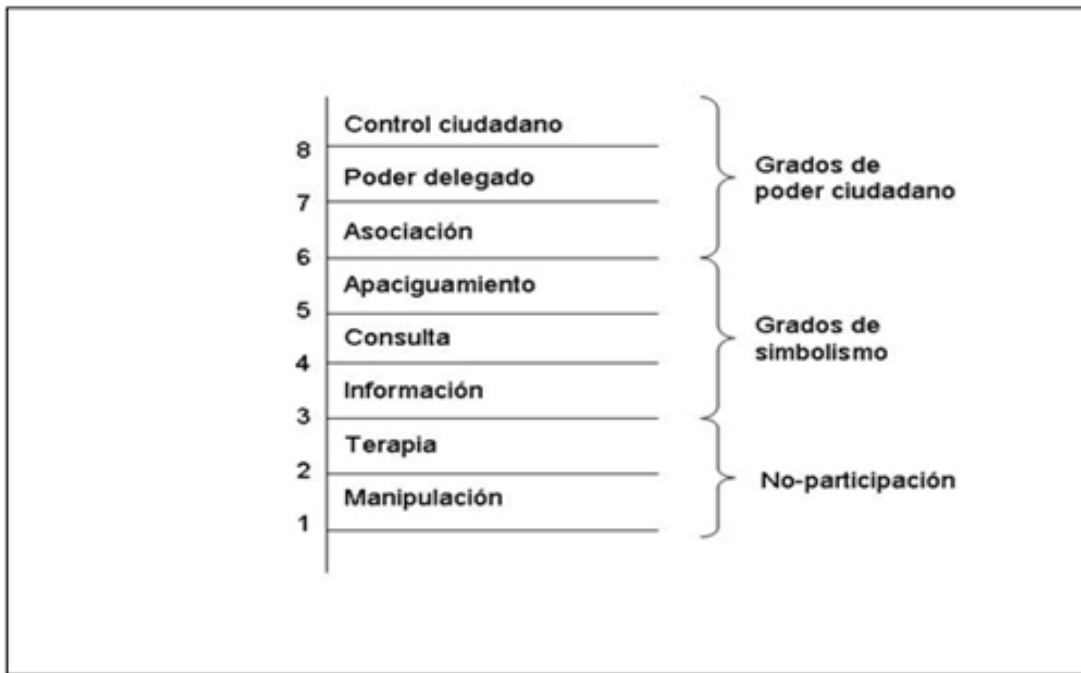


*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

A pesar de las debilidades, quienes participan en procesos de control ciudadano reconocen que los tres principales escenarios en los cuales se vive lo público son la participación en organizaciones comunitarias y sociales (26 %), seguido de la participación en la formación de las políticas públicas (22 %) e incidir en los planes de desarrollo municipales (20 %).

Estos escenarios en los cuales se vive lo público tiene su máximo nivel de expresión cuando lo hacen a nivel de control ciudadano según la escalera propuesta por Arnstein (Vargas, 2010).

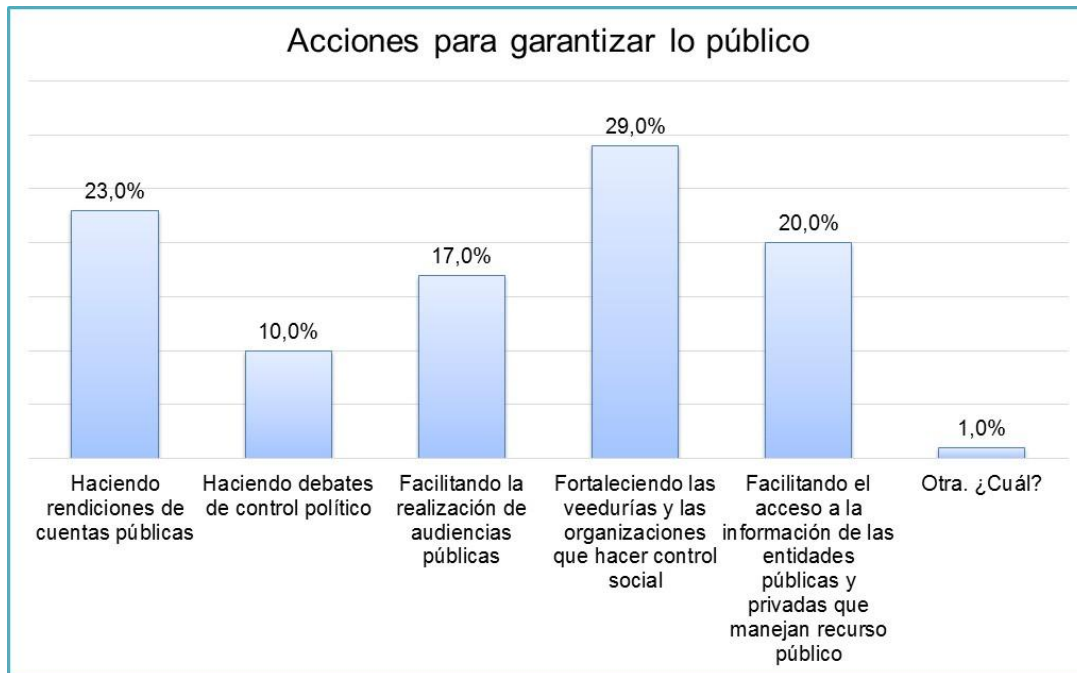
## Gráfica 20. Escalera de la participación



Fuente: Elaboración a partir de Arnstein 1971, retomado: Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación, Marco Iván Vargas Cuéllar, p 6

De otro lado las personas encuestadas reconocen la importancia del estado en el territorio garantizando su presencia, afirmando que se fortalece lo público, según gráfica 21, cuando se fortalecen las veedurías y las organizaciones que hacen procesos de control ciudadano en un 29 %, seguido por las rendiciones de cuenta en un 23 % y facilitando el acceso a la información en un 20 %, esto significa que la institucionalidad hace presencia, buscando hacer seguimiento a sus obras de la mano de la ciudadanía.

**Gráfica 21. Acciones para garantizar lo público**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

### 3.3. Corrupción

Los actores entrevistados y encuestados en la caracterización establecen con ejemplos y detalles de casos y situaciones reales las múltiples formas de corrupción y las implicaciones que tiene, más allá de los asuntos económicos y jurídicos que generan los casos de corrupción y que se refieren a factores de orden histórico – cultural, como elementos identitarios, la imaginaria social y referentes simbólicos de la pujanza “paisa”, hasta la influencia del narcotráfico que contribuyó a naturalizar la ilegalidad y el delito bajo la figura coloquial de “todo vale”.

El alcance o trascendencia de los fenómenos de corrupción ha tocado de manera significativa aspectos como el nivel de credibilidad y confianza de las y los ciudadanos en sus instituciones públicas, el nivel de reconocimiento y valoración de los partidos, funcionarios públicos, políticos, incluidos los de la rama judicial, quienes estarían obligados a dar ejemplo en la lucha contra la corrupción en la persecución de los delitos, en la rigurosidad de la implementación de la justicia, en la sanción

ejemplarizante y la defensa de la institucionalidad, como referente de convivencia y armonía entre los ciudadanos y ciudadanas asociados.

La senadora Claudia López, ha planteado que el principal problema del país no son las FARC, sino la corrupción (WBCC2014, 2014, febrero 17). *Canal Capital*. En este sentido, el pasado 4 de noviembre del 2015, promovió una encuesta por redes sociales en la cual le preguntó a las personas lo siguiente: ¿Qué traería más beneficios a las familias colombianas, si desmovilizar a los guerrilleros y BACRIM o a los políticos corruptos? Los resultados dijeron que es mejor desmovilizar los políticos corruptos, con un 89% (*El Espectador*, 2015, noviembre 4).

El tema de la corrupción es de alta sensibilidad, preocupación e interés para los colombianos sin siquiera tener conocimiento de la situación nacional en relación con el resto del mundo en lo referente a indicadores de transparencia y corrupción como los que realizan entidades internacionales. Colombia ocupa el puesto 94 de los 175 evaluados con un puntaje de 37 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menos percepción de corrupción). A nivel de los 30 países de América, ocupa el 17, ubicándose por debajo del promedio de la región (45 puntos) y muy alejado de calificaciones aceptable como Canadá (81), Barbados (74), Estados Unidos (74), Chile (73) y Uruguay (73) (Transparencia Colombia, 2015).

En este sentido, esta caracterización brindó elementos frente a cómo los actores que realizan ejercicios de control entienden la corrupción, sus orígenes, características y recomendaciones para afrontarla. Se presentaron varias versiones frente a las formas como entienden la corrupción.

El tráfico de influencia, el uso y desvío de recursos públicos con fines particulares (EN, Comunicación personal, 16 de octubre, 2015), no hacer las cosas correctamente, desperdicio y despilfarro de recursos públicos destinados a un objetivo específico (DG, Comunicación personal, 29 de septiembre, 2015), la falta de ética para enfrentar los asuntos públicos (FC, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

La corrupción tiene entre sus causas algunos motivos culturales (JM, Comunicación personal, 24 de septiembre, 2015) relacionados con la figura del avisgado y “vivo” del paisa, junto con prácticas cotidianas que se presentan desde el ámbito privado y la convivencia en el hogar (GP y MLP, Comunicación personal, 25 de septiembre, 2015), que enaltecen y celebran acciones fraudulentas como legítimas y naturales.

Sin embargo, a pesar de reconocer que la corrupción es una práctica que tienen sus raíces en la cultura, también se reconoce como expresión de la cultura el cinismo y la doble moral, que exige y reclama rectitud y honestidad en unos espacios y no los practica en otros:

“En mi opinión personal yo creo que es el cinismo ciudadano, porque la gente critica que en las diferentes esferas se pongan en evidencia actos de corrupción pero si nosotros necesitamos algo y para obtenerlo podemos dar una chocolatina a la señora o los señores picarle el ojo a la señora o las señoritas hacerle caritas al señor para que por favor me deje pasar o me reciba la carta, que ya el señor se fue o ya cerró la ventanilla o bien hoy era el último día, el último minuto y había que entregarlo si o si, pero: ¡ay señor, por favor, por favor!... ahí yo creo que es el cinismo social, una permisividad.” (AR, Comunicación personal, 1 de octubre, 2015).

Por esa flexibilidad moral no se toma conciencia de la dimensión, alcance y consecuencias del problema de la corrupción en las condiciones de vida de amplios sectores de población en situación de marginalidad y exclusión, en la legitimidad de las instituciones, en la identidad y el sentido de pertenencia o en los fenómenos de violencia que genera la corrupción:

“A nadie se le ocurriría que estos actos de corrupción por contrataciones exorbitantes... representaba pagarle el seguro de salud a 20 familias, a nadie se le ocurre pensar las implicaciones de esos recursos en términos de cuántas personas han muerto en la puerta de un hospital porque no tenían un seguro de salud, a nadie se le ocurre pensar estos actos de corrupción en términos de

impactos sociales. No, la gente simplemente se queda con el acto de corrupción, esta obra costó 100 millones de pesos y habían dicho que iba a costar 20 millones de pesos. El gran acto de corrupción, esta persona se quedó con los dineros, pero nunca es la lectura de estos impactos sociales de esos actos, simplemente es: costó más. “(AR, Comunicación personal, 1 de octubre, 2015).

Pero agregan que son prácticas en los cuales la ciudadanía y los funcionarios públicos se corrompen mutuamente (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015), por lo que se confirma que no es un problema que atañe exclusivamente a las instancias del estado, sino que involucra a la sociedad en diferentes niveles y formas.

El nivel de confianza y credibilidad de las instituciones es tan bajo que el 97,1 % de los actores consultados en este proceso indica que las leyes favorecen la ilegalidad y no castigan a los corruptos, lo que involucra a funcionarios públicos del gobierno, del congreso y de poder judicial y fortalece la idea de que el fenómeno de la corrupción se reedita permanentemente y se justifica socialmente.

### **Algunas posibles causas**

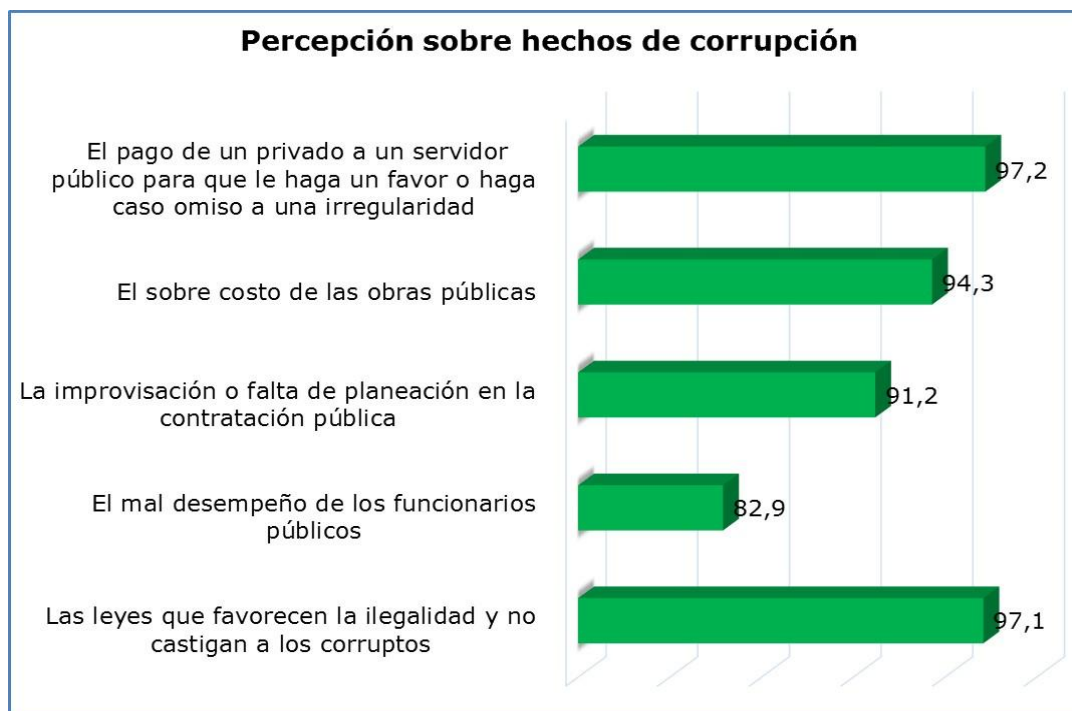
Ya se mencionaron algunos factores o causas que pudieron dar origen a prácticas de corrupción, como la cultura “paisa”, el narcotráfico, la manipulación y el clientelismo, la falta de conciencia social Individualista e insolidaria frente a los problemas o necesidades de los demás (AR, Comunicación personal, 1 de octubre, 2015), las necesidades de amplias capas de la población (IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015) —que se aprovechan para el clientelismo—, la pobreza y la exclusión social, y la falta de principios éticos (HC, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015), sin embargo, otros destacan que es un problema estructural del Estado.

### **Algunas formas de corrupción**

Los actores consultados dan cuenta de casos reales que muestran múltiples maneras en que se expresa la corrupción tanto en la administración pública como en la vida cotidiana.

En este sentido, identifican hechos como los que se observa en la gráfica 22 como corrupción, entre lo que se destaca el pago de un privado a un servidor público al igual que las leyes que favorecen los hechos de corrupción con 97 %, no obstante también es importante destacar que se identifica que los sobre costos de las obras públicas, al igual que la improvisación o falta de planeación en la contratación pública y el mal desempeño de los funcionarios públicos, también es considerado como hechos de corrupción; así mismo el 97 % plantea que todos estos hechos afectan la confianza en las Instituciones y estimula el deseo de no participar.

**Gráfica 22. Percepción sobre corrupción**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.



Al profundizar con en las entrevistas identifican otros hechos tales como:

- Cuando los contratistas y empresas que consideran “normal” el soborno en el acto de pagar para tener un contrato con el Estado y modificar el contrato según sus propios intereses y no los de la comunidad afectada justificado con el argumento de que ningún contrato es tramitado correctamente (JR y WV, Comunicación personal, 27 de septiembre, 2015) lo que hace referencia a la ética y los principios que deben orientar el comportamiento en las empresas como en las entidades públicas (HC, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).
- En el mismo sentido el silencio de las organizaciones sociales cuando ven casos de corrupción en los territorios para evitar que se interrumpa un proceso de contratación que también las beneficia (CV, Comunicación personal, 29 de septiembre, 2015).
- Las acciones u omisiones de las entidades públicas y privadas que ejecutan recursos o funciones públicas, tendientes a desinformar, distraer, confundir a la comunidad (JR y WV, Comunicación personal, 27 de septiembre, 2015) cuando solicita información o pretende hacer vigilancia sobre un proceso de gestión pública.
- La manipulación de registros de asistencia, participación ciudadana en eventos o actividades de socialización o convalidación de proyectos y decisiones institucionales, sin incluir a la población directamente afectada. (JR y WV, Comunicación personal, 27 de septiembre, 2015).
- Cuando el sistema de justicia es parcializado y no favorece el equilibrio de condiciones entre las partes (JR y WV, Comunicación personal, 27 de septiembre, 2015) intervinientes en un pleito, conflicto o demanda.
- Cuando no se cumplen los parámetros técnicos y las especificaciones en los proyectos, obras, bienes o servicios (JR y WV, Comunicación personal, 27 de septiembre, 2015) establecidos formalmente en los contratos, en los estudios previos y términos de referencia, violando la calidad, cantidad y condiciones de los mismos.

- Cuando la administración municipal impide la concertación entre todos los actores, divide y genera enfrentamientos entre organizaciones y voceros, cooptando a líderes y vulnerando la vocería y representación de las comunidades directamente afectadas (JR y WV, Comunicación personal, 27 de septiembre, 2015), por lo tanto, la administración municipal es promotora de la corrupción entre los líderes (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015), con estrategias orientadas a disuadir el control social, la denuncia y publicación de hallazgos.

El otro tema de corrupción es que todos estamos hablando de hagámonos pasito... por ejemplo personería saca una cartilla muy interesante de presupuesto participativo donde saca esos vicios, el secretario nos llama a nosotros a juicio, que porqué estamos haciendo esa cartilla, eso es corrupción tratando de debilitar un ejercicio de control ciudadano por medio del señalamiento, no es que yo no les estoy diciendo que no lo pongan ni nada, pero sí me parece que la veeduría no debería meterse en eso. (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

Es evidente que no entregar la información a la veeduría para que pueda hacer control ciudadano, tiene la intención de ocultar situaciones irregulares y casos de actuación indebida frente a lo público (JR y WV, Comunicación personal, 27 de septiembre, 2015).

Otros ejemplos, pero en relación a organizaciones sociales.

¿Comportamientos de corrupción?, yo retomo el planteamiento que hemos hecho, digámoslo así, sobre el tema del acceso a la información, yo creo que la información se manejó de forma diferenciada con los actores y es un asunto de percepción porque digamos que nosotros como organizaciones sociales, comunitarias desde el ámbito académico y demás no tuvimos acceso a la información en detalle, de lo que implicaba la formulación y la implementación de los macro proyectos, pero sin duda alguna los actores privados que hoy

están detrás de las construcciones si (EN, Comunicación personal, 16 de octubre, 2015).

“Cuando los resultados de ejercicios de control social no se difunden en la comunidad las incoherencias y la falta de compromiso de la comunidad y la suplantación de veedurías como legitimadores de prácticas de corrupción y como obstáculo al verdadero control ciudadano.” (JR y WV, Comunicación personal, 27 de septiembre, 2015).

- Justificar recursos con actividades realizadas por otras entidades (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).
- Cuando me hago elegir con mentiras a la comunidad (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).
- Inhabilidad legal y ética para participar en procesos de decisión sobre recursos públicos y como contratista ejecutor de los mismos (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).
- Manipulación de personas (estudiantes) para la legitimación (masiva) de decisiones administrativas que benefician a entidades privadas (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).
- Los procesos de control interno (auditorías, supervisión) no son efectivos y las entidades responsables de vigilar no cumplen su labor (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).
- Creación de normas para beneficio de particulares (FC, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).
- Cuando el estado permite que los dueños de una empresa contratista, tenga al tiempo, otras empresas que hacen interventoría, es decir, yo mismo me vigilo (FC, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).
- El favorecimiento con contratos a empresas cuyos socios y representantes tienen vínculos con funcionarios públicos (FC, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).
- La relación entre grupos ilegales, juntas de acción comunal y contratistas; cooptación de organizaciones sociales y del estado por actores criminales

(IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015), lo que implica en consecuencia el temor que tienen las comunidades para hacer control ciudadano cuando se identifica que existen factores de riesgo y amenaza (EDM, Comunicación personal, 22 de septiembre, 2015) de quienes serían afectados por el control o vigilancia.

### 3.4. Transparencia

El acceso a la información es un derecho y al tiempo la entrada para exigir otros derechos como la vida, la salud, el trabajo. Por este motivo fue reglamentado con la ley 1712 de 2014 y obstaculizar el acceso no solo demuestra la falta de cultura política del funcionario sino que igualmente puede estar incurriendo en un delito<sup>9</sup>.

Estas debilidades que busca eliminar la nueva ley, se identifican en la caracterización ya que la principal barrera para hacer la labor de control ciudadano es la falta de acceso a la información oficial y la calidad de la información, según la gráfica 23 , en el cual el 75 % afirman que existen trabas para el acceso y por lo tanto la información no es suficiente ni oportuna un 61 %, a pesar de las normas legales que procuran la “transparencia y el derecho de acceso a la información” como la reciente Ley 1712 de 2014 que establece la obligatoriedad, define los sujetos obligados y los principios que “rigen” esa norma. En este orden de ideas, se hace razonable la afirmación de Garay en el sentido de que “el sistema político colombiano no ha tomado la decisión de romper totalmente con la ilegalidad” (León, 2013, mayo 13).

---

<sup>9</sup>“**Artículo 29. Responsabilidad Penal.** Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal”. Colombia. Congreso de la República. Ley 1712. (6, marzo, 2014). Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

### Gráfica 23. Barreras en el ejercicio de control



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Así mismo se destaca como hechos graves y otras dificultades que se presentan en los ejercicios de control ciudadano, tales como el maltrato por parte de funcionarios y funcionarias con un 35 %, las amenazas de los grupos ilegales que hacen presencia en los territorios 13 % y las amenazas por parte de la comunidad 12 %.

#### Cuando uno conoce sus derechos los exige

La falta de formación sobre los derechos humanos, los mecanismos y espacios para velar por lo público han sido elementos que influyen en la poca participación en el escenario de control ciudadano como se mencionaba anteriormente.

Pero cuando se tiene conocimiento de los derechos y los espacios, la ciudadanía se organiza y busca incidir en la formulación de políticas públicas, y en la implementación de las obras o proyectos que se realizan en el territorio.

“Empecemos a hacer educación desde la primaria, la secundaria, que la gente empiece a sentir que cuando allí están poniendo el primer ladrillo yo voy señor ¿qué está haciendo?, a tal cosa, yo no veo la valla donde usted está diciendo que obra va a hacer, me hace el favor y me socializa, ¿ya invitó a la comunidad?,

yo vivo aquí, ¿invitó a la comunidad? No. Entonces convóquela, él no se va a quedar haciéndole control a eso, pero al menos moviliza al operador a que haga lo que tiene que hacer según la norma.” (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

La profundización que se hace a través de las entrevistas permiten indagar por otras percepciones frente a la transparencia, la cual es definida como una actitud y disposición permanente a permitir que otros vean lo que se hace (GP y MLP, Comunicación personal, 25 de septiembre, 2015), por lo tanto “es todo lo que se hace visible, todo lo que se puede ver desde los distintos puntos de vista, todo lo que se puede alcanzar a ver en toda su plenitud” (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015), una actitud que da cuenta de un principio de gestión pública que asume la relación con la ciudadanía más allá de la decisión sobre presupuestos o recursos (FC, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015), y se refiere entonces a entender la ciudadanía como contraparte e interlocutor de las instituciones, de los funcionarios.

Esto significa tener la claridad de mostrar sus acciones a la ciudadanía con tranquilidad mostrando de esta manera su responsabilidad en las decisiones, acciones y resultados.

Sin embargo lo anterior, exige coherencia y reciprocidad en la relación genere confianzas mutuas y permita establecer un diálogo armónico y provechoso para mejorar la gestión pública y la credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones porque “cuando un ciudadano exige transparencia y no es transparente no se puede hacer nada” (AV, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).

“Por esta razón, ¿Por qué es importante la transparencia?,

Porque le permite (...) mirar a los ojos al otro, porque cuando hay transparencia y cuando se han explicado las cosas, el funcionario puede mirar de manera tranquila a su comunidad y la comunidad también puede mirar al funcionario con respeto. Y admitir que unas cosas salen bien, otras cosas no salen bien y

que falta todavía por hacer.” (EDM, Comunicación personal, 22 de septiembre, 2015).

### **Características de la transparencia**

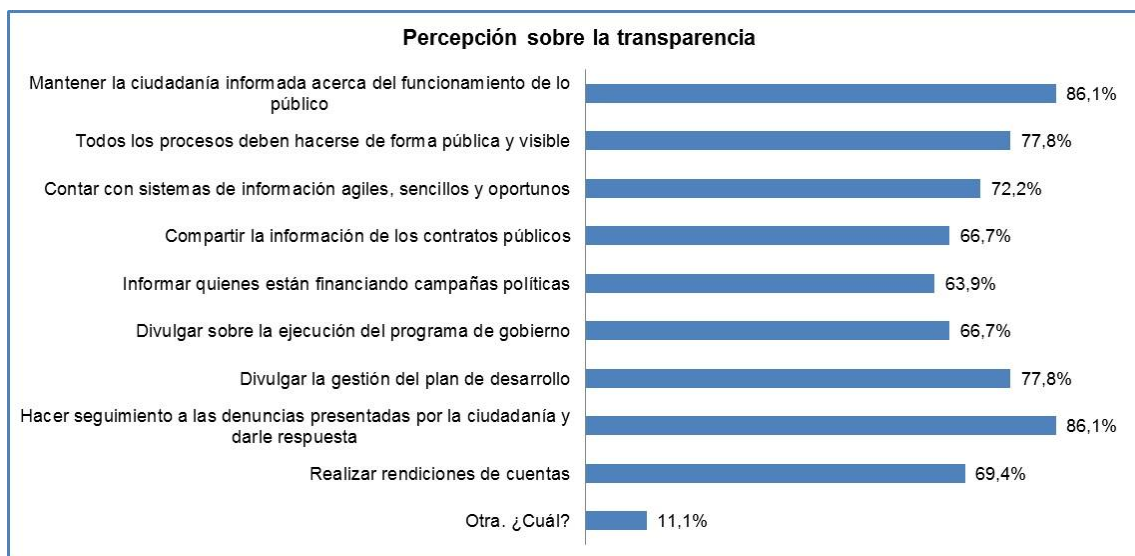
- La transparencia entre los entrevistados se relaciona con:
- Hacer las cosas bien hechas con calidad y eficiencia (IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015).
- Mostrando buena planificación en las obras públicas propuestas (AV, Comunicación personal, 28 de septiembre, 2015).
- Informando e interlocutando con la ciudadanía (JM, Comunicación personal, 24 de septiembre, 2015), el por qué se ejecuta, cómo se hace y evaluando su desarrollo, y no mostrar únicamente la ejecución de recursos y los resultados (FC, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

Esto significa que existe una presencia clara del estado en el territorio no solo para intervenir sino también para garantizar los derechos sociales y políticos (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015); que cumplen a los compromisos y obligaciones con las comunidades, sin “usarla” para justificar la ejecución de un recursos público por medio de la firma de una listado de asistencia (DG, Comunicación personal, 29 de septiembre, 2015).

La transparencia requiere en su cumplimiento de instrumentos, acciones y protocolos preventivos que eliminen las posibilidades o probabilidades que se generen hechos irregulares, así se logra recuperar la confianza de la sociedad civil con el Estado (JM, Comunicación personal, 24 de septiembre, 2015) y sus funcionarios.

## Elementos que contribuyen a mejorar la transparencia en la gestión pública

### Gráfica 24. Percepción sobre transparencia



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Según la encuesta, la eliminación de factores de riesgo para la superación de los fenómenos de la corrupción exige mejorar la gestión pública, y ello implica, como lo afirman los actores participantes, recuperar y fortalecer la confianza en las instituciones e indispensable para lograr la transparencia de las instituciones y en las actuaciones de los servidores públicos, que se define como una condición y calidad de mantener informada a la ciudadanía sobre el funcionamiento de lo público (86,1 %) y la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía puedan hacer seguimiento, formular recomendaciones y denuncias, y recibir respuestas satisfactorias y efectivas (86,1 %), ya que los procesos y en general la gestión pública deben realizarse de manera pública y visible, conforme con los planes correspondientes (77,8 %), es decir de un modo más general que la rendición de cuentas (69,4 %) o la información de un contrato o proyecto (66,7 %), procurando que los sistemas de información sean ágiles, sencillos y oportunos (72,2 %), es decir que garanticen el acceso y faciliten su comprensión y uso.

Estos elementos para fortalecer la transparencia, son planteados por los participantes luego de definir como problema fundamental del control social las dificultades y



barreras para el acceso a la información y la calidad de la misma, pues para el 86,1 % de los actores de control social vinculados a este ejercicio, la información que recibe es incompleta.

La presencia del estado garantizando los derechos, dialogando con la ciudadanía y al tiempo brindando información continua sobre los procesos que ejecuta genera las condiciones para que la ciudadanía participe en procesos de control ciudadano.

“Los contextos en donde digamos se desarrollan las veedurías se podría pensar que son los de mayor riesgo de corrupción o por el contrario donde hay mayores condiciones de transparencia, de participación, de democracia, Pero también ve uno casos donde los riesgos de corrupción son tan evidentes y la gente está preocupada que incluso hace o emprende procesos de control social pese a que pueden existir muchos factores que se lo impidan o que lo restrinjan.” (EDM, Comunicación personal, 22 de septiembre, 2015).

Esto significa que hay un factor de miedo que incide o desconocimiento para ejercer la exigencia de derechos.

“Una cosa muy paradójica, cuando hay un tema claro de corrupción y es de mucha... o es una cosa más comprometida, a la gente le da más temor, porque saben que ahí si van a encontrar una amenaza o algo así.” (EDM, Comunicación personal, 22 de septiembre, 2015).

### **3.5. Estado y Democracia**

Los actores participantes definen la democracia como un procedimiento por el cual se elige, se opina y se escucha “para incidir en las decisiones del Estado”, pero conscientes que con ello no transforman la realidad de corrupción ya que esos procedimientos se utilizan para fines diferentes a los principios y valores en los cuales se fundan el Estado y la democracia en Colombia; y por el contrario, las prácticas de corrupción corroen los cimientos de la democracia y del Estado, alteran las formas de representación y decisión, lo que atenta contra la dignidad humana, el bien común y la

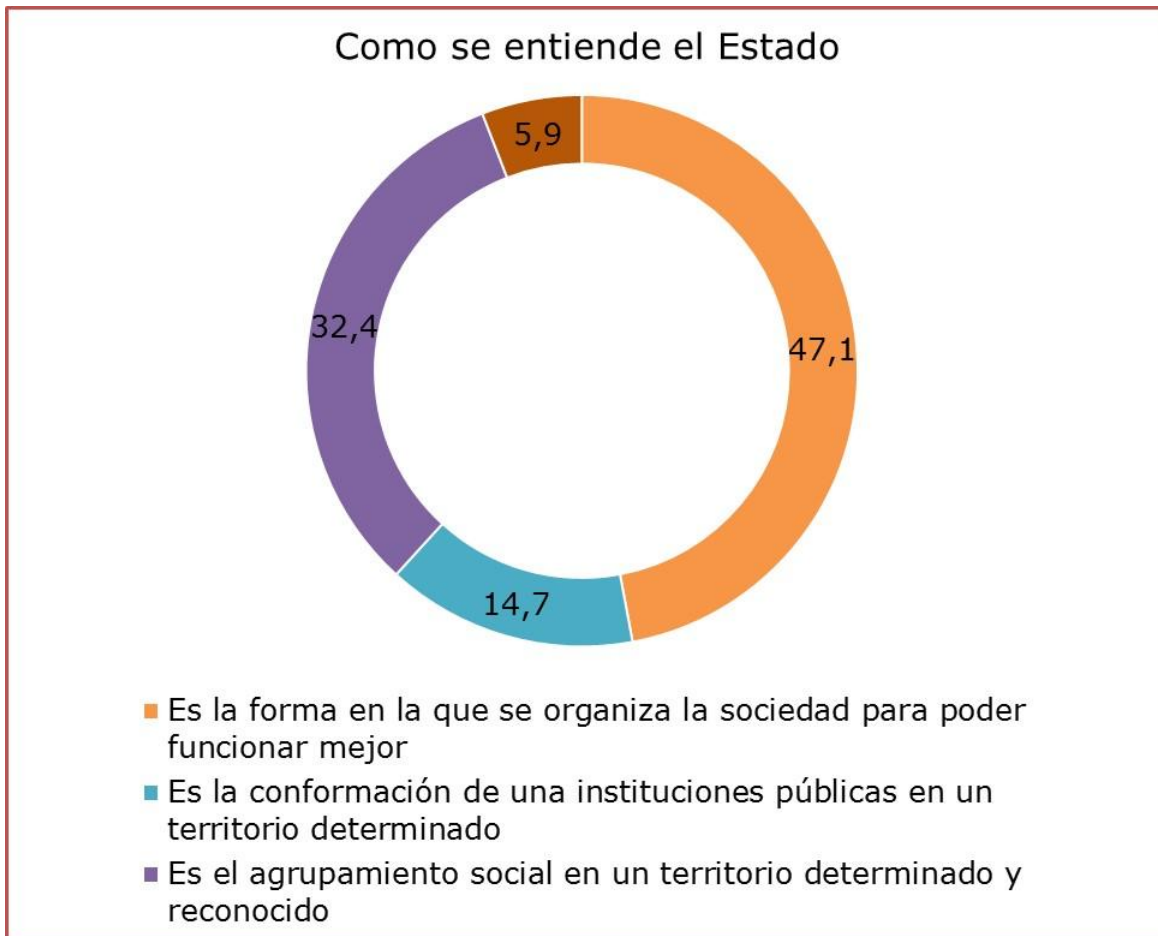
solidaridad entre las personas. De ahí que los procedimientos democráticos institucionales o formales terminan convirtiéndose en un mecanismo de convalidación y legitimación de decisiones tomadas en otras instancias o esferas del poder; de esta manera, entonces, la participación se vuelve funcional a las prácticas de corrupción y de legitimación de las decisiones gubernamentales, sin que al final de cuentas el estado y las instituciones se legitimen verdaderamente y se consoliden ante la sociedad.

“Ahí sí ha sido muy complicado porque es una labor de estigmatización y de criminalización de la protesta muy fuerte, porque ellos consideran participación, consideran concertación en la medida que no entorpezcan el proceso, ellos ven la participación más como la firma de asistencia, entregar el refrigerio y listo; entonces nombramos cuánta gente vino pero no realmente si están o no de acuerdo con el proyecto, si tienen críticas y nosotros que tenemos una posición crítica del proyecto y que tenemos incluso un modelo alternativo de intervención que fue realizado con la Universidad Nacional y con otras universidades a nivel internacional, consideramos que realmente no se nos están brindando las garantías de participación con decisión, más una participación para decir: ah, el adoquín va a ser cuadrado, va a ser redondo, va a ser rectangular o va a ser un rombo, cuando la real participación es definir: bueno, cuál es el modelo de ordenamiento para la comuna y cuáles van a ser los proyectos estratégicos, eso no se está definiendo, se está definiendo es la forma o el color de la cancha, si es amarilla, azul o roja, esa no es la participación para nosotros, la participación es poder definir qué es lo que realmente es más prioritario para el territorio.”  
(CV, Comunicación personal, 29 de septiembre, 2015).

El fenómeno de la corrupción requiere, para sus fines, la cooptación criminal del Estado y su reconfiguración —como lo afirma Luis Jorge Garay en sus estudios sobre economías ilegales—, con el fin de facilitar la usurpación del patrimonio público y evitar las sanciones judiciales, garantizando así la absoluta impunidad de los delitos. Esa es una de las razones por las cuales la ciudadanía concibe al estado como algo ajeno, extraño, distante a ella misma, a su esencia y naturaleza, a su devenir histórico y a su

expresión en el territorio. Por esa razón los ciudadanos y ciudadanas se sienten abstraídos o excluidos del Estado. Por eso mismo solo el 47 % de los procesos documentados en este trabajo reconocen que el Estado es la forma en que se organiza la sociedad para poder funcionar según la gráfica 25.

**Gráfica 25. Percepción sobre el Estado**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Parecería entonces que la falta de transparencia es un problema menor en un Estado democrático, derivado de circunstancias propias del desarrollo institucional o la estructuración de los aparatos para el cumplimiento de la función pública, independiente del fenómeno de la corrupción, como si fuera un problema de orden logístico y administrativo y no como una condición indispensable que facilita y favorece las prácticas de corrupción; la transparencia es un factor que contribuye a combatir la

corrupción en tanto deja a la vista de ciudadanos y ciudadanas los procesos de la administración pública y permite la vigilancia y el control ciudadano.

Por el contrario, la percepción de la falta de transparencia expresada en la dificultad para el acceso a la información sobre las decisiones de gobierno es lo que facilita que los intereses privados se impongan sobre el interés público. Es por esa misma razón que las barreras para el acceso a la información para el control social y ciudadano evidencian que el estado y las instituciones democráticas han sido permeadas en algunas ocasiones por el flagelo de la corrupción en la gestión pública.

Lo anterior parecería dar cuenta de un círculo vicioso que establece la falta de transparencia como consecuencia de la corrupción y la falta de transparencia como una condición que favorece o facilita las prácticas de corrupción. Y si se incluye ahí la participación en el control o vigilancia de lo público y la ineficiencia de los organismos de control para investigar y sancionar o para prevenir y evitar las prácticas de corrupción, entonces el círculo vicioso se hace más complejo aún. Ya que la participación ciudadana —factor esencial de una democracia moderna y de un Estado verdaderamente democrático— no cuenta con la transparencia e información completa, suficiente y oportuna por parte de las autoridades, enfrenta trabas institucionales para el acceso a la información, lo que dificulta el control ciudadano y ello impide que el ejercicio de responsabilidad ciudadano incida en la prevención de fenómenos de corrupción. No obstante y a pesar de esas dificultades, las organizaciones y procesos ciudadanos de control de la gestión pública, buscan información por su cuenta, con el apoyo de la comunidad, logran documentar casos, producir informes, generar alertas tempranas, denuncias y quejas de casos de corrupción, pero no cuentan con el apoyo de los organismos de control institucionales ni de los medios de comunicación lo que los obliga a la acción directa a la comunicación directa para la denuncia y la presión a las instituciones del estado para que cumplan con las funciones. Así las cosas, las organizaciones de la sociedad civil que se asumen voluntariamente como instancias ciudadanas de control a la gestión pública, parecen actuar a contracorriente del Estado y a pesar de las instituciones que tienen como misión salvaguardar los bienes públicos

y velar por la transparencia y la honestidad en la actuación de funcionarios y entidades oficiales.

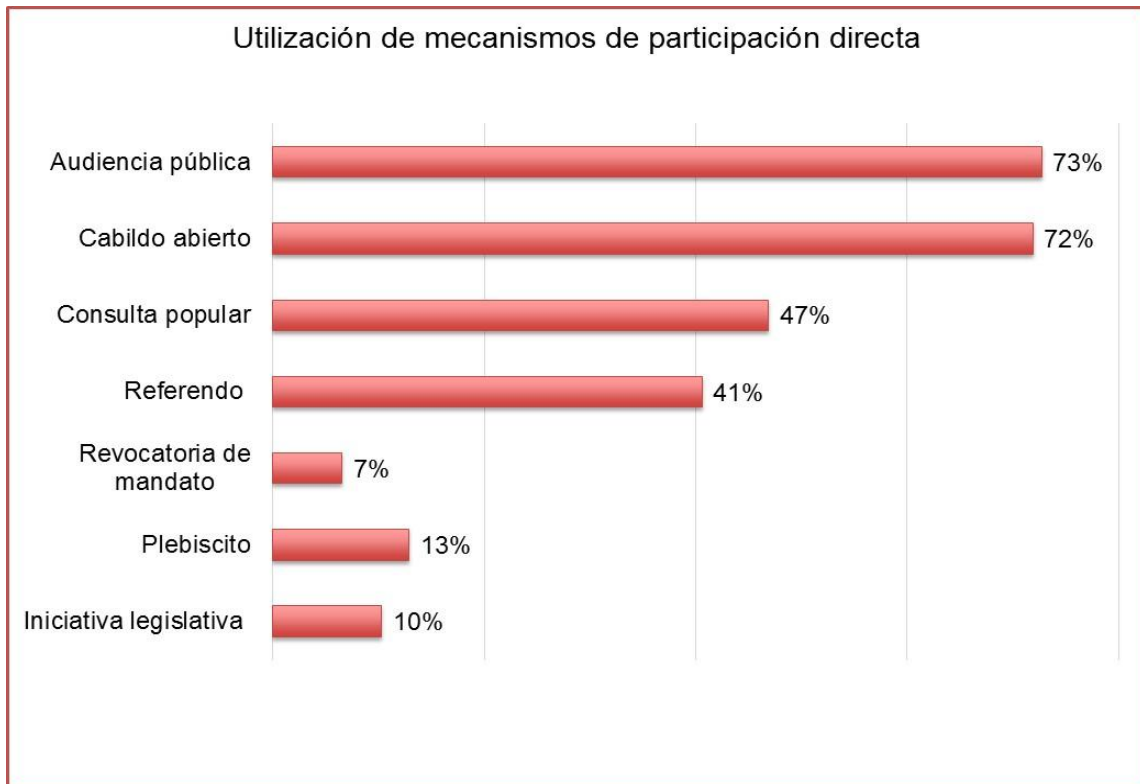
“Exacto, nosotros planteamos que la única forma de poder llegar a negociar o concertar con el Estado es a través de la presión política, de la movilización social, porque si no es así el Estado va a imponer sus condiciones, al Estado hay que apretarlo para poder sentarlo, en este caso ni siquiera apretándolos se han podido sentar, lo hemos apretado en algunas audiencias públicas. Hemos realizado dos audiencias públicas junto con la JAL en el año 2009 antes de la creación de la mesa se hizo un cabildo abierto sobre vivienda y conexos. Y el tema de la consulta popular, que son los tres mecanismos de participación que hemos utilizado.” (CV, Comunicación personal, 29 de septiembre, 2015)

### **3.6. Soberanía popular y poder constituyente**

La falta de comprensión o de conciencia sobre el sentido de la Soberanía Popular y el Poder Constituyente establecidos implícita y explícitamente en la Constitución Política de Colombia (Artículo 3) como fundamentos de la naturaleza y estructura del estado conlleva actitudes derrotistas, subordinadas e inmóviles de parte de la ciudadanía en su dimensión general y colectiva, o de las personas en la dimensión individual. “Que el pueblo puede incidir y mandar, pero tal vez eso es lo que no le gusta a los gobernantes, un pueblo bien empoderado le quita el poder a un gobernante” (DG, Comunicación personal, 29 de septiembre, 2015).

Es así como los hallazgos del ejercicio de caracterización arrojan resultados tales como que el 73 % ha participado en audiencias públicas y el 72 % en cabildos y en general de alguna manera han participado en los diferentes mecanismos directos contemplados en la Constitución, no obstante se plantea con mayor profundidad en las entrevistas y grupos focales que no hay mucha credibilidad en estos mecanismos, dado que las decisiones que emanan no son tenidas en cuenta, por los decisores políticos, por lo que consideran la importancia de la movilización para sentar una voz de protesta.

Gráfica 26. Utilización Mecanismos de participación directa



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Resulta entonces extraño, que todas las ofertas y diseños curriculares de formación para el control social, desde las entidades públicas, estén soportadas sobre los parámetros y procedimientos legales (por aquello de lo legalista de nuestra cultura) que sobre los elementos de la esencia y naturaleza misma de la democracia (por lo menos en teoría) y de los fundamentos que caracterizan o definen al estado colombiano, como el concepto y las implicaciones práctico – políticas de la soberanía popular y el poder constituyente.

Quizás por eso, entre otras razones, la acción directa, las vías de hecho y de presión política, adquieren otra dimensión y trascendencia al momento de actuar sobre situaciones conflictivas respecto del interés colectivo y los bienes públicos. La movilización ciudadana, las marchas, los plantones, los paros, las tomas de edificios o espacios públicos, las denuncias públicas, las redes sociales y un abanico de estrategias y formas de acción colectiva dan cuenta de la manera como se enfrenta la

relación con el gobierno frente a asuntos de interés común o frente a las situaciones de riesgo, afectación y vulneración de derechos, sin mayor preocupación por el cumplimiento de los parámetros legales, ni por la discusión de las teorías sobre la democracia, la acción política o los mecanismos de participación ciudadana definidos y establecidos por el Estado. Apelando a la organización popular y al sentido de responsabilidad y solidaridad social ante situaciones angustiantes o indignas.

Lo anterior hace referencia a las subjetividades de las personas y colectivos respecto de las visiones de la realidad, los problemas sociales y sus manifestaciones, origen, causas y evolución, las opciones de acción políticas, las políticas públicas, las decisiones y el marco normativo, entre otros. Pero también se refiere a elementos de orden ontológico y teleológico respecto de la condición de sujeto político, de soberanía popular y poder constituyente como del sentido de solidaridad, responsabilidad, autonomía, autogestión (en el sentido de auto-gestión, o autopoiesis), bien común y colaboración en la búsqueda de alternativas a las situaciones problemáticas, lo que sería objeto de otro tipo de análisis o investigación, y en lo cual no es posible profundizar aquí.

Sin embargo, las entrevistas y encuestas ofrecen elementos para poder afirmar de manera preliminar, que los ejercicios de soberanía popular y poder constituyente tienen mayor claridad en los casos de expresiones organizativas más sólidas con apuestas políticas estratégicas y donde hay mayor elaboración y análisis crítico de los fenómenos sociales o políticos y contextualización histórica de los procesos y decisiones gubernamentales o de la estructura y funcionamiento de la sociedad y el Estado, sin desconocer, los elementos ideológicos subyacentes.

Por las referencias que ofrecen los entrevistados, los procesos de empoderamiento e incidencia políticos de las comunidades tienen más perspectiva si se soportan en organizaciones sólidas y ejercicios democráticos, estructuras y prácticas horizontales (no jerárquicas) y de responsabilidad colectiva, antes que en organizaciones frágiles, liderazgos unipersonales, estructuras jerárquicas y centralizadas.

“Hasta cierto tiempo, nosotros teníamos un proceso de formulación del plan de desarrollo de la comuna 13. En esos primeros años era un ejercicio soberano de los líderes, de liderazgo de esa comuna pensándose el territorio, no importándole si venían ayudas o no, si la gestión todavía, la formulación de ese territorio, generar desarrollo en ese territorio fue supremamente importante en los primeros tres, cuatro años. Ya después eso se vagabundeó, nos mataron una cabeza del proceso que fue Jaider Ramírez, presidente de Asocomunal en ese momento.” (IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015).

Así mismo, es coherente con las teorías sobre el estado y algunas posturas políticas sobre cultura política y ciudadanía que se enfoca a considerar la soberanía popular como expresión de una ciudadanía activa, virtuosa, sólida que tiene fuertes vínculos entre sus habitantes, ciudadanos y ciudadanas como sujetos de derechos y de responsabilidades sociales, además de identidad en torno a principios fundamentales que garantizan una convivencia armónica y estable. Por lo tanto, soberanía popular no es un postulado constitucional, un marco legal, un procedimiento de la democracia, es una cultura y una forma de vida, fundadas y fundamentadas en la voluntad colectiva y el empoderamiento social capaz de crear instituciones, instituir o instaurar, gestar nuevas formas, de acuerdo con los cambios y necesidades colectivos.

“Yo considero la soberanía popular como un movimiento... no como un único movimiento social sino como una sociedad civil con todas sus diversidades expresadas, capaz de incidir realmente en la conducción del país...Entonces yo sí creo que la soberanía estaría marcada por eso, como por una sociedad capaz de decir para dónde quiere ir, no que otros le digan porque nuestras sociedades van para donde otros quieren.” (LA, Comunicación personal, 20 de octubre, 2015).

Esta última frase en la entrevista sugiere la subordinación de sociedades (y estados) a la voluntad de “otros” haciendo referencia a organismos supranacionales, multinacionales o multilaterales, a su poder y sus poderosos intereses privados que inciden sobre las políticas y los gobiernos, trazan directrices sobre asuntos



fundamentales del desarrollo, la democracia, la estructura económica o el régimen políticos, además de un control casi absoluto de los medios de comunicación o de la investigación científica, con lo cual el asunto de la soberanía (popular y/o nacional) además de ser un concepto o definición teórica difusa se muestra como inaplicable o imposible en la práctica, por los imaginarios y referentes “conceptuales” que definen la necesidad indispensable del Estado, de las formas de gobierno, de las estructuras de poder y por lo tanto la subordinación del individuo. Así que se aspira, espera o desea que “otros” la otorguen, la reconozcan, cuando de lo que se trata es de la asunción y ejercicio desde el seno de la sociedad, las personas, las organizaciones y por lo tanto crea, decide, define, gesta las formas, las instancias, los procesos y las instituciones.

“Digamos que lo primero es el reconocimiento de la organización social como un actor político de la gestión del territorio; lo segundo tiene que ver con la generación de una institucionalidad comunitaria a nivel local que permita mejorar, ampliar, profundizar los ejercicios de gobernanza local... lo tercero implica articular digamos en el sistema de participación o lo que nosotros hemos denominado como el estatuto de la participación, los componentes relacionados con el plan de desarrollo municipal, el sistema municipal de planeación, el sub sistema de participación en el POT y los componentes de participación y gestión de los planes de desarrollo local.” (EN, Comunicación personal, 16 de octubre, 2015).

En tal sentido la soberanía popular deja de ser un concepto abstracto de la filosofía política, del derecho constitucional, de “los principios y naturaleza del Estado colombiano”, definidos en su constitución política y pasa a ser una condición del sujeto político, de la cultura política que ni siquiera necesita ser nombrada como tal, por ejemplo:

“Pues no necesariamente, con ese concepto así, como tal, no lo hemos trabajado pero si reivindicamos esa capacidad que tienen los mismos pobladores de planear su territorio. Quién mejor para planear el territorio que la misma gente que lo está habitando, que lo lucha, que lo sufre. Entonces en esa medida decimos la legitimidad que nosotros tenemos, no tanto desde la

constitución sino desde la práctica real es si nosotros tenemos ideas por qué no desde la parte técnica de la institucionalidad que tiene todos los argumentos, que tiene todos los técnicos, ¿por qué no se plantea eso?.” (CV, Comunicación personal, 29 de septiembre, 2015).

Esos procesos, ejercicios o demostraciones de soberanía popular en asuntos, territorios, sectores sociales, específicos o temas de agenda pública tienen como elemento común y condición previa, la formación política, la construcción de sujeto político, por lo tanto capaz de superar los obstáculos formales, estructurales o institucionales, y las deficiencias culturales y políticas, trascienden los *habitus*<sup>10</sup>, imaginarios, referentes simbólicos, esquemas de pensamiento y esquemas de acción (paradigmas), sobre los que se establece, define u orienta la relación estado – ciudadanía y las trabas burocráticas de un régimen político formal y funcional a los intereses particulares más que al interés colectivo.

Desde esta perspectiva la soberanía popular en su condición de poder constituyente, emerge, irrumpe en el escenario político, cuando el poder constituido toma distancia y actúa sin coherencia, ni sujeción a los principios, intereses, expectativas y necesidades del constituyente primario, del pueblo y, por lo tanto, es el pueblo el que recupera, ejerce, aplica la democracia directa para restaurar, o reinstaurar el derecho, la institucionalidad, conforme con los principios y característica que lo definen o identifican.

“El mejor ejemplo es la 76 (...) 25 barrios unidos en la 76 y se ganó (...) Empezó (...), cuando se eligió la junta de valoración, la gente no sabía, es que van a hacer una obra – ¿y qué obra? –Es que van a ampliar, -¿y de dónde hasta dónde? Entonces empezamos a estudiar, primero empezó con el tema de valorización de los que no estaban de acuerdo y empezamos a encontrar que dentro del derrame de valorización habían unas pequeñas islas y empezamos a consultar de dónde eran esas islas y por qué, entonces estaban las casas de

---

<sup>10</sup> En el sentido de Pierre Bourdieu

las tías de Juan Gómez Martínez, unas casas de los Valencia Cossio y empezamos a darnos cuenta que había un favorecimiento ilícito.” (NPR comunicación personal, 25 de septiembre, 2015).

Por lo tanto, la categoría *Soberanía Popular y Poder Constituyente* implícita o explícita en el control social y ciudadano a la gestión pública tiene una íntima relación de interdependencia con la categoría *Sujeto Político y Cultura Política*, que puede ofrecer claves para entender los alcances políticos y la utilidad práctica del ejercicio de la ciudadanía responsable o la democracia directa en la vigilancia al gobierno y entidades del estado, como al cuidado y defensa de lo público, elementos que permitirían el mejoramiento del Estado en el cumplimiento de sus funciones y su consecuente legitimidad.

### **3.7. Cultura política y sujeto político**

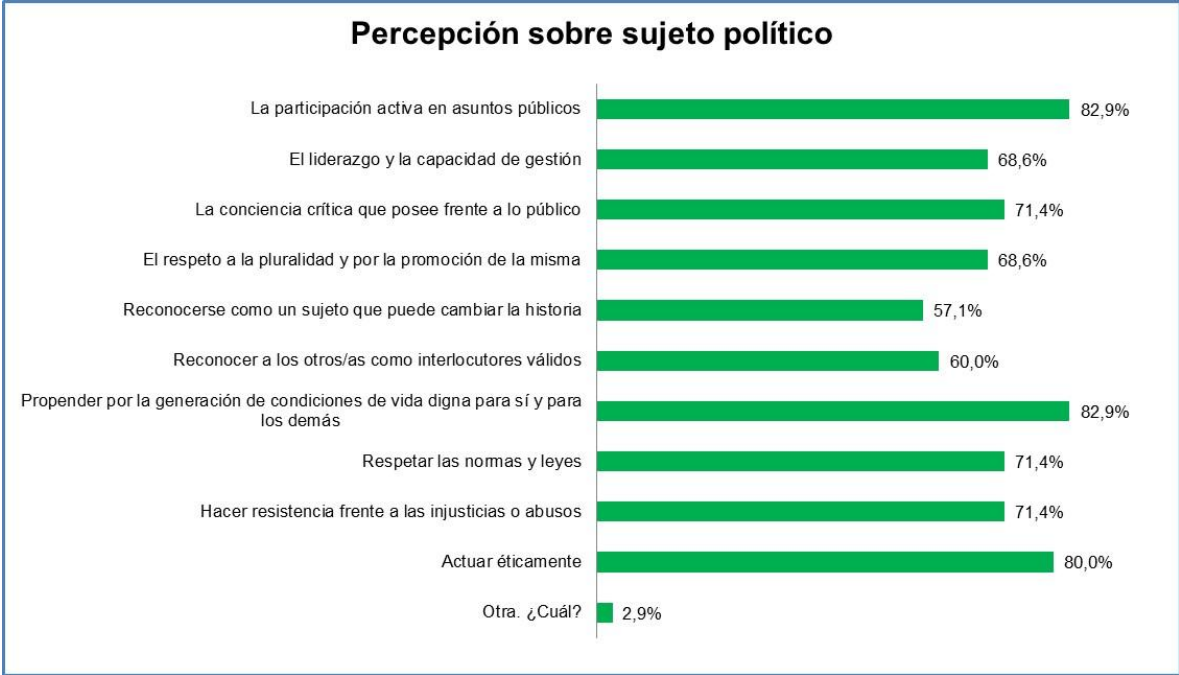
La cultura política se entiende y asume aquí, como el conjunto de valores, principios, prácticas, costumbres y formas de relación entre las personas como ciudadanos, y de éstas con el estado, con el territorio, las normas y las instituciones políticas, cualquiera que sea el régimen o estructura política en un momento determinado. Pues ella depende de muchos factores y condiciones que hacen distinta según el contexto o evolución histórica, social, cultural, económica o político de una sociedad o grupo humano específico. “Yo lo que pienso es que cada región, cada comunidad tiene la cultura política que se merece; decir que sea la indicada para el momento histórico o para las condiciones de desarrollo que tenga, sería otra discusión” (EDM, Comunicación personal, 22 de septiembre, 2015).

Para el diseño de elementos de política pública que permitan fortalecer el control social como ejercicio pleno y permanente de la ciudadanía y expresión de un sujeto político capaz de generar cambios estructurales e incidir en la historia de una sociedad es necesario averiguar sobre las condiciones y manifestaciones de la cultura política que caracteriza un conglomerado social o una sociedad determinada. Así por ejemplo, para

algunos entrevistados, la cultura política que caracteriza a la sociedad colombiana y específicamente a la de Medellín es la que expresa unas formas de transacción de intereses entre individuos y a los espacios que se generan para esas transacciones.

“La cultura política es cuando yo me empodero de los temas políticos, que es las relaciones de nosotros como ciudadanos, como que yo tengo unos intereses y yo tengo unos intereses y los negociamos y los concertamos, yo voy a esos escenarios de concertación.” (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

**Gráfica 27. Percepción sobre sujeto político**



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas para la caracterización, 2015.

Así mismo el 83% de los encuestados considera que un sujeto político es aquel que participan activa en asuntos públicos y propende por la generación de condiciones de vida digna para todos y todas.

Sin embargo se plantea que la cultura política muestra la tensión entre los intereses individuales o privados y el interés colectivo o interés general, las formas de tranzar o tramitar esas diferencias y finalmente la supremacía de uno sobre otros. Ello deriva,

según los actores entrevistados, de varias circunstancias o condiciones previas como la educación, los valores y principios, el nivel de conciencia social, el desarrollo del pensamiento crítico, el sentido de solidaridad y responsabilidad con lo público, el respeto y acatamiento de las normas, la ética y la coherencia, la organización, los líderes, tipos de liderazgo, las estructuras políticas, la identidad y el sentido de pertenencia, entre otros.

Por lo tanto, la cultura política que se expresa en Medellín expresa también el conjunto de prácticas, nociones, referentes simbólicos, argumentos y discursos que justifican o explican tal o cual comportamiento frente a lo público, como la falta de planeación y la corrupción.

“Usted se puede encontrar una cosa que le demuestra que no hay planeación, y es que vaya donde están las obras físicas y es frente a la casa de un líder o de un presidente de acción comunal, de Asocomunal ahí están las obras, ahí está pasando algo.” (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

Esa cultura política marcada por la corrupción y la ilegalidad, tiene como explicación la influencia del narcotráfico que afectó y trastocó casi todos los ámbitos de la vida privada y de las instituciones del estado lo que justifica “El todo vale”, desde el tráfico de influencias hasta la violencia y la criminalidad.

“El origen de la corrupción, ¿cuál es? Lo que le dije, hemos bajado las defensas, el cuento del narcotráfico nos bajó las defensas, todo lo que puede, todo lo vale, el individualismo. Desde que ver al vivo como el que se cuele en la cola, ah! Es que eso es un virus, son cosas a veces hasta culturales. Cuando empezamos a pensar simplemente en nosotros y dejamos de preocuparnos en el otro, todo se perratió, todo.” (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

Es entonces, en el sentido de Luis Jorge Garay, la corrupción es una forma de cooptación criminal del estado y una reconfiguración cooptada del estado que sólo pudo ser posible donde los principios y valores se habían relajado hasta tal punto de no oponer resistencia ni objeción al deslumbramiento que generó el poder y el dinero de las mafias, como el mensaje de estilos de vida exitosos y fáciles. Por eso, la

cooptación y reconfiguración del estado fue posible que ha permeado todas las esferas de la sociedad y la institucionalidad en función de los intereses particulares o privados en detrimento del interés general, tanto en el ámbito general nacional hasta el local y comunitario, que estimula comportamientos y costumbres políticas ilegales e inmorales entendidas como normales, legales y socialmente aceptadas.

“En esta ciudad sinceramente no veo que exista como una cultura en lo político porque cuando unos tienen unas personas o tienen... yo lo he trabajado más en la amistad, personas que nos unimos para iniciar procesos que vemos que van a permitir cambios y que al tener esas personas unas aspiraciones políticas pues nos apoyamos.” (IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015).

“Las contrataciones están direccionadas a cumplir necesidades de líderes y no de la comunidad. ¿Cómo se argumenta eso? O sea, digamos por ejemplo a nosotros como líderes nos sirve más un taller de capacitación que atender un problema de basuras, entonces el operador a pesar de que el objeto del contrato dice atacar problemas de basura porque está basado supuestamente en el PAAL que lo tenemos aquí, entonces no reducen van cambiando, van cambiando hasta que queda en taller de capacitación por qué, porque este líder en el proceso de contratación se beneficia.” (IR, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015).

Por lo tanto, esa cultura política da cuenta de un sujeto político fácilmente manipulable, debido a la calidad de la educación y la falta de formación política, que se caracteriza por el desconocimiento de los asuntos del estado (desinformación), debido al poder o capacidad de incidencia sobre la conciencia y los imaginarios colectivos, que ejercen los medios masivos de comunicación (que pertenecen a grandes grupos económicos nacionales y transnacionales) cuyos intereses dependen en muchos casos de decisiones políticas de los estados y/o de los ciudadanos.

“Para mí la cultura política en esta sociedad es miope, porque se basa en los medios de comunicación, es increíble que tu capacidad de poder elegir un gobernante se basa en una encuesta, que sabemos, todos sabemos que x

candidato la compró y la puso en el aire para que los beneficié.” (IR, CV y AP, Comunicación personal, 21 de septiembre, 2015).

“Entonces la gente termina creyendo que la preocupación que tienen por tal sector es mucho menor porque resulta que los medios de comunicación le están diciendo que en lo que tengo que pesar es en movilidad” (AR, Comunicación personal, 1 de octubre, 2015).

La escasa y deficiente educación, unida a la promoción de modelos de vida consumistas e individualistas, de la competencia sin ética, caracterizan a un sujeto político metalizado o interesado principalmente por la acumulación de dinero, insolidario y egoísta que asume el “todo vale”, como un principio de vida para su felicidad y ascenso social y que trasciende a la esfera de la política y las instituciones del estado con ese único propósito o finalidad.

“Una perspectiva individualista en donde como a mí no me ha tocado, como a mí no me tumbaron la mitad de la casa para poder construir la carretera y me expropiaron y me pagaron lo que quisieron, entonces no me preocupo.” (AR, Comunicación personal, 1 de octubre, 2015).

Si a lo anterior se agregan elementos de autopercepción de la identidad “paisa” que hace referencia a la pujanza y la tenacidad de tiempos pasados para justificar la supuesta supremacía, de manera excluyente y arrogante frente a la diversidad y la interculturalidad, se torna entonces un asunto más complejo y difícil de transformar ya que entiende y asume prácticas de corrupción como legítimas y necesarias.

“Yo creo que es una cultura política muy en el marco tradicional,... Siento que sigue siendo una cultura política muy excluyente de la diversidad que somos en esta ciudad... aparte tenemos esa concepción de que el paisa es el vivo, de los mejores de Colombia de los más inteligentes, de los más vivos y no sé qué más, que yo creo que es una cultura que favorece mucho la corrupción porque también va instalando cosas en yo me quedo con lo de los demás y se me da nada porque es que nosotros somos los más vivos. Vea uno va por ejemplo a foros a Bogotá y resulta que los paisas quieren monopolizar todo, uno va por

ejemplo a las cosas de PP y son los que más quieren hablar, o sea hay una cultura totalmente avallasadora como no escuchante de la diversidad que somos, entonces eso es problemático.” (LA, Comunicación personal, 20 de octubre, 2015).

Por lo tanto, para combatir la corrupción en la cultura política es indispensable pensar en la función que debe desempeñar la educación en la transformación de costumbres y hábitos frente a lo público, como en la relación de las personas entre sí, de ellas con el entorno natural, social o político, coherente con los principios que dice asumir y defender.

“No es un problema de firmas es un problema de educación, empecemos a hacer educación desde la primaria, la secundaria, que la gente empiece a sentir que cuando allí están poniendo el primer ladrillo yo voy señor ¿qué está haciendo?, a tal cosa, yo no veo la valla donde usted está diciendo que obra va a hacer, me hace el favor y me socializa, ¿ya invitó a la comunidad?, yo vivo aquí, ¿invitó a la comunidad? No. Entonces convóquela, él no se va a quedar haciéndole control a eso, pero al menos moviliza al operador a que haga lo que tiene que hacer según la norma.” (VQ y JE, Comunicación personal, 23 de septiembre, 2015).

Pero esa acción educativa hacia las personas, que debe implantarse desde la primera infancia no es realizable, únicamente, en el ámbito escolar institucionalizado, sino en las prácticas sociales, en la vida cotidiana, en las relaciones humanas, en los procesos sociales y organizaciones, en el ejemplo, la coherencia de los familiares y adultos significativos.

“Me parece que las acciones de educación, las acciones de movilización, hay alguien que dijo ahí que se había formado pues como niña me imagino que la llevaba la mamá a todos los eventos y que se había formado en eso y que le agradecía a las organizaciones, pues alguien a quién le llegó la formación indirectamente. Entonces sí creo que esas acciones de formación contribuyen.” (LA, Comunicación personal, 20 de octubre, 2015).



## Algunas conclusiones

- Son más las dificultades y obstáculos que encuentran las personas y las organizaciones que hacen control social- ciudadano, que las facilidades u oportunidades que se les presenta en su que hacer.
- Uno de los asuntos que más desestimula a las personas que participan de los ejercicios de control social es el bajo impacto que tiene su actividad. A la falta de elementos técnicos se suma que la respuesta de los funcionarios y funcionarias del Estado es muy adversa. En primer lugar, porque hay una cultura muy resistente al control que es sentido como amenaza y en segundo, porque la eficacia de los organismos de control y judiciales es bastante cuestionada por los ciudadanos y ciudadanas que participaron en las diferentes actividades de construcción de estos Lineamientos.
- Se planteo como problemática el que los ejercicios de control o veedurías sean muy solitarios, que a pesar de los esfuerzos, aun no se ha logrado consolidar un trabajo en red de los ejercicios de control, por eso se plantea la necesidad de intercambios y de acciones articuladas entre este tipo de procesos sociales.
- Una gran dificultad se encuentra en la disposición de recursos materiales para realizar los ejercicios de control o veedurías ciudadanas y la academia muestra poco interés por trabajar el tema
- Uno de los principales obstáculos que apareció en los diferentes insumos, tiene relación con la mentalidad que tienen los servidores públicos respecto al control ciudadano, algo que es visto como intimidante e incomodo. Pero de la contra parte también se señala que en muchas ocasiones herramientas como el derecho de petición son utilizadas con ánimos de indisponer a la Administración, así mismo en varias situaciones las y los servidores no dominan suficientemente la ley y las respuestas no son oportunas ni entregan información suficientemente acorde a lo solicitado.

- El 62% de las veedurías y organizaciones de control ciudadano, se crearon en los últimos 5 años, de ellos el 24% en el año 2013, como resultado de los procesos de formación en veedurías.
- Las personas que hacen parte de los procesos de control ciudadano, cuentan con bajos niveles educativos, aunque se destaca que quienes los lideran tienen mayores niveles de formación.
- La oferta de formación que se ofrece en la ciudad para quienes están interesados en hacer control social- ciudadano y veedurías, aún sigue desarticulada y poco pertinente, se destaca también la falta de acompañamiento institucional por parte de los entes responsables
- Se mantiene una ausencia de la participación de las y los jóvenes en procesos de control ciudadano, estos espacios siguen siendo escenarios para personas de adultas y adultas mayores.
- Los ámbitos de acción de los procesos de control son en su mayoría locales (Barrio o comuna) y con mayor énfasis en proyectos pequeños, no obstante se plantea la necesidad de contar con otros conocimientos más especializados que les permita hacer seguimiento a otros proyectos que son estratégicos en la ciudad.
- Existe una multiplicidad de actores que hacen ejercicios de control social – ciudadano, no obstante los intereses son diversos frente a la agendas de ciudad, se destaca la motivación para hacer control a las obras públicas y aquellas que tocan con la cotidianidad de los individuos, el barrio o la comuna.
- Se plantea una mayor motivación para hacer control ciudadano, por el interés por controlar la ejecución del recurso público y que se cumpla el objetivo del contrato, no obstante también se identifican casos donde se hace control por que no se está de acuerdo con quien se le adjudico el contrato.
- Se destaca que el mecanismo más utilizado en los ejercicios de control ciudadano, es la elaboración de derechos de petición (86%), el cual se explica que estos pueden hacerse de forma individual o colectiva.
- Frente a las principales barreras para realizar los ejercicios de control social, se destaca con mayor fuerza que el acceso a la información con calidad, sigue

siendo el principal problema (75%), así mismo se destaca las amenazas recibidas en función del ejercicio, donde un 35% afirma que es por parte de funcionarios y funcionarias, 13% por grupos ilegales y 12% por parte de la comunidad, hechos que violan el ejercicio del derecho hacer control a la gestión pública.

- Frente a los logros que se han tenido a partir de los ejercicios de control ciudadano, se plantea que han sido poder realizar medidas preventivas frente a la ejecución de los proyectos en sus barrios y comunas y en segundo lugar poder sensibilizar a la comunidad frente a la necesidad de hacer control.
- Se destaca la inconformidad planteada por los actores caracterizados, debido al manejo y privatización que se está haciendo en la ciudad del patrimonio público, tales como la venta de Une y la venta de Isagen.
- Se hace necesario implementar acciones que recuperen la confianza en el servidor o servidora pública, dado que los resultados de este estudio arrojan cifras altas (26%) frente a las y los funcionarios públicos como los principales causantes de la corrupción, seguido de la clase política con el 21%.
- La transparencia entre los entrevistados se relaciona con hacer las cosas bien hechas con calidad y eficiencia, mostrando buena planificación en las obras públicas propuestas, informando e interlocutando y concertando con la comunidad.

## Referencias bibliográficas

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC*. Bogotá, D.C.: Autor.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20, julio, 1991). Gaceta Constitucional. 1991. N.º 116. Recuperado de [http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion\\_General/constitucion\\_politica.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf)
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1712. (6, marzo, 2014). Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá. D. C., 2014. N.º 49084.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 850. (18, noviembre, 2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Diario oficial. Bogotá, D.C., 2003. N.º 45376.
- Colombia. Congreso de la República. Ley Estatutaria 1757. (6, julio, 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. N.º 49565.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Iberoamericana de Juventud. (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Recuperado de [http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/doc1202813603.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/doc1202813603.pdf)
- Corpovisionarios y Alcaldía de Medellín. (2013). *Indicadores de Cultura Ciudadana en Medellín 2013*. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/Cultura\\_/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2014/ResultadosEncuestaBienalCulturaCiudadanaMedellin2013.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/Cultura_/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2014/ResultadosEncuestaBienalCulturaCiudadanaMedellin2013.pdf)
- Cunill Grau, N. (2006). La transparencia en la gestión pública, ¿cómo construirle viabilidad? *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (8), 22-44.

- De Bruces A Mí. (2012). Tu amenaza. En *Elemento Sorpresa* [digital]. Medellín: Independiente.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013). *Encuesta de Cultura Política 2013*. Bogotá, D.C.: Autor.
- *El Espectador*. (4 de noviembre de 2015). La polémica 'encuesta' de Claudia López que causa furor en redes sociales. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/polemica-encuesta-de-claudia-lopez-causa-furor-redes-so-articulo-597024>
- Instituto Popular de Capacitación y Alcaldía de Medellín. (2013). *El Impacto de las políticas públicas de participación ciudadana en los últimos 25 años*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- León, J. (13 de mayo del 2013). Luis Jorge Garay: “El sistema político no ha tomado la decisión de romper totalmente con la ilegal”. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/node/43973>
- Presidencia de la República de Colombia y Secretaría de Transparencia. (2014, diciembre). *Informe de gestión. Secretaría de Transparencia*. Recuperado de [http://www.anticorruptcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/informe\\_secretaria\\_transparencia2014.pdf](http://www.anticorruptcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/informe_secretaria_transparencia2014.pdf)
- Torrijos, E., Naranjo, F. L., Jiménez Giraldo, C., Quiñones, E. Y., Pardo Carrero, M., Isla Guzmán, P.,... Medellín Lozano, F. (2001). *Plan nacional de formación de veedores para el ejercicio del control social a la gestión pública: una propuesta para renovar los vínculos Estado sociedad*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/PLAN%20NACIONAL%20DE%20FORMACI%C3%93N%20DE%20VEEDORES%20PARA%20EL%20CONTROL%20SOCIAL.pdf>
- Transparencia Colombia. (21 de mayo de 2015). *Índice de percepción de corrupción 2014*. Recuperado de <http://transparenciacolombia.org.co/es/noticias/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014>
- Vargas Cuellar, M. I. (junio, 2010). Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: Una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales

de participación. *Tlatemoani*, (2). Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/02/mivc.pdf>

- WBCC2014. (17 de febrero de 2014). "El principal problema del país no son las Farc, sino la corrupción rampante": Claudia López, candidata al Senado. *Canal Capital*. Recuperado de <http://www.canalcapital.gov.co/blogs/el-principal-problema-del-pais-no-son-las-farc-sino-la-corrupcion-rampante-claudia-lopez-candidata-al-senado/>