



Estado del arte del Control Social - Ciudadano a la Gestión Pública

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

Convenio de Asociación No. 4600060344

Medellín, febrero de 2016

Elaboración

Ángela María Urrego Tovar

Equipo del proyecto

Luz Nely Osorno Ospina

Coordinadora general

Álvaro Efrén Córdoba Obando

Carlos Hernán Montoya Suarez

Profesionales sociales de investigación

Rodrigo Osorno Ospina

Asesor metodológico

Migdalia Andrea Hoyos

Apoyo técnico

CONTENIDO

Introducción.....	3
1. Antecedentes teóricos del concepto de control social: Aportes fundamentales desde la sociología y otras disciplinas.....	5
2. El control social en el ámbito de la Administración y la gestión de lo público	12
3. Los enfoques del control social.....	18
4. La transición de control social a control ciudadano	22
5. Las contribuciones empíricas –Investigaciones sobre el tema de control social /control ciudadano	23
5.1.1 Antecedentes del control social/ciudadano que se identifican.....	29
5.1.2 Enfoques desde los que se aborda el control social/ciudadano:.....	32
5.2 Temáticas abordadas en las investigaciones.....	36
5.3. Principales hallazgos y conclusiones que presentan las investigaciones revisadas:.....	40
5.4 Tendencias, conexiones y vacíos	56
6. Retos de los ejercicios de control ciudadano	64
Referencias bibliográficas:	66

INTRODUCCIÓN.

Después de la reforma a la Constitución Política de Colombia de 1991, la participación ciudadana deja de concebirse como un mero asunto electoral y se amplían los escenarios de deliberación y decisión para que la ciudadanía pueda ejercer la soberanía popular en torno a los intereses públicos y en el cuidado de lo que es de todos y todas, impulsando la transición de la democracia representativa a una democracia participativa. En este marco de acción, el control social a la gestión pública ha sido identificado desde los discursos de la Administración Pública como una forma de participación, por medio de la cual los ciudadanos ejercen una función crítica de observación y vigilancia sobre el comportamiento y la responsabilidad de los agentes públicos en el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos. No obstante, pasados 24 años de la promulgación de la nueva Carta Política, la participación ciudadana frente al cuidado de lo público sigue siendo muy débil; no se han apropiado los mecanismos dispuestos para tal fin y los niveles de corrupción en el manejo de los recursos públicos siguen siendo muy elevados. Además no se cuenta con mecanismos que garanticen la eficacia en el control que ejerce la ciudadanía sobre la Administración Pública.

Por esto, con el ánimo de contribuir a las discusiones y a la definición de alternativas de solución de las problemáticas mencionadas, el presente estado del arte se planteó, como propósitos iniciales, el hacer un rastreo de los principales cambios que ha tenido el concepto de control social en su uso e identificar los enfoques desde los que se ha abordado dicho concepto a nivel teórico. Al respecto se encontró que éste es un concepto muy amplio y que en su trayectoria ha sido usado por varias disciplinas como son la sociología, el derecho, la teoría política, llegando incluso hasta las teorías de la Administración Pública, sin que se logren precisar los límites entre una u otra, por lo que, en su propio devenir, se torna ambiguo y se pierde la especificidad respecto al control que se espera realice la ciudadanía frente a la gestión pública, desde el cual se debe velar por el logro de los fines, objetivos y responsabilidades que tiene el Estado en la garantía de derechos, por la prestación eficiente de los servicios y por el

transparente uso de los recursos públicos, pudiendo establecer sanciones a los funcionarios de la Administración cuando no se atiendan las responsabilidades de manera eficiente, oportuna, equitativa y no se haga una rendición de cuentas clara y satisfactoria.

Esta ambigüedad radica en que al denominarlo como “social”, el control puede fácilmente tornarse difuso y por tanto es fácil confundirlo con asuntos como la autorregulación que puede ejercer la sociedad sobre sí misma o como mecanismo para prevenir la desviación social, diluyendo el énfasis en el cuidado de lo público como eje central de la participación ciudadana, razón por la que se propone definirlo como “**Control Ciudadano a la Gestión Pública**”, ya que con esto se refuerza el papel activo de la ciudadanía en acciones de evaluación crítica, vigilancia, seguimiento y sanción a la función pública. Además se incentivan las relaciones entre la sociedad, el Estado y sus representantes y se propicia el fortalecimiento de la soberanía popular y con ello el ejercicio de la democracia participativa. Haciendo hincapié en los mecanismos e instancias para que la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas puedan ser efectivos en sociedades como la nuestra.

Adicionalmente, por medio del estado del arte también se buscó identificar los temas y las problemáticas que han sido objeto de estudio en investigaciones recientes y establecer las conclusiones más relevantes en materia de avances y vacíos que se presentan en el ejercicio de control que hacen las y los ciudadanos frente a la Administración Pública, tanto en experiencias locales, nacionales como en una experiencia de Contraloría Social en México, con la intención de aportar a la lectura crítica de los logros y los retos que se desprenden del control ciudadano.

1. ANTECEDENTES TEÓRICOS DEL CONCEPTO DE CONTROL SOCIAL: APORTES FUNDAMENTALES DESDE LA SOCIOLOGÍA Y OTRAS DISCIPLINAS.

Al rastrear el concepto de control social desde los trabajos de autores como Melossi (1992), Janowitz (1995), Olmo (2005) Cunill Grau (2007), Bergalli (s/f) y Antillano (2010) se puede interpretar que este es un término polisémico, escurridizo, amplio, genérico e impreciso que a lo largo del tiempo, en el uso que se ha hecho del mismo, ha presentado diversos cambios que implican variadas perspectivas. Al respecto Olmo plantea que “su desdibujamiento deviene de la propia historia del concepto y las teorías sociológicas y filosóficas que, más que definirlo, lo han aplicado durante el siglo XX” y que “es la historia relativamente larga del concepto sociológico de control social la que a la postre ha propiciado tanto su confusa aplicación como su difícil formalización en las ciencias sociales.” (2005:3). De acuerdo con esto Bergalli (s/f) plantea que el control social ha tenido una vasta acogida entre los hispanohablantes, “la expresión se aplica constante y repetidamente, sin mayor precisión ni aclaración, pues se entiende como plenamente aceptada”, además advierte que “en el propio campo disciplinario de origen la expresión *control social* ha sido objeto de un uso vinculado a propuestas teóricas diferentes lo que, a su vez, también ha generado su empleo arbitrario.”

En su devenir, como concepto ha sido retomado, por ejemplo, por disciplinas como la antropología, el derecho, la teoría política, la criminología crítica, la sociología de la desviación, hasta llegar a los discursos de la administración pública, además en discursos más recientes se lo ha asociado a los derechos civiles y políticos. Esto significa que hay una pluralidad de miradas sobre el control social, una variedad de formas de asumirlo y por ende una diversidad de dispositivos y mecanismos para tal fin.

Este es un panorama muy general, pero de entrada refleja que se trata de un concepto que continua vigente y que es necesario hacer un breve recuento de sus trayectorias

para reconocer cuáles son los rasgos originarios que aún conserva y para entender de qué se habla cuando se enuncia después de más de un siglo de su aparición en el mundo de las ciencias sociales. Pues como lo plantea Olmo (2005:5):

“A pesar de la amplitud teórica y de las imprecisiones conceptuales acumuladas, el concepto de control social sigue siendo una herramienta sociológica muy válida para el análisis de no pocas problemáticas actuales. De hecho se está utilizando al elaborar proyectos sociológicos y para ejecutar planes políticos democratizadores de gran calado, e incluso distintas propuestas de participación ciudadana”.

Para comenzar se puede afirmar que el concepto “control social” tiene su raíz en la sociología, “nació como tal a finales del siglo XIX a partir de la sociología integracionista de base durkheimiana, para cobrar fuerza a principios del siglo XX y llegar a ser considerado un concepto central en la teoría social” (Olmo, 2005:2) y en un eje para el análisis y la teorización en torno a las formas en que las sociedades se organizan. De manera general podría decirse que este concepto se refería en sus orígenes básicamente a la regulación que las sociedades podían hacer sobre sí mismas, partiendo de unos principios orientadores y unas metas propuestas como ideal. Pero el concepto de control social implicará posteriormente unos cambios muy notables en cuanto al tratamiento del orden:

“una mudanza geográfica y cultural (del contexto europeo a la bullente sociedad norteamericana de principios de siglo XX), una sustitución de los actores del orden (del Estado a la sociedad de masas y la democracia compleja), un relevamiento del registro discursivo (de las ciencias políticas y el discurso jurídico al debate sociológico). Finalmente, toda una transformación en la naturaleza y contenido del orden: ya no se trata de la imposición de la conformidad y el acatamiento por la vía de la coerción por la fuerza legal del estado, sino del logro de consenso y auto-regulación por medio del acuerdo y la influencia social.” (Antillano, 2010:4)

Desde los planteamiento de Janowitz, (1995), el control social "debe ser concebido como un equivalente de la organización social; en tal perspectiva se enfoca la capacidad de la organización social de regularse así misma; y esta capacidad generalmente implica un conjunto de objetivos más que una única meta." (1995: 3). A partir de este autor, se puede decir que el término control social estuvo en sus orígenes vinculado a unas perspectivas socialistas y progresistas, "no fue originalmente y tampoco luego, una expresión de la perspectiva política conservadora" (p,3). Esto implica que dicho control haya sido entendido como parte de un "ideal" en las metas sociales, el cual se basaba en la posibilidad de que la sociedad asumiera y aceptara de manera racional un conjunto de normas que se consideraban como legítimas. Aquí el control social se contrastaba con el control por vía de la coerción y para esto se requería de un autocontrol de parte de los sujetos como contrapartida. Por esto el autor afirma que "En sus términos más simples, el control social no es equivalente al logro de la estabilidad colectiva" (p,5), pero aclara que este si actúa como catalizador de las fracturas y tensiones sociales, aunque se alberga la duda de si es capaz de sostener el orden social en tanto las sociedades sufren las transformaciones que les son propias. Otro aspecto que destaca el autor es que el control social fue considerado como un nuevo enfoque, que se distanciaba del modelo de comunidad-sociedad, en el cual era trascendental el carácter de "acción voluntaria" desde el que los sujetos de manera individual enlazan algunas de sus intenciones a las de un colectivo.

El contexto de aparición del concepto es ubicado, como ya se dijo, a finales del siglo XIX y principios del XX, y se da en medio del florecimiento de las grandes ciudades norteamericanas, especialmente en Chicago, ciudad en la que se instaló la Escuela de Sociología de Chicago, la cual con sus aportes teóricos buscó influir en la convulsionada realidad social de la ciudad, pretendiendo encontrar solución a la multiplicidad de problemáticas que se desprendían del encuentro de un sinnúmero de personas de diversas culturas que llegaban atraídas por la promesa de la nueva urbe moderna .

Esta contingencia, junto a la tradición americana de rechazo al Estado tal y como éste fue conceptualizado en la tradición cultural europea, permitió un clima

propicio para pensar el problema del orden social fuera de la coerción estatal, comprendiendo la organización social y su regulación como resultados de procesos de comunicación, influencia mutua y socialización, más que como efecto de la fuerza y racionalidad burocrática del Estado. (Bergalli, 1998; Melossi, 1992, citados por Antillano, 2010:3)

Citando a Melossi, Antillano (op cit) plantea que la sociedad estadounidense intentó responder a la necesidad de mantener la cohesión social desde la democracia, rechazando la visión y postura del Estado desde la perspectiva europea como ente que centralizaba el poder. Lo cual se tradujo en que quienes pensaban sobre estos asuntos llegaron a la conclusión “de que la mejor cura para los males de la democracia era la propia democracia. En consecuencia, dedicaron su atención y voluntad al establecimiento de los fundamentos teóricos y prácticos del consenso” (2010:3).

Como puede apreciarse, esta concepción del control social pareciera dar cuenta de un traslado de las funciones que eran propias del Estado a la sociedad emergente, que ponía en cuestión la tradición del control centralizado en las élites, pero a la luz del funcionalismo parsonsiano esto se verá reducido a una lectura de los resultados de la interacción entre expectativas y valores, lo cual al decir de Antillano implicará “despolitizar y subjetivizar las relaciones de conflicto y consenso social”, al centrar la atención más en la forma en que funciona el control que en el tipo de orden que de este se desprende.

Este cambio del concepto, obedecerá a las transformaciones que imponían las nuevas lógicas de la sociedad industrial, las cuales requerían de mayor control desde el disciplinamiento, de este modo las normas ya no serán producto de la negociación desde la interacción sino que serán consensuadas de acuerdo a su funcionalidad en el sistema:

Se verifica en esta primera mudanza del concepto, el deslizamiento desde una democracia deliberativa (posiblemente ideal, pero que significativamente se proponía como realidad sociológica del orden), cuyos valores son incesantemente negociados y redefinidos en la interacción, a la imposición de

un consenso normativo incuestionado, que da poco lugar para la pluralidad de voces. (Antillano, op cit:6).

Durante este periodo el conflicto social es considerado como desviación, como contrario al orden social, que se padece al igual que una patología, al respecto Melossi plantea que “el modelo médico de la enfermedad mental y de la psicoterapia, fue aquel alrededor del cual estructuró Parsons su concepto más general de la desviación y del control social”, desde esta postura la desviación se identificaba con la ruptura normativa que era impuesta oficialmente, así “El control social de Parsons era un concepto psicosociológico, pero al mismo tiempo adquiriría un sabor político y legal.” en el que “la desviación era esencialmente la ausencia de control social.” (1992:190). De este modo se da rienda a una serie de discursos y tecnología de la normalización que orientarán el control en términos de represión.

Según Bergalli (s/f) pese a que la característica central del control social era que buscaba alejarse de cualquier forma de organización y coerción estatal, en los Estados Unidos, la superación del fenómeno conocido como la Gran Depresión sólo pudo darse a partir de una fuerte presencia del Estado, particularmente en lo referente a las políticas implementadas en el New Deal que se dieron bajo la presidencia de F.D Roosevelt. Además el autor afirma que dicha intervención del Estado “acarreo el empleo de un instrumento regulador constituido por el derecho y aunque su aplicación fue objeto de polémicas, pasando por altibajos cruciales, a la postre se demostró su papel regulador.” Lo cual implicó que se le reconociera “al derecho su capacidad organizadora y de control social, pese a que esta última función sería provocada por las conductas desviadas. Es decir que el derecho pasaba a ser *control social* cuando se producía la desviación.”

Durante los años sesenta se registra un nuevo cambio, en el que, según Antillano (2010) se acentúa la presencia del Estado en las distintas esferas de la vida social y se recrudece el carácter represivo, y con ellos se presentaron también las luchas de las minorías étnicas, de los jóvenes, las mujeres y en general de los movimientos que se resistían al orden establecido, poniendo en cuestión el papel del Estado.

Al respecto Melossi plantea lo siguiente:

La radicalización política que tuvo sus inicios a mediados de los años sesenta colocó los conceptos de estado y control social en primer plano, al hacer de ellos el centro de una crítica inspirada en un anarquismo confuso. Estos acontecimientos se vieron acompañados por diligentes esfuerzos intelectuales orientados hacia la exploración de los conceptos de estado y control social, según se habían desarrollado en la encrucijada que forman la sociología política, la filosofía política, la jurisprudencia y la criminología. (Cohén y Scull, citados por Melossi, op cit: 12).

En este contexto, la concepción del control social se distancia de la idea de regulación que hace la sociedad sobre sí misma y del consenso como la vía para establecer los acuerdos, por el contrario, al decir de Antillano (op cit) este adquiere una fuerte carga negativa, en tanto que se asocia a la acción represiva e intervencionista del Estado y comienza a delinearse como “mecanismo central de gobierno de lo estatal sobre lo social, promoviendo la conformidad de la mayoría (control social activo) y la supresión de la desviación (control social reactivo).” Según el autor esto conllevó a la “politización” del concepto de control social, convirtiéndolo en producto del “estado”.

Por otro lado, desde los planteamientos de Olmo (2005) se puede interpretar que en la actualidad, por lo menos desde el ámbito de la sociología, el concepto ha sufrido una especie de división, por un lado van las múltiples y diferentes aplicaciones que se hacen del mismo y la falta de precisión acerca de la mayoría de aquellas y por otra vía aparece la idea clásica de las funciones del control social, entendidas “como socialización y como represión en manos del Estado de derecho”.

Otra visión acerca de la mirada contemporánea del control social la encontramos en Antillano, quien afirma que:

En su nuevo uso, el concepto se dilata y abarca prácticamente cualquier forma de gobierno, dominación, gestión o contención, perdiendo especificidad y, a fin de cuenta, utilidad teórica. Por otro lado, en el campo disciplinario de la criminología, se confunde su uso con el de sistema penal, convirtiéndose en

términos intercambiables, lo que supone paradójicamente su desvinculación definitiva con su contexto de emergencia: la reflexión sobre los mecanismos a través de los cuales la sociedad, y los grupos sociales, se regulan a sí mismos, lejos del modelo jurídico-represivo que había servido de metáfora para intelegir el orden en Europa. (2010: 11)

Este cambio al que se refiere el autor, hace alusión a la asociación directa con los discursos de la seguridad, en los que la relación se establece “sin anclaje en ninguna reflexión sobre la sociedad y sus procesos estructurantes”, desde los que el control social reaparece en escena, pero con una perspectiva que se centra en el orden y la infracción. Por esto, afirma que su uso “Ha devenido noción ateorica, explicación de alcance limitado, voz modesta, pero ganando en cambio prestigio y espacio como justificación y fundamento (pobre, pero eficaz) del conjunto de cambios que operan en el contexto de las políticas de seguridad”.

Aunque aparece al margen de su texto -porque su interés central no estaba en abordar la perspectiva del control social como mecanismo de control de lo público- Antillano hace un planteamiento que permite identificar otras aristas desde las que se puede abordar el tema y que además, al parecer por la mínima producción que se ha encontrado acerca del mismo, podría decirse que es un campo que merece seguir siendo explorado.

Aunque de manera periférica y vacilante, una imprevista versión de este sentido original parece resonar en los recientes debates latinoamericanos sobre accountability, que intenta dar respuesta a la crisis de legitimidad del estado liberal y proponer nuevas formas de relación entre ciudadanos y estado en el marco de los procesos de redemocratización en la región. El control social, contraloría social o social accountability, como mecanismos de control del público sobre el estado y sus actividades. (2010:3)

Otra definición en esta misma vía es la que aporta el Módulo 1 del Plan de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (2006) en el que el control social es abordado con tenues matices que vinculan las nuevas miradas del concepto con

algunas de sus pretensiones iniciales, especialmente en lo relacionado con la prevención de la desviación y busca establecer una relación directa con la participación y la democracia:

El control social no sólo observa las posibles desviaciones a los acuerdos sociales (corrupción), sino el cumplimiento de los términos del acuerdo social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución y ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales, etcétera. El control social es también una herramienta para la garantía de derechos. Cuando se vigila el equilibrio entre el desarrollo eficiente de la administración pública y su eficacia e impacto desde el deber ser del Estado, se están promoviendo escenarios de vigilancia a la garantía de los derechos; papel privilegiado del Estado social de Derecho. (2006:26)

De este modo, el control social es entendido como una práctica democrática que favorece la organización social en el marco de la democracia participativa por oposición al modelo representativo. En esta perspectiva se pretende que la vinculación de los ciudadanos a los ejercicios de control al Estado sea activa, pero aquí la oposición que se pueda presentar ya no es vista como desviación, siempre y cuando se actúe dentro de los marcos normativos, lo cual implica una sujeción legítima al Estado.

2. EL CONTROL SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

Según el Módulo se ejerce una función crítica sobre el comportamiento de los agentes públicos, estatales y no estatales y Políticos de la Participación y el Control Social, realizado por el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (s/f), hay un vínculo entre el interés creciente que se dio en las sociedades modernas en torno al fortalecimiento de las prácticas de control social de la gestión pública, como expresión del ejercicio de la ciudadanía y la importancia que tienen en la actualidad asuntos

como “el carácter, el alcance y los rasgos de la democracia en contextos de transformación socioeconómica y política (globalización, sociedad red, nuevos movimientos sociales, pérdida de influencia de los estados nacionales).” En el documento se plantea que la democracia participativa surge como respuesta a las carencias detectadas, tanto en el modelo representativo como en el de democracia directa, pues la pretensión fundamental es tener un modelo en el que tanto la representación como la participación directa puedan actuar juntas, respetando la soberanía popular y a la vez facilitando los mecanismos e instancias para que la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas puedan ser efectivos en sociedades como las actuales. Otro aspecto sobre el que se llama la atención es que la democracia participativa se caracteriza porque introduce cambios sustanciales en la relación Estado y sociedad al permitir la incorporación de nuevos actores sociales en la escena pública que participan en la deliberación política y en las decisiones que se toman desde allí.

En la definición que se aporta del control social se hace énfasis en dos aspectos, el primero es que éste es concebido como una forma de participación ciudadana, a través de la cual la ciudadanía “ejerce una función crítica sobre el comportamiento de los agentes públicos, estatales y no estatales” y también es concebido como “un instrumento de regulación de la acción pública y, más específicamente, de la Administración Pública, que opera en función de los diversos intereses que circulan en el seno de una sociedad específica.” (s/f: 2) Según esta manera de entenderlo, el control social implica que la ciudadanía participe de manera activa en acciones de evaluación crítica, vigilancia, seguimiento y sanción a la función pública.

Como puede apreciarse, en el marco de la transición hacia una democracia participativa, se ha identificado la necesidad de incorporar nuevas formas para hacer efectiva la responsabilización de la Administración Pública frente a los ciudadanos, en este sentido los denominados mecanismos de control social de la gestión pública se erigen como herramientas que permiten fortalecer la democracia a través de la relación de exigencia que hacen los ciudadanos a sus gobernantes, en torno a un manejo

responsable, adecuado y eficiente de los recursos públicos. Por esta vía, en el control de la gestión, el ciudadano se convierte en agente regulador y vigilante de los asuntos públicos. Así, con la paulatina incorporación de nuevos actores sociales y con el agenciamiento de nuevos escenarios democráticos, que se favorecen desde la democracia participativa, las diferentes formas de movilización ciudadana comienzan a actuar como un importante ingrediente del control social de la gestión pública, avanzando progresivamente de la elección de unos representantes a una ciudadanía activa que se ocupa de velar por el mejoramiento de las condiciones de gobierno y exigen eficacia, eficiencia y transparencia.

En este mismo sentido, en el documento de consulta “Participación en el Control Social a la Gestión Pública” (2006), que publicó el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, se plantea que desde el control social se generan las condiciones para que se dé una participación directa de la sociedad, no solo desde las acciones de fiscalización de la administración pública, sino adicionalmente que se generen mecanismos de participación social tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas públicas.

De otro lado, Nuria Cunill Grau, afirma que “Hasta hace treinta años atrás, las acciones de vigilancia social sobre los asuntos públicos, en general, constituían un fenómeno innominado.”, según esta autora el desarrollo del tema del control social en las contribuciones de los últimos años ha estado vinculado, aunque no de manera clara, a temas como “la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana”, además plantea que el concebir “la consolidación del control social como práctica societal está asociada a su institucionalización” (2007,5).

Desde la mirada de esta autora, se debe considerar que cuando se habla de control social y de rendición de cuentas se hace alusión a dos perspectivas del mismo fenómeno, en las que la eficacia de una sobre la otra obedece a factores como los niveles de apropiación de lo público por parte de una sociedad y a su grado de autenticidad, entendiendo este último desde las condiciones de posibilidad de ejercer dicho control, es decir, examinando los niveles de condicionamiento que estén

presentes en tanto la dependencia o la independencia que se tenga respecto a la responsabilización del Estado en la Administración de lo público.

En la revisión que hace Cunill sobre la literatura existente acerca de los temas de responsabilización y Administración Pública, se encuentra que existe una demanda clara para que la Administración asuma sus responsabilidades y de cuenta de ello ante la ciudadanía, por lo que se hace expresa la necesidad de ejercer un control sobre esta, pero la autora advierte que pese a ello “prácticamente no existen indicaciones acerca de "cómo" hacerlo posible, "sobre qué", ni "cuáles" sujetos sociales se interpelan.” Además ratifica que este es un tema que ha tenido un tratamiento bastante difuso, que presenta polaridades en las escasas definiciones que se encuentran al respecto, lo cual conlleva a que puedan ser contradictorios los efectos prácticos que se deriven, en especial si se tiene en cuenta que el tipo de control que se realice depende de las respuestas que se den acerca de “cómo, con qué, sobre qué y quiénes son habilitados para el ejercicio del control social sobre el aparato del Estado” (2000:6). Pero esto nos pone en la tarea de indagar entonces por la eficacia del control social y los límites del mismo.

Ahora bien, como lo señala Cunill, la responsabilización presenta un diagnóstico compartido en el que, por vía de la representación de los ciudadanos, los políticos de turno no han logrado satisfacer las expectativas de control de lo público y esto aunado a lo que la autora denomina como “la creciente autonomización de la administración” se constituyen en factores de descontento frente a los resultados, con lo cual la sociedad se configura en el actor directo para ejercer dicho control. De este modo:

La responsabilización de la administración pública aparece así como un resultado del control social (entre otros), toda vez que las acciones y decisiones que derivan del ejercicio del poder son informadas y justificadas y admiten la imposición de sanciones de parte de la sociedad cuando las justificaciones que recibe no le resultan satisfactorias. (Cunill, 2007: 8)

El tema de la rendición de cuentas cobra cada vez más fuerza en el ámbito del control social, estableciendo mecanismos que buscan incidir en las decisiones de la ciudadanía frente a los resultados de las acciones públicas que son evaluadas, esto parece evidenciar, por lo menos en la teoría, que de esta manera se hace explícita la participación ciudadana y con ello se fortalece la gobernabilidad democrática, lo cual deja por sentado que al hacerlo se amplían los marcos de la democracia participativa, aunque se debe tener cuidado de no caer en establecer asociaciones mecanicistas entre democracia y participación ciudadana.

Establecer la participación ciudadana como una vía para el control social, implica asumir que se realizarán acciones de observación y evaluación por parte de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero hay distintas formas de entender dicha participación y cada manera conlleva unas implicaciones particulares. Según Cunill, una de estas formas de participación ciudadana está directamente relacionada con la corresponsabilidad, desde la que se plantea una relación de contigüidad entre los ciudadanos y el Estado frente al manejo del poder y que por tanto demarca cierta dependencia en la toma de decisiones, lo cual supone de entrada unos límites en las acciones de vigilancia, al respecto la autora afirma que:

(...) la cogestión es irreconciliable con el control. La eficacia de éste es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales. Por ende, el control requiere ser externo a la Administración Pública para que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva. (Cunill, 2000: 9)

Otra manera es justamente la que considera la autonomía frente al Estado como atributo fundamental para que dicho control pueda ejercerse auténticamente y de forma crítica. En este sentido es una exigencia que el ejercicio del control social sea externo a la Administración Pública o a cualquier poder público, adicionalmente se debe garantizar que haya un real ejercicio de poderes que generen consecuencias y garanticen la eficacia regulativa del control social sobre los actores públicos.

Ahora bien, pese a que como ya se dijo, esta manera de entender el control social parte de hacer una vigilancia sobre los resultados, no puede asumirse estrictamente en el sentido de evaluar los procesos cuando estos hayan finalizado (ex-post) para comprobar el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos, después de ejecutadas las acciones u obras, sino que debe considerarse como prioritario que la regulación se realice también en el momento de la toma de decisiones acerca de lo que necesita o no la ciudadanía, en el momento del diseño de las políticas públicas para afianzar el carácter regulativo sobre estas.

(...) el control social ex-ante es necesario, ya que no basta con monitorear y reaccionar sobre los resultados de la acción pública, sino que es preciso incidir también en las decisiones y políticas a fin de que desde el inicio del ciclo de políticas se tengan en cuenta las consecuencias para la sociedad. Resultaría necesario, por tanto, asegurar también la preservación de la relación regulativa en caso que el control social se ejerza sobre los procesos de formación de las decisiones y políticas públicas. (Cunill, op cit:10)

Frente al asunto de la eficacia que se puede lograr con el control social sobre la gestión de lo público, se puede inferir desde los planteamientos de la autora que el ejercicio de poderes con los que cuenta la ciudadanía para que las consecuencias y las sanciones sobre los actores públicos no pueden quedarse en el orden de lo simbólico, como pueden ser las que logran por medio de los denominados “poderes tradicionales” los cuales son el poder del número y el poder comunicativo, el primero es el que se ejerce a través de manifestaciones y otro tipo de actos simbólicos que buscan dar a conocer una sanción directa que se hace desde la ciudadanía frente al poder público, pero carece de efectos mandatorios, según lo plantea Cunill, “Sólo la resonancia y persistencia del poder del número puede, eventualmente, generar consecuencias.” (2007:10)

El otro poder que ha sido usado por las organizaciones sociales es el comunicativo, el cual se ve reflejado en la presión y persuasión que se ejerce como opinión pública

frente a los poderes públicos para que sean tenidos en cuenta los intereses del colectivo en las decisiones de lo público, pero pese a que estos poderes “directos” logran movilizar ciertos asuntos, tampoco tienen un carácter de obligatoriedad.

De este modo, para que el control social pueda tener consecuencias de tipo jurídico y materiales se ha tenido que volver dependiente del Estado, es decir, cobrar un carácter institucional en tanto se operan a través de éste unos poderes denominados “indirectos”, entre los que se encuentran las acciones de cumplimiento y los derechos de petición, los cuales si pueden constituirse en acciones con consecuencias de carácter obligatorio en términos jurídicos.

Al respecto Cunill (2007) plantea que el crecimiento de los poderes indirectos-vinculados a la institucionalidad- se ha incrementado desde la figura de rendición de cuentas, pero esta institucionalización del control social puede representar un dilema entre la autonomía y la vulnerabilidad del mismo, además de una posible “elitización” de la participación ciudadana que estaría relacionada con ello. Aun así, pese a estas consideraciones, la autora afirma que “es evidente que mientras mayor sea la institucionalización del control social mayores serán las posibilidades de que él se erija como un real derecho ciudadano” (2007:15)

3. LOS ENFOQUES DEL CONTROL SOCIAL

El crecimiento notable del control social de los últimos años, según Cunill Grau está ligado a los fenómenos relacionados con la revalorización que han tenido tanto la democracia como el mercado. Ambos surgen como respuesta a la crisis que enfrenta el Estado y se configuran a partir de nuevas formas de articulación entre éste y la sociedad, desde finales de los setenta para hacer una reforma del mismo. Una manera de leer dicha crisis fue desde una óptica fiscal, esta lectura trajo consigo una “revalorización del mercado” que implicó la configuración de éste último como proveedor de una serie de servicios públicos, además de proporcionar un modelo organizativo.

Aquí es conveniente retomar a Antillano, quien al respecto dice que, en las sociedades posfordistas el mercado ofreció “una imagen más apropiada que la de la comunidad para registrar los procesos de control”, este se caracterizó por nutrirse de la turbulencia, no era participativo ni consensual y afianzaba la exclusión y la subordinación. “El mercado no se deja determinar por normas y valores extraños a sí, de hecho no cesa de producir transgresiones, de especificar diferencias” (2010:20). Otra interpretación posible acerca del incremento del control social en los últimos tiempos, es la que se hace en términos de resultados, desde esta perspectiva se da una mayor relevancia a la democracia y a la configuración de la ciudadanía.

En el primer escenario, que corresponde a la lógica del mercado, las relaciones entre la ciudadanía y el Estado se fundamentan desde las dinámicas de consumidor-proveedor y dan pie a la privatización de los servicios públicos, en las que el presunto papel de los ciudadanos está determinado por su capacidad de elegir o no las opciones presentadas por el oferente. Dicha posibilidad de elección llevada a los terrenos de la administración pública, es tomada entonces como referente válido para analizar la función de la ciudadanía al ser vista como una forma de control, que no sólo permite ver el nivel de la participación de los ciudadanos sino que también permite hacer un control en términos de la responsabilización de la misma administración pública frente a los servicios y bienes públicos.

El razonamiento es sencillo: si las personas tienen posibilidades de elegir los bienes y servicios, cuando decidan dejar de usar (y pagar) alguno, estarán ejerciendo el “voto de a pie” a través de la “salida”. Así el control social sobre la administración pública queda asimilado al ejercicio de la elección informada, donde las sanciones que ofrece la ciudadanía se traducen en la no elección de una determinada oferta de servicios. (Cunill, 2007: 6)

Esta manera de entender el control social tiene un carácter preeminentemente individual y se reduce a contar o no con los recursos económicos para acceder a los

servicios, lo cual implica un distanciamiento de los ideales de la participación ciudadana y de la configuración de sujetos políticos, además de una clara acentuación de las inequidades sociales.

El segundo escenario corresponde al que se demarca justamente como una salida distinta, en la que prevalece la democracia como ideal de la sociedad y se aspira por la configuración de ciudadanías efectivamente políticas. Desde esta perspectiva también se da un lugar a la posibilidad de “elección” de los ciudadanos, pero no se queda ahí porque busca paralelamente que la ciudadanía exija la garantía de sus derechos y pone un mayor énfasis en los efectos que se desprenden de la participación ciudadana en términos de vigilancia y control social frente al papel del Estado. Desde este enfoque, se amplían los ámbitos de la democracia y se direcciona la rendición de cuentas como factor decisivo para que el Estado asuma la responsabilidad del manejo de lo público y para que la ciudadanía se constituya en una ciudadanía política.

Desde una perspectiva similar, en el Módulo de Fundamentos Conceptuales y Políticos de la Participación y el Control Social se plantean tres enfoques: el electoral, el de competencia o de mercado, y el enfoque de doble vía. El primero, el enfoque electoral, corresponde a una mirada desde la que se asume que “la responsabilidad de la administración solo puede ser exigible ante los representantes electos y, por tanto, sólo se concreta en los procesos electorales.” El segundo enfoque, el de mercado, se corresponde con los planteamientos que hace Cunill, en tanto que desde este se afirma que es a través de la exigencia de rendición de cuentas como los ciudadanos, actuando desde el rol de consumidores, hacen el control, porque pueden eliminar las entidades prestadoras de servicios que no satisfagan sus necesidades o intereses. El tercer enfoque, es el que presentan como de doble vía, este consiste en un ejercicio que conlleva dos acciones, una que pone su acento sobre la administración a través de la justificación de las decisiones, los actos y de la rendición de cuentas y la otra sobre la ciudadanía, que por medio de una participación activa en la exigencia de información y del establecimiento de una vigilancia, tanto preventiva como sobre los resultados, controla la función pública.

Al igual que en el enfoque que Cunill asocia con la ampliación de la democracia, en el de doble vía se asume que la ciudadanía ejercerá un control sobre el Estado mediante una participación directa y se considera que con ello se produce una ampliación de la esfera pública y de acercar las brechas existentes entre el Estado y la sociedad, afianzando los valores democráticos. “Su finalidad no es otra que incrementar la eficiencia de la actividad gubernamental, la transparencia de los actos de la administración pública y la democratización del sistema político.” (s/f: 32)

Finalmente, en el Módulo de Fundamentos Conceptuales y Políticos de la Participación y el Control Social, se plantea otro enfoque, el del control social desde la perspectiva de derechos, al respecto se plantea que:

Si una de las dimensiones de la democracia como procedimiento y como legalidad tiene que ver con el control del poder y si la democracia es en primer lugar expresión de la soberanía popular, es decir, de un poder cuyo origen es la voluntad ciudadana y popular, es apenas obvio que el control social aparezca como un desarrollo moderno, absolutamente coherente con la democracia como regla, como procedimiento y como fin.(s/f:48).

Según los presupuestos de este enfoque, la Constitución Política de Colombia ha dejado sentadas las bases para entender que si bien los poderes públicos son regulados por la ley, es del pueblo de quien emana dicho poder, ya que “debe tener la potestad de controlar ese poder en cuanto a sus fines, medios y efectos.” En este sentido, se afirma que “El derecho al control social, hace parte de los derechos políticos y está directamente ligado al principio de la soberanía popular.” Así la ciudadanía tiene el poder de exigir resultados, de establecer controles a sus representantes, además tiene el derecho de acceder a información de primera mano en cuanto al manejo de los recursos públicos y por ende a exigir transparencia de parte de la administración pública.

Por otra parte, en tanto el control social se asocia a la descentralización y a las formas de la democracia local, se convierte en una forma efectiva de

descentramiento del poder y de acercamiento del poder público a los ciudadanos, incluso abriendo espacio a formas de autogestión y a una mayor cooperación y compromiso ciudadanos en la construcción y ejecución de programas públicos. (s/f: 49)

4. LA TRANSICIÓN DE CONTROL SOCIAL A CONTROL CIUDADANO

En el apartado anterior se abordaron los enfoques del control social, haciendo un especial énfasis en la mirada que se centra en la democracia, ya que desde esta se establecen unas claras conexiones con la configuración de unas ciudadanías políticas y con la ampliación de los marcos de la democracia participativa, sin embargo desde esta mirada aún se sigue hablando de control social y la participación ciudadana se entiende como una vía para el mismo, específicamente cuando se hace referencia a la vigilancia de lo público, pero en algunos de los documentos consultados se presenta un cambio respecto a la manera en que se nombra y se habla entonces de control ciudadano, aunque no se ha logrado establecer cuándo se origina esta transición se presume que se debe especialmente al progresivo afianzamiento de los mecanismos de democracia participativa que se han vivido en el país desde la Constitución de 1991, aunque se debe reconocer que en ella aún se encuentran rasgos de una mixtura, de un modelo dual que oscila entre los sistemas de representación política y los mecanismos de participación de los ciudadanos, entonces se pasa de la democracia indirecta a la directa, en las cuales la participación indirecta o representativa está en la esfera del control político y una participación directa que se ubica en el ámbito del control ciudadano.

Como puede verse, en los enfoques, tanto el de doble vía como en el que se asocia con la ampliación de la democracia, el énfasis lo está marcando la participación ciudadana, por ello se trata ya no de un control social, en el que la sociedad es una abstracción, sino de entender el control como un mecanismo propio de la participación

ciudadana activa, de esta manera estaríamos hablando de un control ciudadano, demarcando así una manera de participación específica en cuanto a la regulación de la función pública.

De otro lado, hay una proliferación de organizaciones sociales que se ocupan y se especializan en monitorear las políticas públicas, en el manejo de los recursos públicos y en ejercer una vigilancia a la función de la administración, lo cual representa un ejercicio importante en la mediación entre Estado y ciudadanía. Así las cosas, ya no se trata del mero ejercicio electoral y de la elección o no de determinados candidatos y sus propuestas, desde este enfoque se visualiza un interés sobre lo público por parte de los ciudadanos, de una consciencia social que guarda una correspondencia con los principios que orientan la democracia participativa.

En este sentido, de lo que se trata es de entender el control como una forma de expresión de la participación ciudadana, ya sea de manera individual o colectiva, lo cual implica la configuración de sujetos con capacidad de agencia, sujetos críticos, con un sentido de responsabilidad social, que conocen sus derechos y que están dispuestos a exigirlos y a no permitir que se le vulneren a otros/as, que se reconocen con capacidad y posibilidad para emprender acciones de transformación de la sociedad, es decir de sujetos políticos.

5. LAS CONTRIBUCIONES EMPÍRICAS -INVESTIGACIONES SOBRE EL TEMA DE CONTROL SOCIAL /CONTROL CIUDADANO

Además de hacer un balance de algunos de los enfoques teóricos con los que ha asumido el concepto de control social, también se hizo el rastreo de investigaciones en el ámbito local, nacional y en el abordaje de una experiencia de carácter internacional, que abordaran el tema del control social/control ciudadano, con la intención de identificar algunos de los aspectos fundamentales que se han indagado

en este campo. De manera particular, se analizaron los aspectos que favorecen o dificultan el ejercicio del control social frente a la defensa de lo público; los temas y los estamentos sobre los que recae con mayor fuerza el control ciudadano; los aprendizajes obtenidos en torno a la participación en el control social/ciudadano y los principales obstáculos encontrados respecto al control, entre otros.

Para esto se hizo una revisión en repositorios, bases de datos y bibliotecas con el fin de ubicar el material disponible que fuera producto de investigaciones en el campo del control social/ciudadano. En esta búsqueda se logró identificar un total de 26 documentos, de los cuales 18 correspondían a investigaciones (ver tabla 1.) y 8 documentos que abordaban teóricamente el tema.

Lugar/año	Título	Objetivo de la Investigación
Cúcuta Año: 2001	Veeduría ciudadana en el proceso de contratación de obras en el municipio de san José de Cúcuta.	Generar criterios y recomendaciones para la conformación de veedurías en Cúcuta.
Barranquilla Año: 2006	Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios en el barrio el bosque, distrito de Barranquilla.	Caracterizar las formas de participación comunitaria para el control ciudadano sobre la gestión de los servicios públicos domiciliarios en el barrio El Bosque de Barranquilla.
Cali Año: 2009	Análisis de La Participación En Ejercicios de Control Ciudadano Sobre La Gestión Pública Estatal. Estudio de Caso: Cali (2000 – 2007).	Identificar los factores que han determinado la participación en Cali en actividades de control ciudadano durante el periodo 2001 – 2007 a través de los conceptos de la cultura política de Gabriel Almond y Sidney Verba (y Almond y G.B. Powell), y de democracia fuerte de Benjamin Barber.
Riohacha Año: 2010	Análisis del control ciudadano de la gestión pública en el Municipio de Riohacha durante el periodo comprendido entre los años 2004 y 2007.	Establecer si existe una relación directa entre la ejecución de los planes de desarrollo del municipio de Riohacha aplicados durante los años 2004 y 2007 y la poca participación ciudadana en el ejercicio del control social , a esto súmesele las deficientes

Lugar/año	Título	Objetivo de la Investigación
		administraciones que tuvieron lugar durante este período.
Tunja-Sogamoso Año: 2012	Evaluación de experiencias ciudadanas de control social a la gestión pública en Colombia Estudio de caso.	Evaluar los factores relevantes del ejercicio del control social a la gestión pública, como son: • El acceso a la información pública. • Las asimetrías en la información. • Los costos inherentes a la organización • Fuentes de financiamiento del control ciudadano • Relación con los organismos de control • Alianzas u otros mecanismos de articulación con otras organizaciones de la sociedad civil y, • La constitución de redes.
Filadelfia-Caldas Año: 2012	Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramienta de control social y político utilizados por la comunidad y las instituciones del Municipio de Filadelfia Caldas.	Evaluar el nivel de conocimiento y aplicabilidad que tiene la ciudadanía sobre los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que como herramientas de control social y político, utilizan la comunidad y las Instituciones en el municipio de Filadelfia Departamento de Caldas.
Bogotá Año: 2007	Relatoría Primer Foro “Experiencias Exitosas de Control Social Y Veedurías Ciudadanas”. La Cámara de Comercio de Bogotá con su programa “Ojo con Bogotá y la Región”; la Veeduría Distrital, a través de la “Casa Ciudadana de Control Social”, y la Corporación Ocasea.	Crear un espacio para conocer diferentes experiencias, tanto a nivel local como nacional, que permitan identificar prácticas exitosas de seguimiento a la gestión pública.
Bogotá Año: 2010	La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010 Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones.	Hacer un análisis de tres grandes tendencias y procesos de participación ciudadana que han crecido y se han expandido durante las dos últimas décadas en la ciudad de Bogotá.

Lugar/año	Título	Objetivo de la Investigación
Bogotá Año: 2011	Análisis de los Factores de Éxito y Fracaso del Control Social a la Gestión Pública Estatal. Estudio de Caso: La Experiencia de la Red Ciudadana de Control Social en Bienestar Componente Discapacidad en Bogotá D.C.	Analizar factores de éxito y fracaso del control social buscando comprender sus dinámicas reales. Por eso perseguimos dos propósitos: caracterizar factores que influyen durante el ejercicio del control social e identificar efectos técnicos y políticos que puede generar tanto a nivel de la gestión pública como ciudadano.
Bogotá Año: 2014	Participación y Control Social en la Política Pública de Seguridad Alimentaria Caso Comedores Comunitarios de Bogotá.	Evidenciar si la prestación de servicios sociales por parte de la Administración en el marco de la implementación de la política social distrital genera prácticas participativas por parte de los beneficiarios y así mismo identificar las formas de organización comunitaria para el control social de la entidad en su prestación.
Medellín Año: 2007	Estrategias discursivas de control social en la planeación del espacio público del centro de Medellín: Eje Carabobo, 2004-2007.	Explorar y analizar las estrategias discursivas de control social presentes en los textos oficiales relacionados con la planeación del espacio público de la ciudad de Medellín (2004-2007)
Medellín Año:2007	La lucha contra la corrupción en Colombia como herramienta para un control social exacerbado.	Enmarcado en la investigación interinstitucional “La lucha contra la corrupción en Colombia. Construcción de un marco teórico para la comprensión de su genealogía”
Medellín Año: 2010	Control ciudadano a la prestación del servicio de urgencias en la IPS Centro Policlínico S.A., Medellín.	Incidir en el mejoramiento de la prestación del servicio de atención en urgencias en la IPS, Centro Policlínico S.A. de la ciudad de Medellín, para darle a conocer a las entidades responsables de su prestación, a las entidades de vigilancia y control y a la comunidad en general, las recomendaciones y el resultado del estado de atención en urgencias, identificado durante el proceso de control ciudadano , constatando el

Lugar/año	Título	Objetivo de la Investigación
		cumplimiento del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad.
Medellín Año: 2014	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”	Identificar y describir los conocimientos sobre Control Social a la Gestión Pública que tienen los y las estudiantes de grado once y los primeros semestres de educación técnica, tecnológica y universitaria de instituciones educativas de Medellín.
Antioquia Año:2015	Veedurías Ciudadanas en Antioquia -Agentes de Legalidad y Construcción de ética en la Función Pública.	Identificar la relación existente entre el ejercicio de las veedurías ciudadanas y la ética de la administración pública en 16 municipios del departamento con miras a la comprensión de la cultura de la legalidad en Antioquia.
Bogotá, Cartagena, Valle del Cauca y Cauca Año: 2000	Para fortalecer el control ciudadano en Colombia- Estudio sobre la figura de la veeduría ciudadana.	Aportar información Objetiva, rigurosamente recolectada para avanzar en un camino sistemático de fortalecimiento colectivo de las veedurías ciudadanas, poniendo sobre la mesa elementos de juicios que califican el debate, a partir de un primer ejercicio de evaluación y sistematización de 22 experiencias de veedurías ciudadanas en Colombia.
Colombia Año: 2001	Sistematización de experiencias de veedurías ciudadanas y control social en la administración pública. Estrategias de participación ciudadana.	Reconocer desde lo metodológico experiencias de veedurías ciudadanas y control social que permitan ser sistematizadas para reflexionar, analizar y aprender de ellas, como aporte al fortalecimiento de procesos de gestión y control social de lo público, por parte del

Lugar/año	Título	Objetivo de la Investigación
		Departamento Administrativo de la Función Pública.
Colombia Año:2004	Las Veedurías y su Sistema Estructural: Propuesta para el Desarrollo del Control Social en Colombia.	Presentar la forma como las veedurías se pueden organizar mediante un sistema que involucra su parte de estructura administrativa, de control y de agremiación, con el que las veedurías pueden funcionar en forma coordinada a partir de su implementación y desarrollo, desde las veedurías de los barrios, pasando por los niveles municipal y departamental, hasta llegar al orden nacional.
Colombia y Brasil Año: 2012	La Sociedad Civil para la Transparencia y la Rendición de Cuentas-Las Veedurías Ciudadanas en Colombia y el Observatorio Social de Maringá en Brasil	Explorar el potencial de participación de la sociedad civil, en las veedurías en Colombia y el Observatorio Social de Maringá en Brasil.
México 2012	“El Papel de la Contraloría Social en el Programa Federal Vivienda Rural. El Caso de San José Del Rincón. Estado de México”	Identificar qué elementos permite u obstaculizan la implementación de la Contraloría social en un caso en particular y por lo tanto, la incentivan o limitan en su capacidad para cumplir su cometido. EL CASO DE SAN JOSÉ DEL RINCÓN. ESTADO DE MÉXICO.

Tabla 1. Elaboración propia, con investigaciones rastreadas.

Luego en una fase descriptiva se hizo una revisión general de los documentos encontrados y se realizó la identificación y fichaje de aspectos como: diseños metodológicos usados, referentes teóricos, hallazgos y conclusiones, aprendizajes, logros y obstáculos, todo esto se consignó en una matriz comparativa en Excel, que

se manejó como una tabla de doble entrada, en la que se podía acceder a los aspectos más relevantes de cada fuente en particular haciendo una lectura horizontal y también acceder a todos los registros de la matriz por cada aspecto desde una lectura vertical, con lo cual se inició la fase interpretativa, desde la que se buscaba dar cuenta de las tendencias, los principales logros, dificultades y retos.

5.1. Antecedentes, aspectos teóricos y de enfoque presentes en las investigaciones rastreadas

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir del rastreo de antecedentes investigativos en el tema de control social, los cuales, en primera instancia se han agrupado de acuerdo a criterios como: Antecedentes del control social/ciudadano que se identifican en las investigaciones y enfoques desde los que aborda.

5.1.1 Antecedentes del control social/ciudadano que se identifican

De acuerdo con el trabajo realizado por Transparencia Internacional Colombia (2000), en el cual se realizó la sistematización de 22 experiencias de veedurías ciudadanas en Colombia, tanto en el orden nacional, regional como local, para indagar por el papel del control social que realizan las veedurías, se plantea que los antecedentes históricos del control social en Colombia pueden hallarse en “el marco del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)”, debido a que a partir de este se llevó a cabo la creación de los denominados Consejos de Rehabilitación, los cuales contaban con la participación del “Gobernador o Alcalde, el Obispo del Distrito, el coordinador del Programa en el Departamento, representantes de las organizaciones cívicas o gremiales locales, representantes de las organizaciones comunitarias, representantes de las entidades públicas del PNR y partidos políticos”. Según los autores:

A través de los Consejos, la comunidad tenía la oportunidad de participar no sólo en la toma de decisiones sino en el ejercicio del control sobre las acciones

del PNR. Entre otras funciones, los Consejos tenían la facultad de colaborar en las labores de control, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y convenios que se ejecuten en desarrollo de las acciones de rehabilitación que adelante el Gobierno. (TIC, 2000:19)

En el rastreo de antecedentes realizado en el estudio se encuentra que es con el Decreto 1512 de julio 11 de 1989,¹ que aparecen por primera vez las Veedurías Populares, este decreto reglamenta que “las entidades oficiales y los contratistas del PNR deben informar a las comunidades beneficiarias, a través de los Consejos de Rehabilitación, sobre la ejecución del convenio, proyecto o contrato, por medio de una audiencia.”(2000: 20). Según lo dispone la norma, después de realizada la audiencia, “el Consejo de Rehabilitación integrará la Veeduría Popular”, la cual tiene como función efectuar “el control y seguimiento de la ejecución de los convenios, contratos y proyectos ejecutados por entidades oficiales o por contratistas particulares en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación”.

En relación con los orígenes del control social en programas sectoriales, en la investigación se halló que, mediante el Decreto 1416 de 1989, se crean “los Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS) en cada municipio”, estos eran espacios de cogestión que hacían seguimiento, evaluación y control social sobre los proyectos del Ministerio de Salud.

Las investigaciones de Lugo (2010) y Rose (2012) coinciden en los planteamientos hechos por Transparencia por Colombia (2000) al ubicar las primeras experiencias de control social en Colombia a partir del decreto 1512 de 1989 expedido durante el gobierno de Virgilio Barco, “Por el cual se crean las veedurías populares para el Plan Nacional de Rehabilitación” y en la posterior creación de los COPACOS.

¹ “por el cual se crean las Veedurías Populares del Plan Nacional de Rehabilitación” Para ampliar ver página <http://entornolegal.com.co/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/1989/D1512de1989.htm> de Google.

Respecto a las veedurías, en el estudio realizado por Montilla (2004) se señala que es a partir de la Ley 850 del 18 de noviembre de 2003, que “se le da piso legal a la institución de la veeduría en Colombia”. Este autor a diferencia de lo expuesto por Transparencia Internacional Colombia, plantea que:

Su historial se inicia con la aprobación o expedición de la nueva Constitución Política de 1991, que en sus artículos 40, 103, y 270 pregonaba con claridad la participación ciudadana en sus diversos ámbitos, pero en especial respecto a la vigilancia y control de la gestión pública. (2004:15)

En el texto de Roldan, Betancur, Góez, Guerra, Obando, Posada, et al (2014-Artículo Inédito) se toma como antecedente fundamental para entender el concepto de control social, el “derecho a la participación, y en éste concretamente, al derecho a participar en la vida política”. Adicionalmente la declaración universal de los derechos humanos, desde la que, en términos jurídicos, se reconoce el derecho que tienen todas las personas a participar en el gobierno de su país, y de manera puntual el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, desde el que se reconoce:

(...) el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Para considerar el ámbito internacional, se seleccionó una investigación de México, en la se analiza la figura de la “Contraloría Social”, en esta Fernández (2012) plantea que en el Programa Nacional de Solidaridad- PRONASOL en 1988, se puede ubicar uno de los primeros esfuerzos por generar mecanismos de participación directa de las comunidades en la planeación, dirección y ejecución de en cuanto a obras y manejo de recursos públicos.

Al institucionalizarse, se dio paso a la conformación de una estructura que se suponía electa democráticamente en asamblea pública, la cual se encargaba de realizar las gestiones necesarias para la consecución de los objetivos planteados. Así, los comités de solidaridad se auxiliaron de Vocales de Control y Vigilancia (antecedente de los actuales comités de contraloría social) para cumplir con tareas específicas en la materia. (Fernández, 2012:90)

5.1.2 Enfoques desde los que se aborda el control social/ciudadano:

Las investigaciones de Transparencia Internacional Colombia (2000), Aristizábal, Garzón, Omaña, Ramírez y Santana (2001), Cruz (2001), Amar y Echeverry (2006), Tobón y López (2010), Pineda (2011), Álvarez (2012), Rose (2012), Valencia y Ramírez (2012), Roldan, et al. (2014-Artículo Inédito) y Guisao (2014) hacen sus estudios a partir de un enfoque que podría denominarse como normativo, desde el cual se sustentan en los fundamentos constitucionales y legales vigentes en Colombia para el ejercicio de la vigilancia y el control social, como modalidad de participación ciudadana.

Hernández (2010), en su texto sobre la participación ciudadana en Bogotá, hace un balance, desde lo que define como “tres grandes tendencias y procesos de participación ciudadana que han crecido y se han expandido durante las dos últimas décadas en la ciudad”, entre las que identifica la Accountability Social y el control social como procesos que contribuyen a reafirmar y defender “la democracia participativa y la participación ciudadana en los asuntos públicos y rescatan el papel central de la sociedad civil”

En el estudio de Lovera (2014), también se parte de los lineamientos fijados por la constitución, pero adicional a esto se presenta el Estado Social de Derecho y la implementación de políticas públicas desde los enfoques territorial, poblacional, diferencial, de derechos y de inclusión social, los cuales según el autor “buscan

promover la participación ciudadana para el control social de los servicios sociales que concretan lo formulado como marco de acción estatal.” Además se plantea la Accountability Horizontal, Vertical y Societal desde Peruzzoti y Smulovitz, señalando que permiten “crear herramientas institucionales de control que involucren la sociedad civil para controlar las amenazas contra el Estado en temas políticos, sociales, económicos, culturales entre otros.” (2014:23).

Sin alejarse de los anteriores, en el estudio de caso realizado por Ramírez (2009), se presenta la definición dada por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, en el documento “Transparencia y control ciudadano en la gestión pública” del 2006. Además la autora utiliza el concepto de cultura política de Gabriel Almond y Sidney Verba, de la escuela conductista norteamericana, y el concepto de democracia fuerte de Benjamin Barber, para quien las acciones e iniciativas que surgen de los ciudadanos están directamente relacionadas con esta forma de democracia.

Por su parte, Valencia, Aguirre y Flórez (2008), en el estudio sobre Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, entre el 2004 y el 2007, refieren que el programa de Administración Transparente y Control Social, presenta un trasfondo ideológico, que viene desde las teorías de la Nueva Gestión Pública, para esto se apoyan en autores como Finot (2001), Osborne y Gaebler (1994), Arellano (2001), Bresser (1999) y Tomassini (1993) desde los cuales se plantea que este enfoque se caracteriza por la apertura en “la toma de decisiones, la orientación de los procesos de gestión a partir de los mercados, el enfoque del ciudadano–cliente y la gestión pública orientada por el desempeño de los agentes.” Según los investigadores, esta es una nueva forma que involucra elementos de desarrollo administrativo y gerencial, propios del sector privado para incorporarlos en la gestión de lo público, tales como los incentivos para el buen desempeño de los funcionarios, además busca “establecer nuevas formas de control sustentadas en mediciones al desempeño, control por resultados, rendición de cuentas, transparencia en la entrega de información y en la toma de decisiones, cuyo horizonte es la gobernabilidad”.

Morales (2009), en su investigación sobre el control social aplicado en la planeación del espacio público, retoma el enfoque del control social de la desviación y se apoya en los aportes teóricos y conceptuales de Stanley Cohen, a partir de su trabajo “Visiones del control social”, para dilucidar del mismo las diferentes formas en que se produce el espacio público. Desde este enfoque algunas tendencias en el control social se basan más en las maneras en que los individuos o los grupos sociales responden a lo programado y planificado por las instituciones ante los comportamientos desviados, que en el funcionamiento mismo de estas. Así el análisis gira en torno a las “respuestas organizadas a la desviación y/o comportamientos concebidos como problemáticos socialmente, ya sea en sentido reactivo (después del acto) o proactivo (para prevenir el acto), las cuales pueden ser apoyadas directamente por el Estado o por agentes profesionales más autónomos.” (Cohen 1985, citado por Morales, 2009: 19).

Para la investigadora, el lenguaje del control social hace parte de lo que “Edelman (1964) denomina como el “lenguaje simbólico de la política. Aun cuando las cosas no cambien demasiado, el lenguaje de control social tiene que expresar un cuadro dramático de rupturas, salidas, innovaciones, hitos, virajes, un cambio continuo de estrategias en la guerra contra el crimen.” Así, desde esta perspectiva, el lenguaje de la política social está intencionado para dar “la impresión de cambio, incluso si no está sucediendo nada nuevo.” (Cohen, 1985, citado por Morales, 2009:28). En este sentido se plantea que alrededor del discurso de espacio público se utilizan expresiones que buscan generar ideas positivas, las cuales actúan como un control de los intereses funcionales del sistema, algunos ejemplos son: cultura ciudadana, educación, buen ciudadano y seguridad. (2009:27).

Por otra parte, en la caracterización realizada por la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín- (2015), en 16 municipios de Antioquia, se presentan la ética y la cultura de la legalidad como los conceptos clave alrededor de los cuales se hace el estudio, para esto se apoyan en autores como A. Cortina y Falconi, desde los cuales se plantea que la ética en la función pública se asume “como la observancia de las normas y leyes, el correcto y eficiente manejo de los recursos públicos, la primacía del

interés general sobre el particular y ante todo el respeto por las instituciones y los fines democráticos que estas persiguen.” (2015:38). En cuanto a la cultura de la legalidad, se recogen los planteamientos de Godson, para definirla como “el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad” (Godson, 2000, citado por UNAL SM, 2015:39).

Aguirre, (2007) en su investigación sobre la lucha contra la corrupción en Colombia recoge la definición del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes (2001) y la asume como “Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa”. Adicionalmente desde un enfoque jurídico, apoyado en Rowland García se identifican “como corruptas y por ello sujetas a sanción, las acciones u omisiones que los empleados públicos o particulares hayan realizado en contra del bien común”. También se recogen los planteamientos de Adela Cortina, desde una perspectiva moral, desde la que se entiende la corrupción como “fruto de una pérdida generalizada de valores, y la desaparición de la moral cristiana es su causa.” Así mismo se asume el “enfoque económico de Robert Klitgaard, quien define la corrupción como “Monopolio + Discrecionalidad – Transparencia = Corrupción”.” (2007:203)

Para el caso mexicano, Fernández (2012) acoge el nuevo institucionalismo en sus vertientes: normativo, racional, sociológico e histórico como el enfoque teórico desde el que se realiza la investigación, adicionalmente incorpora los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Para esto se apoya en los desarrollos teóricos de Vergara (1997), Peters (2003), Helmke y Levitsky (2006), Hofbauer (2007), Guerrero (2000), Ackerman (2004), Cunill (2006) Isunza (2006), Smulovitz y Peruzzotti (2006), entre otros.

5.2 Temáticas abordadas en las investigaciones

La mayoría de trabajos consultados están directamente relacionados con el ejercicio y las dinámicas de funcionamiento de las veedurías en Colombia. De manera particular dos de estos estudios hacen un esfuerzo de sistematización, recogiendo experiencias en varias ciudades del país y una sistematización realizada en el departamento de Antioquia

Uno de ellos es el estudio de Transparencia Internacional Colombia (2000), el cual ha servido de referente para algunas de las investigaciones y de igual manera constituye un punto de partida importante para el presente estudio. Respecto a los temas que son generalmente objetos de control, los autores plantean que:

Si bien, de manera general, las veedurías ciudadanas ejercen control sobre asuntos públicos, éste se puede dividir así: a la gestión pública y en particular al gasto de recursos públicos, a procesos políticos específicos o puntuales, y al desempeño de responsabilidades públicas o del comportamiento oficial de servidores públicos. La tendencia de las veedurías a la gestión pública es ser de carácter permanente. Por el contrario, todas las veedurías a procesos políticos y al desempeño de responsabilidades de servidores públicos son de carácter coyuntural.

Además, según las fichas de caracterización de las veedurías que hacen parte del estudio, se encuentran temas como: Sistema de Información de Beneficiarios del Régimen Subsidiado y proyectos puntuales de salud; Ejecución presupuestal distrital, inversión en obras públicas y programas sectoriales; Contratación de obras públicas. Gestión en medio ambiente. Gestión de entidades públicas y órganos de control; Vigilancia a Congreso, Ministerios, gobernaciones, municipios y concejos, y contrataciones públicas; Control a órganos de control; Gestión ambiental, Plan Maestro de Cartagena, Espacio público, alumbrado público, POT, Plan de Desarrollo Distrital; Actuaciones y gasto de fondos públicos de las alcaldías menores y de la administración

distrital en general; tema de elecciones; Obras públicas de valorización; La Malla Vial del Valle de Cauca y Cauca; Veeduría a los macro proyectos. Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, la Bocana, Monitoreo al servicio de salud en Cartagena; Proceso de privatización de la Empresa de Teléfonos de Bogotá, entre otros.

La otra sistematización de experiencias de veeduría de carácter nacional corresponde a la realizada por Aristizábal, et al. (2001), en la cual hacen una clasificación de los temas que son objeto de estudio por sectores, así: Experiencias que pertenecen al sector de infraestructura, en las que se recogen aquellas que están relacionadas con servicios públicos, desarrollo vial y vivienda; en el sector medio ambiente, las que abordan asuntos como el manejo de basuras y el impacto socio-ambiental de obras, y otras en el sector Administrativo, cuyo objetivo es el de controlar el correcto manejo de bienes y servicios públicos.

Con una mirada más regional, se encontró la caracterización de 46 ejercicios de veeduría en 16 municipios del departamento de Antioquia, realizado por la Universidad de Colombia-Sede Medellín en el 2015, en el que se puede apreciar que las obras de infraestructura son el tema con más demanda en los ejercicios de control social, con un 26%, seguido de los programas de Salud y Gestión y Administración Municipal con un 13%, Bienestar Social con el 11%, Planeación con el 9%, Vivienda y Presupuesto participativo en igual proporción con un 7%, Medio Ambiente con el 4% y los temas de Alimentación, Empleo, Víctimas, Espacio Público y Adulto Mayor con una representación igual, del 2% cada uno.

De otro lado, se encontraron investigaciones que también abordan el tema de las veedurías ciudadanas, pero lo hacen de manera puntual, entre estas están las siguientes: Cruz (2001) hace su estudio sobre la Veeduría Ciudadana en el Proceso de Contratación de Obras en el Municipio de San José De Cúcuta; Montilla (2004), quien hace una propuesta general en torno a la organización de las veedurías mediante un sistema que va de lo local a lo nacional; La investigación de Amar y Echeverry (2006) que tiene como objeto de estudio el control social realizado a las

empresas de servicios públicos domiciliarios que funcionan en la ciudad de Barranquilla; Morales (2009), cuyo interés está puesto en “explorar y analizar las estrategias discursivas de control social presentes en los textos oficiales relacionados con la planeación del espacio público de la ciudad de Medellín (2004-2007)”; Pineda (2011) en Bogotá, con La Experiencia de la Red Ciudadana de Control Social en Bienestar Componente Discapacidad en Bogotá D.C; Álvarez (2012) con la veeduría cívica al proyecto vial doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso y Rose (2012), quien realiza su trabajo sobre las Veedurías Ciudadanas en Colombia y el Observatorio Social de Maringá en Brasil.

En cuanto a las acciones ciudadanas que se dan desde distintos ámbitos sectoriales, en el ejercicio investigativo que realiza Hernández (2010), se observa que, a partir de los datos obtenidos de la Subdirección de Participación Ciudadana- Contraloría Distrital, en Bogotá para el periodo comprendido entre 2005-2007, los ámbitos sectoriales sobre los que se presentaron más acciones ciudadanas son los siguientes: Malla vial con un total de 53 acciones ciudadanas, Servicios públicos con 29, Ambiental con 16, Educación con 9, Prevención de desastres con 8, Espacio público con 6, Movilidad y Recreación cada una con 5, Vivienda con 2 y Bienestar social con solo una (1) acción. Así mismo se aprecia que respecto al impacto económico que se generó, es el de servicios públicos el ámbito que representa mayor impacto y a su vez representa el mayor número de barrios (185) que involucra la acción. (2010:101)

Según el análisis que realiza Álvarez (2012), el control directo que realiza la ciudadanía se adelanta de manera individual o colectiva y éste puede darse en dos dimensiones: sobre los mecanismos de agregación de preferencias o sobre la provisión de bienes públicos o privados de carácter colectivo. De este modo, el autor clasifica los ejercicios de control social a la gestión pública, afirmando que en Colombia se han centrado en los siguientes sectores y temáticas:

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

- b. Control a la Provisión de Bienes Públicos y Privados de Carácter Colectivo. Entre los que están: Control a la gestión de la Administración; control a Planes de Desarrollo. Ejemplo: Bogotá como vamos, Medellín como vamos; control a la focalización y prestación de servicios sociales como salud, educación, alimentación escolar, entre otros; control a la gestión ambiental; control al proceso de contratación pública; control a fuentes de recursos públicos: cálculo, liquidación y recaudo; control a la prestación de servicios públicos domiciliarios; control a la formulación y ejecución de proyectos de vivienda de interés social; control a sistemas de transporte; control al desarrollo de obras de infraestructura.

Adicionalmente se encontraron otros estudios que tratan el tema del control social y la participación ciudadana, tales como el de Ramírez (2009) que presenta un análisis de los factores que han determinado la participación en actividades de control ciudadano durante el periodo 2001 – 2007, en la ciudad de Cali; Tobón y López (2010), quienes centran la mirada en el tema del control ciudadano a la prestación del servicio de urgencias en la IPS Centro Policlínico de Medellín; Lugo (2010), que aborda el análisis del control ciudadano de la gestión pública en el Municipio de Riohacha durante el periodo comprendido entre los años 2004 y 2007; Valencia y Ramírez (2012) que hacen su investigación sobre Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramienta de control social y político, en el municipio de Filadelfia, Caldas; Lovera (2014) quien aborda el tema de la participación y el control Social en la Política Pública de Seguridad Alimentaria en el caso concreto de los comedores comunitarios de Bogotá y Roldan, et al. (2014), quienes indagan por el conocimiento que tienen los y las jóvenes de la ciudad de Medellín sobre el control social a la gestión pública.

Por otro lado, Hernández (2010) hace un rastreo bibliográfico que busca dar cuenta de las tendencias y procesos de participación ciudadana, que se han presentado en entre 1990 y 2010 en Bogotá.

En la investigación realizada en México sobre la figura de la Contraloría Social, Fernández (2012) centra su trabajo en el Programa federal Vivienda Rural (PVR) en San José del Rincón, Estado de México, en un periodo comprendido entre 2006 a 2009. Esta elección está sustentada en que esta población presenta para el 2005 un índice de hacinamiento del 70.5%, por lo que se convirtió en foco de programas sociales.

5.3. Principales hallazgos y conclusiones que presentan las investigaciones revisadas:

En las investigaciones que se ocupan del tema de las veedurías ciudadanas, se reconoce de manera general que es a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, que estas se han desarrollado, con diversas formas de expresión y de manera abundante en el país. Pasados 9 años de la pronunciación de la nueva carta política, Transparencia Internacional Colombia (2000) publicó su “Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana”, por medio de la sistematización de 22 experiencias de veedurías en Colombia, el cual permite hacer un balance a partir de los resultados que arroja, teniendo en cuenta que han pasado 15 años desde su publicación, por esto se tomarán con especial detalle algunos de los resultados que plantea.

En relación con lo que se identifica como logros generales, se encuentran los siguientes:

- **Avances en el desarrollo de una conciencia ciudadana:** Aunque falta mucho trabajo al respecto, se considera que “el ejercicio de las veedurías ha contribuido al desarrollo de un cierto nivel de conciencia sobre la importancia del control social como mecanismo para combatir la corrupción y neutralizar ciertos efectos de la politiquería.”

- **Avances en la relación ciudadanía - entidades oficiales:** Se reconoce que hay avances importantes en estas relaciones y se destaca que hay mayor comprensión sobre el rol de cada agente, mayor conocimiento de normas y procedimientos de funcionamiento de las entidades públicas por parte de la ciudadanía, mejoras en el manejo de la información, en la interlocución y en la generación de una consciencia frente a la responsabilidad de los servidores públicos y la rendición de cuentas.
- **Innovación respecto a las metodologías de intervención:** Se evidencian una variedad de iniciativas en los procedimientos e instrumentos de conformación y de actuación, entre las que están: alianzas, foros, cartas abiertas, planes de acción compartidos con entidades, uso de la internet, de medios alternativos y de medios masivos de comunicación visitas in situ, aporte de pruebas, alianzas con órganos de control, radio-conferencias, teleconferencias, reuniones con expertos, separatas de periódicos. (2000:50)

Respecto a las dificultades identificadas en el ejercicio de las veedurías ciudadanas, Transparencia Internacional Colombia destaca las siguientes:

- **Instituciones públicas cerradas:** En este apartado se hace alusión a la poca o nula posibilidad de participación ciudadana que permiten las instituciones públicas, de manera particular cuando se trata de control social. Al respecto se afirma que algunos servidores públicos asumen actitudes defensivas y que creen que la entrega de la información les puede perjudicar, mientras otros la ven como un favor y no como un deber. (2000:51).
- **Empresas contratistas cerradas:** hace referencia a la renuencia por parte de los contratistas para ser controlados y vigilados en su función, además se afirma que aún no hay una cultura de participación y de responsabilidad con lo público, que garantice el control social a las empresas que trabajan con recursos públicos.
- **Veedurías politizadas:** Según los resultados del estudio, se afirma que no siempre las veedurías ciudadanas logran la independencia que requieren para hacer un control efectivo, pues muchas veces recaen sobre intereses políticos

particulares o se toman como tránsito a nuevos cargos y para hacer carrera política o en otros casos las veedurías sirven para atacar a los adversarios políticos.

- **Falta de preparación del veedor:** Se plantea que existen muchas dificultades para entender los proyectos, detectar los problemas, manejar la información que se tiene y asuntos como los presupuestos, los procesos de contratación y el mismo funcionamiento de los órganos de control y sus alcances, lo cual afecta que se puedan hacer sugerencias viables y pertinentes.
- **Falta de credibilidad:** Prevalece la percepción de que algunas veedurías quieren destruir las instituciones públicas, obstaculizar obras y meter ruido a la gestión pública.
- **Falta de confianza entre veedurías e instituciones públicas y empresas contratistas:** según el estudio, existe una mutua desconfianza entre veedurías ciudadanas e instituciones públicas y empresas contratistas. Lo cual implica relaciones conflictivas y deterioro en la posibilidad de cooperación entre las distintas instancias.
- **Procesos de control del Estado no ágiles/ineficientes:** Los procesos penales, disciplinarios y fiscales generalmente demoran mucho, lo cual implica una alta inversión de tiempo, de recursos financieros y humanos y la pérdida de confianza frente a la ausencia de resultados concretos.
- **Inseguridad:** El ejercicio de control social se torna más complejo y difícil, especialmente ante la situación de conflicto que vive el país. No existen medidas de protección y muchos veedores han sido amenazados y otros asesinados.
- **Falta de financiación:** La mayor parte de los casos argumenta la falta de financiación como obstáculo al ejercicio de las veedurías ciudadanas. A diferencia de las veedurías institucionales, las que se mantienen en una posición autónoma deben buscar sus propios recursos de fuentes independientes o de las organizaciones que participan o de contribuciones de sus miembros. La carencia de recursos incide en el acceso a la capacitación de los veedores y como es lógico en las posibilidades de su desempeño.

“Además, la falta de recursos las hace vulnerables a recibir apoyo condicionado.”

- **Falta de tiempo** La participación ciudadana en general, conlleva una alta inversión de tiempo, por lo que el tener que atender a jornadas laborales, domesticas o de gestión comunitaria restringe el tiempo que se requiere para el ejercicio ciudadano de control social.

En esta misma vía, de la sistematización de Aristizábal, et al. (2001), Se extraen algunos resultados, que complementan el análisis realizado por Transparencia Internacional Colombia y que sirven de puntos de referencia para hacer un balance de lo que se ha logrado avanzar y de lo que aún continua siendo un reto para la formulación de propuestas en materia de política pública que propendan por la cualificación de los ejercicios de control ciudadano:

- La sociedad no ha alcanzado la madurez ciudadana suficiente, aún mantiene prácticas y vicios de dependencia lo que la hace todavía representativa. (2001:90)
- En general, el apoyo a las veedurías por parte de las entidades responsables suele estar representado en la entrega de materiales como cartillas y módulos, pero cuando se solicita asesoría sobre asuntos específicos relacionados con los proyectos, las respuestas son evasivas.
- La tendencia de las veedurías está más direccionada hacia el control de los planes de desarrollo, el presupuesto público y la ejecución de obras y se percibe una menor proporción en los temas relacionados con “la sensibilización y generación de participación, existiendo una separación en dos sentidos, en lo programático y lo político”.
- Se requiere avanzar en investigaciones que permitan orientar las estrategias y los planes de formación para las veedurías ciudadanas, partiendo de reconocer las trayectorias que han realizado sus actores protagónicos, pues “la experiencia práctica permite orientar procesos de formación acordes a sujetos y contextos”, con ello se afirma que no se pueden pretender procesos de capacitación masiva, en los que se generalicen “medios, contenidos,

materiales, estrategias y ambientes”. Esto implica concebir la capacitación como un proceso que debe diseñarse bajo las condiciones particulares de las poblaciones a las que va dirigido, entendiendo sus necesidades, condiciones, expectativas y las formas diversas en se puede aprender, entender o actuar.

- Las veedurías promotoras han ofrecido espacios de capacitación a los veedores, sin embargo no se han concebido como procesos, por lo que no ha habido continuidad, y se asume que posiblemente esto se deba a que dichas acciones están sujetas a asuntos como: presupuesto, disponibilidad de personal calificado y tiempo, entre otros.
- Muchos veedores, debido a lo anteriormente expuesto, aprenden a realizar las labores propias de su función a partir de experiencia directa, es decir, “sobre la marcha”, lo cual implica que se presenten muchos vacíos legales y conceptuales frente a la labor que se lleva a cabo.
- Las actividades de capacitación suelen “omitir enfoques, conceptos y alcances que permitan un mejor desarrollo y priorización de alternativas de organización y planificación respecto a los objetivos, principios y funciones de las veedurías.”
- Respecto a los recursos económicos y de infraestructura, en la mayoría de los casos las veedurías ciudadanas son financiadas con recursos propios, el Estado no las apoya para tal efecto; por esto es necesario proporcionar los medios para que se pueda promover de manera efectiva el ejercicio de la participación en todos los aspectos que atañen el bienestar y desarrollo de la ciudadanía. (2001:108)
- En el ejercicio de las veedurías, quienes participan son las mismas personas en todos los periodos, muchas veces es debido al interés en el bien común, pero en otras oportunidades se debe a un interés burocrático buscando un cargo.
- La participación de nuevos miembros se ve limitada porque la gran mayoría de los ciudadanos desconocen este mecanismo o bien no disponen del tiempo y los recursos necesarios.
- Hace falta desarrollar una mayor divulgación de las Veedurías Ciudadanas para que la ciudadanía entienda la importancia que tienen.” (2001:109)

- “Se ha capacitado en el ejercicio de la veeduría, pero no en el de la participación como proyección social; no se planifica en el sentido de prever acciones a largo plazo, se es inmediatista y el ejercicio queda a ese nivel. Los objetivos entonces, son los de fiscalizar, no los de ejercer un mecanismo participativo.”
- Aunque la mayoría de las veedurías registradas son de iniciativa ciudadana, y que esto puede evidenciar un mayor interés de los ciudadanos por participar e intentar disminuir los altos niveles de corrupción administrativa, la conformación de éstas se da de manera coyuntural como respuesta a necesidades o situaciones puntuales, lo cual implica que sean propuestas a corto plazo y por el contrario se requiere de “un proceso integrador, educativo y cultural de participación democrática, de organización en todos los sentidos para no quedarse en lo coyuntural, sino trascender. Lo anterior es una debilidad de la sociedad civil.” (2001:110)
- Los funcionarios no registran los procesos en torno a las veedurías ciudadanas y el control social, no hay seguimiento ni balances a los aciertos y las dificultades, por tanto la riqueza de las relaciones Estado - Sociedad y funcionario - ciudadano se pierde. (2001:112)
- La conformación de Redes de veedurías permite una participación más efectiva en los asuntos de interés público y otorga legitimidad a los procesos que emprenden.
- Los funcionarios públicos ven con recelo y desconfianza a los veedores

En la reciente investigación que llevó a cabo la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín, (2015) en Antioquia, se tenía la intención de identificar la relación existente entre el ejercicio de las veedurías ciudadanas y la ética en la función pública. En esta, como ya se enunció, se hizo la caracterización de 46 experiencias en 16 municipios, desde el enfoque de la cultura de la legalidad que ha abanderado la Gobernación de Antioquia durante el periodo de gobierno de Sergio Fajardo. De este estudio se recogen los siguientes hallazgos:

- Los resultados arrojan que la mayor participación en los ejercicios de control (en los municipios que hacen parte de la muestra) es de personas a partir de los 50 años, seguido por personas de los 31 a los 49 años, y una menor participación de las personas menores de 30 años. (2015: 48)
- Los veedores hacen uso de su derecho y deber de vigilar y buscan aportar en esa medida a fortalecer y formar parte de las instituciones del Estado y sus procesos, con lo cual entienden que no son agentes externos a las realidades públicas y asumen que lo que pasa en esta esfera les afecta a ellos y a las comunidades a las que pertenecen.
- La percepción de la mayoría de los veedores, es que su trabajo aumenta el compromiso de los funcionarios frente a la ciudadanía y la vigilancia que ejercen contribuye a fortalecer el trabajo de los entes de control del Estado. Sin embargo también se recogieron “percepciones contrarias, que apuntaron a que no existe un impacto de su labor en la ética de los funcionarios debido al gran número de problemas que se presentan al momento de ejercer su trabajo.”
- Según los hallazgos, los veedores consideran que las principales fortalezas internas con las que cuentan son: la vocación, el interés y la voluntad para el cumplimiento de su labor, la credibilidad y la confianza de la comunidad en los miembros de las veedurías y el reconocimiento del trabajo de las veedurías por parte de las administraciones locales.
- Así mismo, los veedores consideran que sus principales debilidades son: la falta de recursos técnicos y financieros para el ejercicio de las veedurías, la no existencia de capacitaciones suficientes para los miembros de las veedurías en temas de contratación pública y cuestiones específicas de las obras y funciones que se vigilan; por otro lado piensan que hace falta más acompañamiento de las personerías municipales y de las comunidades en el ejercicio del control social. (2015: 49)
- Los funcionarios públicos reconocen un impacto positivo del trabajo de las veedurías en el fomento de la ética y la cultura de la legalidad de las administraciones locales, sin que esto signifique que cumplen un papel determinante, ya que se percibe que tienen un mayor impacto las reglas de

juego establecidas en el marco jurídico y la formación profesional y personal de los funcionarios. (2015:73)

- (...) se evidenció la necesidad de formar y sensibilizar a los veedores ciudadanos en herramientas TIC, como plataformas que posibilitan llegar a un mayor número de ciudadanos con la información que producen, generar opinión, crear redes y de esta manera incrementar el impacto que tiene su labor en el municipio.
- (...) una de las principales falencias que presentan estos ejercicios en el departamento es la carencia de recursos técnicos y financieros que permitan dar operatividad y eficacia al trabajo que éstas desarrollan. (2015:75)

Desde otras investigaciones, aunque también se aborda el tema de las veedurías, lo central es indagar por los niveles y mecanismos de participación, en estas se recogen los siguientes hallazgos:

En la publicación de Montilla (2004) se busca presentar la propuesta de un sistema nacional de veedurías que surge a partir de una investigación sobre Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción. Dicho sistema se compone de tres elementos, una estructura organizativa de las veedurías, desde el nivel municipal; un organismo de control a las veedurías y a los veedores, denominado Corte Social, que inicia desde el nivel municipal y una estructura gremial de los veedores y las veedurías. El autor afirma que la proliferación de las veedurías sin ningún tipo de control es una de las problemáticas que afectan la función social que éstas deben cumplir, al respecto plantea que muchas son creadas solo en el papel, que además se presentan los casos en los que varias coinciden en hacer vigilancia al mismo sujeto o proyecto y que en algunos casos se utilizan como medio para acceder posteriormente a otros cargos que sí son remunerados. Lo cual se presenta, según el autor, debido a que "no existe un mecanismo que las coordine, las regule y las en route hacia un mismo objetivo"; también afirma que "quienes hoy cumplen la función de veedores son personas que en la mayoría de los casos no devengan una

remuneración por su labor y mucho menos seguridad social, entre otros aspectos, por lo tanto hay que tender por profesionalizar este trabajo” (2004:18)

En un estudio realizado en Barranquilla, Amar y Echeverri (2006), plantean que hay poco reconocimiento de organizaciones sindicales, juveniles o comités barriales y que las principales razones que tiene la ciudadanía para no participar son falta de información, falta de organización, falta de tiempo y falta de interés. También plantean que la comunidad todavía no hace uso de los espacios participativos creados por la ley para controlar la gestión de los servicios públicos domiciliarios, que estos no han sido socializados con suficiencia y por tanto no han sido apropiados. Además que “Resulta contradictorio que ante un Estado protector prosperen modelos que busquen la libre participación del mercado en el campo de los servicios públicos, y consecuentemente se desarrollen figuras de participación y control a la prestación de los servicios públicos por parte de un tercero diferente del Estado.” (2006: 165)

Por su parte, Ramírez (2009), en el estudio de caso realizado en Cali, expone que en muchas ocasiones las diferencias en las condiciones económicas de los sujetos afectan el ejercicio de sus derechos políticos, siendo éste un efecto directo de la organización capitalista. Además afirma que aunque la promoción de la cultura política democrática existe formalmente en Colombia desde la Constitución Política de 1991, en la mayoría de los casos su promoción real depende de la voluntad política de los gobernantes, quienes deciden qué instrumentos promocionan y en qué medida lo hacen, ya que en muchos casos los ciudadanos dispuestos a participar no cuentan con información sobre cómo hacerlo.

Al analizar cuáles de los mecanismos dispuestos legalmente para ejercer control ciudadano eran promovidos en la ciudad de Cali durante el periodo de estudio, se concluye que son las veedurías ciudadanas las más promovidas por el Estado, y que en ocasiones la iniciativa proviene de comunidades académicas más que de los gobiernos mismos. Lo cual implica según el autor, que el gobierno no es lo suficientemente fuerte en su función de afianzar la democracia participativa.

En cuando a prácticas clientelistas y corruptas, se afirma que éstas restringen la posibilidad de participación y que producen orientaciones evaluativas y afectivas de rechazo hacia lo público, lo que hace que disminuyan las motivaciones para ejercer control ciudadano, y producen una participación y un control intermitente. Adicionalmente se concluye que aunque los jóvenes no han tenido directamente un acercamiento con el Estado, en ellos se evidencian conductas de rechazo que se aprenden los procesos de socialización de los que forman parte. (2009:141).

Es casi una constante entre los ciudadanos entrevistados, sean o no partícipes de ejercicios de control, la percepción de la dificultad de obtener respuesta por parte del Estado en asuntos de control; lo que prima entonces es la desconfianza hacia el sistema político local.

Frente a lo que se identifica como “la instrumentalización de la participación” se hace referencia a los intereses en beneficios particulares o en el inmediatismo que de querer resolver necesidades inmediatas, y se plantea que esta podría darse como consecuencia de la desigualdad en la distribución de los ingresos. También se afirma que la participación apunta más a procesos comunitarios que ciudadanos, pues en su ejercicio “no son cuestionadas estructuralmente las dinámicas irregulares del sistema político local” y tales ejercicios no parten de una visión de ciudad a la hora de ejecutarse, sino que se ven restringidas a la intención de mejorar condiciones respecto a la cuadra, el barrio o la comuna.

Para Lugo (2010), en el análisis del control ciudadano de la gestión pública que realiza en el Municipio de Riohacha, es una necesidad urgente que se generen más procesos de veedurías, pues la responsabilización de la administración pública a partir de un constante control social implicaría el mejoramiento de la calidad de la gestión pública, dado que la existencia de solo dos veedurías, aunque hayan tenido logros importantes, no es suficiente para que el control sea efectivo. Además plantea que se requiere más capacitación y asesoría por parte de los entes de control hacia la sociedad, a fin de que se logre una mayor motivación y comprensión de la importancia de ejercer el control social ciudadano.

Hernández (2010) En su trabajo plantea que, tanto la explosión de espacios de participación ciudadana en la gestión pública como las nuevas formas de Accountability Social (AS) y control social” y la creciente presencia de nuevos movimientos sociales, en particular el ambientalista, que se han presentado durante las dos décadas, son procesos que aparentemente coinciden en defender la democracia participativa y la participación ciudadana en los asuntos públicos y rescatar el papel central de la sociedad civil, pero que “en muchos temas, conflictos y espacios representan proyectos diferentes.” (2010:87) Además presenta una tipología de formas y modalidades de AS y control social, desde dos criterios que permiten clasificar las nuevas formas de control y accountability social; el primero, a partir de los roles que cumplen los agentes sociales, y el segundo, según los agentes que lo impulsan (estatales o de la sociedad civil). De acuerdo a esto, el autor identifica tres tipos: el primer corresponde a las iniciativas ciudadanas y organizacionales comprometidas con el accountability político, en particular con el seguimiento y exigencia de rendición de cuentas a las corporaciones públicas en la ciudad. Esta es una modalidad de control social que es “promovido y organizado desde élites sociales”, aquí se tienen en cuenta “gremios, medios de comunicación y universidades” y según afirma el autor este es un tipo de control social que tiene un carácter permanente y que se reconoce como profesionalizado. Como ejemplos están el proyecto “Concejo Cómo Vamos”, el cual es iniciativa de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Casa Editorial El Tiempo y la Fundación Corona, y otro es el proyecto “Hacer público lo público”, desarrollado entre 2001 y 2005 por la Fundación Corona, la Personería de Bogotá y el programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia. (2010:96)

El segundo tipo que se identifica corresponde a los ejercicios de “seguimiento, control y vigilancia” a los programas y políticas públicas de la administración distrital y local, entre los que se encuentran aquellos que se activan desde la sociedad civil y los que se activan desde el Estado. En este último escenario, se pueden a su vez identificar tres formas en las que se institucionaliza el control social, una que es impulsada por los órganos de vigilancia y control, como son la Contraloría y la Personería Distrital;

otra modalidad de institucionalización del control social es la promovida desde la normatividad que regula la planeación local y la que “ha sido la llevada a cabo por iniciativa de las propias secretarías y entidades descentralizadas mediante el fomento de veedurías ciudadanas, en torno a programas y políticas públicas específicas que desarrollan en la ciudad”; y la última modalidad que está relacionada con “el uso por parte de los ciudadanos de herramientas judiciales y administrativas para hacer valer el derecho a la información, demandar cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales, proteger y vigilar intereses públicos y exigir el cumplimiento de la ley.” (2010:98).

Según el autor, los siguientes son factores que debilitan la capacidad de la AS y el control social para profundizar la democracia y defender los intereses públicos en la ciudad:

- Las iniciativas de control social, tanto de élite como de base social, son minoritarias e involucran una escala pequeña de ciudadanos; no son aún una práctica extendida en la ciudad.
- Gran parte de las modalidades y los ejercicios de control social no son autónomos; por el contrario, se encuentran cooptados por el Estado o por intereses corporativos o particulares del Distrito, condicionando la legitimidad de los mismos, un ejemplo son los ejercicios de control impulsados desde la Veeduría distrital entre 2004 y 2008.
- Muchas de las acciones de seguimiento, vigilancia y control, tanto de las élites gremiales y mediáticas como de la sociedad civil, no tienen un impacto real: se trata de un AS débil e inofensivo, que genera desgaste en la población y afecta la credibilidad.
- Finalmente, la efectividad del control social desarrollado por los Consejos locales ha quedado condicionada por la capacidad de agencia, la autonomía y la fortaleza de las organizaciones y asociaciones locales, y limitada también por el peso de las redes clientelistas en ese nivel. (2010:102)

En el análisis que hace Pineda (2011) mediante el estudio de caso de la Experiencia de la Red Ciudadana de Control Social en Bienestar, Componente Discapacidad en Bogotá, el autor precisa que entre los principales obstáculos para hacer control social a la gestión pública, se encuentran: la reticencia de los servidores del distrito respecto a la participación ciudadana y el control social; la deficiencia de las respuestas en términos de la calidad y objetividad de la información a los ciudadanos; la demora en dar respuesta a las solicitudes y la entrega de información incompleta y desactualizada.(2011:67). Dichos obstáculos tienen que ver con las trabas institucionales para el acceso a una información clara, completa y actualizada; con la concepción negativa del control social en los funcionarios públicos, y con la escasez de recursos económicos, de tiempo y de conocimientos de los veedores.

En el estudio realizado en el Municipio de Filadelfia- Caldas por Valencia y Ramírez (2012), se afirma que la población tiene muy pocos conocimientos sobre los distintos mecanismos de participación existentes y que no se reconoce la participación como un derecho constitucional. Al analizar lo que propicia esta situación, los autores dicen que el factor principal es la falta de información sobre los espacios de participación existentes, seguido por las deficiencias normativas que dificultan su aplicación y por el poco interés y voluntad del gobierno para propiciarlos. (2012:51). En cuanto a las razones por las cuales los mecanismos de participación han tenido poca aplicabilidad, se plantea que se debe al desconocimiento sobre los alcances de éstos, que los ciudadanos se sienten agobiados por la excesiva legislación sobre el tema y que además carecen de la capacitación necesaria. Respecto a la posibilidad de acceder a los mecanismos y a la información necesaria para los ejercicios de control, el 45% de los encuestados respondieron que solo algunas veces se les permite llegar a estos mecanismos, el 20% que nunca tienen la facilidad y sólo el 35% manifestó que siempre han tenido acceso, lo cual implica, según los autores, que no se está dando cumplimiento pleno a la normatividad existente y que se requiere un cambio en la cultura del servidor público del municipio, tendiente a garantizar efectivamente que la ciudadanía acceda, de manera oportuna, completa y comprensible, a la información en todos los niveles e instancias. (2012:55)

Para los autores, pese a que se reconoce que hay un crecimiento en el interés de la comunidad frente a los asuntos públicos, al indagar acerca del conocimiento sobre veedurías ciudadanas, sólo un 30% dice tener conocimiento, mientras que el 45% no tiene un pleno conocimiento y el 25% no tiene idea de su significación. También llama la atención que al indagar por los mecanismos jurídicos que pueden usarse para controlar la gestión pública, el 80% identifica la tutela como tal, aunque técnicamente no lo sea, a esta le sigue la acción popular con un 12%, la acción de cumplimiento con el 5%, y el 3% a otros mecanismos.

Finalmente, se plantea que la participación en el municipio ha estado limitada y restringida a asuntos particulares y no logra dar cuenta de problemáticas que tengan una mirada más global en relación con las políticas, las decisiones presupuestales o el orden público.

El estudio de Álvarez (2012), se propone evaluar algunos de los factores relevantes en el ejercicio del control social a la gestión pública, tales como: El acceso a la información pública, las asimetrías en la información, los costos inherentes a la organización, las fuentes de financiamiento del control ciudadano, la relación con los organismos de control, entre otros. En correspondencia a éstos, el autor plantea que la asimetría en la información es un obstáculo que dificulta el ejercicio del control social a la gestión pública, ya que no es suficiente con acceder a la misma, porque cuando se habla de asimetría, se hace referencia a que “en una relación contractual, una de las partes se encuentre mejor informada que su contraparte.” Por lo que se hace necesario conformar la veeduría con integrantes que cuenten con conocimientos técnicos y con experiencia en el sector y en el tema que es objeto de control, de lo contrario esto conlleva a un desbalance de poder frente a las decisiones y a la evaluación del funcionamiento y el desempeño. En este sentido, el tema de los costos se hace relevante, pues el poder acceder e interpretar la información tiene una incidencia en la financiación con que cuentan las veedurías, porque de no contar con los recursos necesarios se limita la capacidad de ejercer seguimiento y control.

Frente a la norma que obliga a las veedurías a hacer su registro en la Cámara de Comercio, se afirma que se han ocasionado unos costos financieros, generando que se creen veedurías de carácter informal, las cuales quedan por fuera de las posibilidades de apoyo que puede brindar el Estado en el marco de la ley 850 de 2003.

Con un interés distinto, se encuentra el estudio reciente que hacen Roldan et al (2014-Inédito), en el cual se buscaba dar cuenta de los conocimientos sobre Control Social a la Gestión Pública que tienen algunos estudiantes de la ciudad de Medellín. En este se plantea que “hay un alto desconocimiento de la Veeduría como mecanismo de control social a la gestión pública por parte los y las estudiantes participantes en el estudio.” Para los investigadores es preocupante que solo un 23.9% de la muestra total de estudiantes que hicieron parte de la investigación (2.054 estudiantes con edades entre 15 y 25 años) evidencien conocimientos sobre las veedurías ciudadanas y que no hayan diferencias sustanciales en cuanto a los niveles de escolaridad que presentan (grado once o primeros semestres de educación técnica, tecnológica o universitaria). Frente a estos resultados afirman que “hay una pobreza conceptual bastante significativa” frente al control social, la cual debe ser revisada con detalle a fin de poder dar respuesta a necesidades de cambio en materia de cultura política, y a problemáticas concretas como la corrupción, la ilegalidad y la indiferencia que se tiene frente a la gestión de lo público. De manera particular, se hace imprescindible que desde los ámbitos escolares se pueda acceder a una visión que trascienda sus propias fronteras y que ubique a los sujetos en los escenarios sociales, comunitarios, ciudadanos como actores fundamentales en las transformaciones que se requieren.

De otro lado, también se encontró el trabajo de Morales (2009), quien aborda el tema las estrategias discursivas de control social presentes en los textos oficiales relacionados con la planeación del espacio público de la ciudad de Medellín. Según la autora se evidencian unas transformaciones del control social, por un lado está un control de tipo institucional, normativo y punitivo, cuyo principio es la represión y por el otro lado está la forma de un control social “que suele ser más refinado, ya que busca instaurarse de una manera más sutil, casi imperceptible” y que es la “que tiene mayor

presencia en la actualidad” utilizando para su operación “estrategias y mecanismos más dúctiles” y “ampliando el personal y la red dedicada al control” lo cual busca dotar de legitimidad el proyecto de ciudad que se espera lograr. (2009:22)

Las líneas de lo privado y lo público son cada vez más difusas, lo cual se debe en parte a la fusión entre los horizontes de lo formal y lo privado, desde donde el control se extiende hacia la comunitario y busca que las personas se involucren más en los asuntos diarios de prevención y control, con lo que, según la autora, “la difuminación de las fronteras representa no saber en realidad qué es control y qué nos controla.” Y se presenta una expansión gradual y una intensificación del sistema de control, a partir del “consiguiente incremento de la invisibilidad del control social y del grado de su penetración en el cuerpo social” (Cohen, 1985, citado por Morales, 2009).

Los hallazgos que presenta Fernández (2012) frente a la contraloría social en el Programa Federal Vivienda Rural están en sintonía con algunos de los hallazgos de los estudios llevados a cabo en nuestro país, uno de ellos está relacionado con que pese a que se reconoce la importancia de los avances y adecuación en materia normativa, estos no son suficientes para obtener los resultados esperados desde las mismas, pues se depende de las condiciones contextuales y en particular de la identificación del peso que tienen las organizaciones sociales, las instituciones y de los arreglos informales que se dan a su interior.

Otro asunto que presenta relación con lo encontrado en las experiencias analizadas en nuestro país es que aún, pese a llevar más de dos décadas de formalización y normatividad respecto a la contraloría social, aún persiste la problemática frente a la falta de difusión de la información, lo cual hace que los beneficiarios de los programas sean más dependientes y que haya un desinterés en participar. De igual modo se plantea que existen asimetrías de poder muy marcadas y que éstas pueden sostenerse en el tiempo si no se reducen los modelos de dependencia y no se transforman los modelos jerárquicos y verticales que caracterizan a las organizaciones participantes.

5.4 Tendencias, conexiones y vacíos

La aproximación teórica que se presentó al inicio de este documento permitió construir un referente de interpretación para poner en diálogo y discusión los resultados encontrados a partir del rastreo de estudios realizados, tanto a nivel local como nacional en un periodo de tiempo de quince años aproximadamente, los cuales tuvieran como objeto el tema del control social o control ciudadano. De este modo, se retomarán algunas de las pistas teóricas que se presentaron en los apartados 2 y 3 como base para señalar e interpretar algunas tendencias frente a la manera de entender y asumir el control ciudadano, que surgen después de analizar las investigaciones realizadas, las cuales son las siguientes:

- **Las prácticas de control ciudadano de la gestión pública como expresión del ejercicio de la ciudadanía:** En general se aprecia que el control ciudadano se vincula al ejercicio crítico que ejercen los ciudadanos para regular las acciones de la administración pública en el manejo de los recursos. De manera particular, se asocia con la figura de la veeduría ciudadana, desde la cual se promueve y explicita la observación vigilante de la gestión pública, los resultados de ésta y la prestación de los servicios públicos de manera clara, pertinente y oportuna.
- **El control social como dinamizador de cambios en la relación Estado-Ciudadanía:** En los diferentes trabajos abordados se hace una valoración positiva en cuanto al aumento de la participación ciudadana en los temas de control a la gestión pública. Desde esta perspectiva el control ciudadano se concibe como práctica democrática que facilita la incorporación de los ciudadanos como nuevos actores sociales en la escena pública, a partir del control sobre el cumplimiento de las normas; la respuesta oportuna a las necesidades; el manejo transparente de los recursos públicos; el equilibrio de poderes y la participación en la deliberación y en la toma de decisiones, entre otros aspectos, que están relacionados directamente con las aspiraciones de

lograr consolidar una transición de la democracia representativa a la democracia participativa, en la que se espera que los ciudadanos asuman una participación directa y activa, desde una consciencia social y un posicionamiento ético y político (no politiquero) que permita el acercamiento entre la ciudadanía y el Estado y que con ello se fortalezca cada vez más el ejercicio democrático.

- **El control ciudadano como instrumento de regulación de la administración pública:** Desde esta mirada, el control ciudadano es considerado como instrumento que favorece la expresión de la soberanía popular en torno a la regulación del Estado y como herramienta eficiente para la garantía de derechos. En este sentido aparece con fuerza la exigencia por la responsabilización de la administración pública para dar cuenta de sus acciones y su gestión ante la ciudadanía, dejando de lado la discrecionalidad del Estado y haciendo prevalecer el mandato y la soberanía popular. Sin embargo es preciso anotar, que si bien esta es una aspiración, el que cada vez más se deba hacer hincapié en la necesidad de usar mecanismos de regulación al Estado, evidencia que más allá de que hayan aumentado los niveles de participación ciudadana en ejercicios de control, lo que está de plano es que el Estado se muestra también cada vez menos garante del bienestar de la sociedad y que los vicios y prácticas clientelistas, corruptas, autoritarias y coercitivas siguen prevaleciendo al interior de la administración pública.
- **El control ciudadano de la mano con la rendición de cuentas o la accountability social²:** El fortalecimiento del control ciudadano va de la mano

² Ver: Accountability social: La otra cara del control de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. En: Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds,) Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. (Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002). El concepto de "accountability" hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.(pag 7) La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas. (pag 10)

con la creciente conciencia ciudadana sobre la necesidad de exigir la rendición de cuentas y la consiguiente responsabilización de la administración pública frente a su gestión. En este sentido ambos procesos se consideran en forma simultánea y la rendición de cuentas como espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía se constituye en un factor clave en la lucha contra la corrupción, que requiere y favorece una cultura política, desde la cual la ciudadanía asume posturas políticas y de vigilancia crítica frente a las decisiones y acciones de los funcionarios públicos, exigiendo eficacia, eficiencia y transparencia en las mismas.

- **Las veedurías ciudadanas como mecanismo por excelencia para ejercer el control ciudadano:** Las veedurías fueron creadas por mandato constitucional para que los ciudadanos puedan ejercer un rol activo en los asuntos públicos, específicamente en lo relacionado con el control de la gestión pública, en tanto pueden hacer una permanente evaluación, revisión y, retroalimentación de los planes, proyectos y programas de la Administración y velar por el cabal cumplimiento de los objetivos trazados desde ésta, exigiendo un manejo adecuado de los recursos y la oportuna prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Sin embargo, de acuerdo a los estudios analizados, este mecanismo de control ciudadano, pese a que por ley debe contar con el respaldo de las propias Administraciones, en la mayoría de los casos no ha conseguido constituirse en un auténtico regulador de la gestión pública.

Aunque las investigaciones descritas en este ejercicio presentan diferencias en los propósitos, los enfoques y las metodologías de trabajo, se lograron establecer algunos puntos comunes o conexiones respecto a lo que identifican como dificultades o factores de fracaso del control ciudadano a la gestión pública y los mismos se presentan a continuación:

Dificultad en el acceso a la información y asimetría en el manejo la misma: Estos son factores que aparecen señalados en muchos de los trabajos abordados, porque

pese a que el acceso a la información es un derecho constitucional que tiene todo ciudadano, el cual está regulado según los Artículos 34 y 35 de la Ley 489 desde 1998, y que sin dicho acceso no puede pensarse ningún ejercicio de control, muchos de los servidores públicos siguen mostrándose reacios a facilitar la información solicitada o en su defecto la entregan desactualizada o fragmentada, obstaculizando la labor de los veedores. Adicional a esto se encuentra que otra de las principales barreras con que encuentran quienes ejercen el control ciudadano consiste en la asimetría en el manejo de la información suministrada, pues en muchos casos los veedores no poseen los conocimientos técnicos o la experiencia que se requiere para evaluar lo que es objeto del control. Por esto es necesario evaluar ambos asuntos frente a la información, pues no basta con permitir el acceso a la misma, se debe garantizar que los veedores puedan comprenderla y en este sentido las Administraciones deberían ofrecer los apoyos y asesorías necesarias, para que de este modo se disminuyan las asimetrías en las relaciones de poder que se desprenden desde el dominio del conocimiento.

Poca o nula eficacia del control ciudadano: En este aspecto, aparecen asuntos contradictorios, pues de un lado se reconoce que se ha presentado un notable crecimiento de las veedurías ciudadanas, sin embargo el balance de logros de las mismas no es tan positivo como se esperaría, pues cuando se aborda el tema de la eficacia de los procesos que se adelantan desde éstas, son muy pocas las que se reconocen como experiencias exitosas, muchas de las cuales son resultado de procesos participativos de entidades y actores sociales que hacen parte de alianzas interinstitucionales de carácter privado, las cuales actúan tanto en el ámbito nacional como en el territorial. Tal es el caso de los programas “Medellín Cómo Vamos” o “Bogotá Cómo Vamos”, los que no solo se cuentan con recursos técnicos, de infraestructura y económicos sino que además poseen un peso significativo en las decisiones que se toman en materia de gestión pública y además poseen los medios necesarios para generar opinión y para presionar en la consecución de los efectos esperados. Esto apunta a lo que Cunill (2007) reconoce como una posible “elitización” de la participación ciudadana en asuntos de control. Pero del otro lado están aquellas

experiencias que tienen carencias de recursos técnicos y financieros, lo cual afecta la operatividad y la eficacia del trabajo que realizan y por tanto deben resignarse con las sanciones de tipo simbólicas, aquí es importante retomar lo que al respecto plantea la autora frente a la imposibilidad de imponer sanciones sobre la Administración:

(...) las sanciones que puede imponer la sociedad son de carácter simbólico, expresadas en la desaprobación pública, sea a funcionarios o a decisiones públicas. Tales sanciones no tienen efectos mandatorios y su eficacia es dependiente de la capacidad social de generar escándalos o protestas con alta resonancia, lo que está condicionado no sólo a la disposición de recursos organizativos -de suyo limitados, sobre todo, respecto de los sectores más pobres- sino a la posibilidad de movilizar los medios de comunicación –muchas veces mediatizados por intereses comerciales. Habida cuenta de esto, es indispensable que la sociedad disponga, además, de recursos coercitivos respaldados legalmente que puedan aumentar la eficacia de las sanciones simbólicas, así como contribuir a trascender sus límites. (Cunill Grau, 2000: 8)

Otro asunto que también se advierte es que la ineficacia está relacionada con excesiva demora en las respuestas por parte de los Órganos estatales de control ante las denuncias que hace la ciudadanía en cabeza de los veedores, lo cual además resta credibilidad a los ejercicios de control que éstos llevan a cabo y termina por convertirse en un motivo de desgaste de los procesos.

Dificultades de financiación de los procesos de control ciudadano: Este es un aspecto que está ligado de forma directa a los anteriores, pues como ya se enunció, la falta de recursos económicos incide de manera negativa en la eficacia de los procesos, y en muchos casos dicha carencia no permite que éstos se lleven a cabo con los suficientes niveles de calidad y profundidad que se requieren. A esto también se suma que muchos de los veedores deben conseguir su propio sustento atendiendo otras actividades que le signifiquen ingresos económicos, porque el ejercicio mismo de la veeduría no le se los garantiza, lo cual implica que no se disponga del tiempo necesario para realizar todas las labores que demanda hacer una adecuada veeduría

. Aquí vuelve a cobrar importancia el dilema planteado por Cunill Grau, pues para remediar esta situación, los veedores ciudadanos podrían incurrir en dejar de lado la idea de la autonomía frente al Estado y acceder a recursos que provengan del sector público, con lo que se correría el riesgo de quedar condicionados los procesos de control; o en otro plano, recibir recursos de sectores privados que tengan intereses particulares en el objeto de control, con lo cual también se reduciría la objetividad en estos procesos.

Resistencia desde el ámbito Institucional al Control Ciudadano: A pesar de la ampliación en materia normativa que permite a la ciudadanía ejercer control sobre la gestión de los recursos públicos, se sigue presentando resistencia de parte de muchos servidores públicos, especialmente en regiones que presentan una marcada inequidad en materia de desarrollo social, humano, productivo, entre otras y que a su vez tienen los índices más altos de corrupción. Tal es el caso de Riohacha, como puede apreciarse a continuación:

Se pudo hacer evidente que en Riohacha existen serias dificultades cuando se trata de llevar a cabo la vigilancia y el seguimiento por parte de la comunidad a las entidades prestadoras de servicios públicos, y que ello es igual cuando se indaga directamente en la alcaldía de Riohacha pues ante muchas de las recomendaciones, sugerencias o quejas de diversos temas, los mandatarios fueron poco receptivos y acérrimos enemigos de la fiscalización ciudadana. (Lugo, 2010:32)

También se destaca el que los servidores públicos perciban a los veedores como enemigos de la gestión pública que realizan, lo cual puede derivarse de la falta de comprensión de la función del control ciudadano por parte de éstos y en otras oportunidades por las maneras inadecuadas en que los veedores hacen sus reclamos ante la Administración

Dificultades frente a la normatividad existente: En torno a la normatividad se encuentran dos asuntos que se perciben como dificultades, el primero está relacionado con la cantidad de normas que se han pronunciado desde la puesta en marcha de la Constitución de 1991 frente a los temas de participación y control ciudadano, que hacen que sea dispendioso y complejo para el común de los ciudadanos tener consciencia y apropiación de las mismas; y por otro lado está el asunto de las mismas deficiencias normativas, que hacen que se dificulte su correcta aplicación y con ello se garantiza el fracaso de muchos intentos por no conocer las disposiciones legales frente a determinados objetos de control.

Falta de conocimiento sobre el tema objeto de control: La especialización de algunos temas que son objeto de control y la poca o nula experiencia en el mismo por parte de los veedores ciudadanos hace que se dificulte el ejercicio de control, pues en las organizaciones difícilmente se cuenta con personal lo suficientemente capacitado o con la experiencia que se requiere para analizar los diferentes planes o proyectos que se trazan frente a asuntos muy específicos como pueden ser los materiales o los presupuestos de obras de infraestructura, que son materia de expertos en ingeniería de construcción o en diseños arquitectónicos.

Baja participación de los y las jóvenes en los asuntos de control ciudadano: Es preocupante la poca participación de personas menores de 30 años en los procesos de control ciudadano, algunos de los análisis asocian esta situación por un lado a las escasas oportunidades que brinda el Estado para que los y las jóvenes se sientan convocados y tenidos en cuenta, y por otro lado a las visiones y posturas adultocéntricas que se imponen en espacios comunitarios, en los que se hace resistencia a los relevos generacionales. Otros estudios plantean que esto obedece a que ha faltado propiciar más iniciativas que, desde los ámbitos educativos, ayuden a fortalecer el compromiso de las nuevas generaciones en los procesos de transformación de sus propias comunidades y que fortalezcan el aprendizaje de los mecanismos de participación y control ciudadano.

Dificultades en la capacitación y el acompañamiento: Este aspecto también viene aunado al anterior, pues se requiere un mayor compromiso por parte del Estado y de las instancias de educación, tanto en los niveles básicos como en los de formación universitaria, para fortalecer las capacidades de la ciudadanía en asuntos específicos de participación y control ciudadano; en el uso de las TIC, en la conformación de redes; y más allá de esto, en la posibilidad de ofrecer permanente asesoría y acompañamiento a las organizaciones para continuar cualificando sus procesos. Además se requiere que los procesos de capacitación se hagan desde una revisión juiciosa de las características de los equipos de trabajo, pues no se pueden seguir diseñando propuestas generales que desconozcan las trayectorias de las organizaciones o que no hagan lectura de sus necesidades puntuales.

Necesidad de fortalecer la cultura política: Se percibe que para la mayoría de la ciudadanía el Estado no hace parte de la vida cotidiana, éste se sigue viendo como algo ajeno y distante. Además, la democracia se vincula con el ejercicio de la politiquería y por tanto siguen prevaleciendo percepciones en las que hay una clase política, que se conforma con una “élite” y que finalmente es la responsable de las decisiones, sin que en ellas pueda intervenir la ciudadanía en general. Por esto en muchas oportunidades las personas que buscan acceder a la vida política lo hacen con la idea de asegurar algún tipo de prestigio o para favorecer intereses particulares.

En este sentido aún falta mucho trabajo para aproximar la política a la vida y a lo cotidiano de las personas, para configurar una cultura política, que favorezca escenarios en los que la ciudadanía se sienta parte de las decisiones que se toman como respuesta a sus necesidades colectivas, que pueda participar en la planeación de las mismas y en lo que requiere para concretarlas. Para esto se deben seguir invirtiendo esfuerzos en pro de afianzar la democracia participativa, y de propiciar espacios que permitan a la ciudadanía el despliegue de su condición política.

De otro lado, uno de los principales vacíos que se encuentran en el rastreo hecho, es que no hay preguntas frente a los niveles o escalas de participación en las que pueden actuar los ciudadanos y los ámbitos de competencia respecto a lo territorial, pues no

es lo mismo actuar en lo micro, ya sea el barrio o la comuna, que actuar en un marco territorial más amplio como es la ciudad, el departamento o el país.

6. RETOS DE LOS EJERCICIOS DE CONTROL CIUDADANO

Para finalizar se presentan algunos de los retos que se evidencian como necesidades sentidas en el ejercicio del control ciudadano:

- Cualificar el acompañamiento y la asesoraría a los miembros de las veedurías.
- Examinar las condiciones de efectividad del control ciudadano y ajustarlas para que se constituyan en reales oportunidades de incidencia política.
- Fortalecer legitimidad del control ciudadano, velando por la independencia de las veedurías respecto a la Administración y por la exigencia efectiva en la rendición de cuentas.
- Comprometer a las instituciones de educación profesional, tanto en los niveles de pregrado como de posgrados con el acompañamiento y asesoría a los ejercicios de control ciudadano.
- Empezar procesos de formación en manejo y utilización de las tecnologías de información y comunicación TIC.
- Consolidar alianzas con los medios de comunicación para difundir y promocionar el trabajo de las veedurías.
- Generar alianzas con organizaciones que posibiliten el intercambio de recursos técnicos y de experiencias que enriquezcan la labor de control ciudadano.
- Crear modelos estandarizados para la solicitud de información pública que ayuden a dinamizar los protocolos y a restar complejidad en los mecanismos.
- Hacer difusión periódica de los resultados del trabajo de las veedurías con la ciudadanía en general.
- Realizar un trabajo de formación ciudadana en escuelas y colegios, que trascienda el asunto de los contenidos y que permita incrementar la participación juvenil en los procesos de control ciudadano.

- Se necesita trascender el control ciudadano de lo coyuntural para convertirlo en una manera legítima de soberanía popular, en la que prime el interés general por lo que es de todos y todas y se fortalezca una cultura política democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Antillano, A. (2010) Cambios en el concepto y uso del control social. Capítulo criminológico: revista de las disciplinas del Control Social, ISSN 0798-9598, Vol. 38, N°. 1, 2010, págs. 5-34. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4980016>
- Álvarez, D. (2012). Evaluación de experiencias ciudadanas de control social a la gestión pública en Colombia Estudio de caso. Colombia. Recuperado de http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2295/0387_Alvarez.pdf?sequence=1
- Amar, J., & Echeverry, J. (2006). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios en el barrio el bosque, distrito de Barranquilla. Revista De Derecho N° 25, 141-189. Barranquilla. Recuperado de http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2295/0387_Alvarez.pdf?sequence=1
- Aristizábal, I. Garzón, C. Omaña, C. Ramírez, P. Santana, D. (2001) Sistematización de Experiencias de Veedurías Ciudadanas y Control Social en la Administración Pública. Estrategias De Participación Ciudadana Recuperado de <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006838/pdf/dapf/Sistematizacion.pdf>
- Bergalli, R (s/f) Las funciones del sistema penal en el Estado constitucional de derecho, social y democrático: perspectivas socio-jurídicas. Universitat de Barcelona. Departamento de Derecho Penal y Ciencias Penales. Recuperado de www.ub.edu/penal/libro/bergalli1.rtf
- _____ (s/f) Relaciones Entre Control Social y Globalización: Fordismo y disciplina - Post-fordismo y control punitivo. UB Web- Master Europeo Sistema Penal y Problemas Sociales. Universitat de Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.edu/penal/csyglobalizacion.html>
- Bresser, L. y Cunill Grau, N (1998) Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No Estatal. En Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Nuria Cunil Grau, eds. Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado. Buenos Aires: CLAD/Paidós. 25-56. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000164.pdf>

- Cruz, G.B. (2001) Veeduría Ciudadana en el Proceso de Contratación de Obras en el Municipio de San José De Cúcuta Escuela Superior de Administración Publica – ESAP. Facultad De Estudios Avanzados Especialización En Gestión Pública. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/veedur%C3%ADa%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20de%20contrataci%C3%B3n%20de%20obras%20en%20el%20municipio%20de%20san%20jos%C3%A9%20de%20cucut%C3%A1.pdf>
- Cunill Grau, N. (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Seminario Internacional "Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales". Bogotá. Documento de trabajo PNUD. Recuperado de http://www.programassociales.org.mx/biblioteca/Conference_Paper_No_13_Nuria_Cunill.pdf
- Cunill Grau, N (2000) Responsabilización por el Control Social. En La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana. Consejo Científico del CLAD, Buenos Aires (pp. 269-327). Recuperado de http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/nueva_gestion_publica_latino-americana.pdf
- Escuela Superior de Administración Publica -ESAP y el Ministerio del Interior y Justicia(2006). Transparencia y control ciudadano en la gestión pública. Material de apoyo, Viernes del Concejal. Recuperado de [file:///C:/Users/Admin/Downloads/24.CM%20Y%20TRANSPARENCIA%20Y%20CONTROL%20CIUDADANO%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/24.CM%20Y%20TRANSPARENCIA%20Y%20CONTROL%20CIUDADANO%20(2).pdf)
- Fernández, R. (2012) El Papel de la Contraloría Social en el Programa Federal Vivienda Rural. El Caso de San José del Rincón. Estado de México. Premio Bienal IAPEM. México. Recuperado de <http://iapem.mx/Libros/2012%20152%20El%20papel%20de%20la%20contraloria%20social.pdf>
- Fundamentos Conceptuales y Políticos de la Participación y el Control Social- Módulo 1 (s/f) UNIDAD 1 - Instituto Distrital de la Participación y Acción comunal Recuperado de

http://escuela.participacionbogota.gov.co/cursos_ev/Veeduria/WebVeedurias/ocs/V/MODULO_1.pdf

- Guisao, E. (2014) Participación ciudadana y democracia experimentalista: El control social a la gestión pública a 23 años de la promulgación de la Constitución Política de Colombia. Revista VIS IURIS. No. 2, Vol. 1 135 - 162 Julio-Diciembre, Universidad Sergio Arboleda. Escuela de Derecho.Santa Marta.
- Hernández, A. (2010) La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010 Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. (Tesis de grado) Universidad de los Andes. Colombia Internacional No.71, enero a junio: 85-107. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n71/n71a05.pdf>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2013) Capítulo 1: Origen de la Contraloría Social en México. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3612/5.pdf>
- Janowitz, M (1995) Teoría Social y Control Social. American Journal of Sociology. Vol 81, 1. Universidad de Chicago. 1975. Versión en Español Publicada en Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, N°6/7. Recuperado de http://www.catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Janowitz_Teoria_Social_Control_Social.PDF
- Lovera, D. (2014) Participación y Control Social en la Política Pública de Seguridad Alimentaria. Caso comedores comunitarios de Bogotá. (Tesis de grado) Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. (Tesis de grado) Universidad de La Salle Facultad de Trabajo Social Bogotá Recuperado de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/14263/1/LoveraGonzalezDiegoAndres2014.pdf>
- Lugo, M. (2010) Análisis del control ciudadano de la gestión pública en el Municipio de Riohacha durante el periodo comprendido entre los años 2004 y

2007. (Monografía de Grado) Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario Facultad de Ciencia Política y Gobierno Bogotá D.C. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2443/1118806286-2009.pdf?sequence=3>

- Melossi, D. (1992) El Estado del control social. Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia. México, Siglo XXI. Recuperado de <http://www.panoptiargentina.com/libros/Melossi%20dario%20-%20el%20estado%20del%20control%20social.PDF>
- Morales, N. (2009) Estrategias discursivas de control social en la Planeación del espacio público del centro de Medellín: Eje Carabobo, 2004-2007 (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín. Escuela de Planeación Urbano-Regional Facultad de Arquitectura. Recuperado de www.bdigital.unal.edu.co/690/1/43220990_2009.pdf
- Montilla, O. (2004). Las veedurías y su sistema estructural: propuesta para el desarrollo del control social en Colombia. Estudios Gerenciales, 0(90), 13-34. Recuperado de http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/128/126
- Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (2006). Participación en el control social a la gestión pública. Módulo 1- Momento de sensibilización. Recuperado de http://www.cali.gov.co/principal/publicaciones/caja_de_herramientas_control_social_pub
- Pineda, O. (2011) Análisis de los Factores de Éxito y Fracaso del Control Social a la Gestión Pública Estatal. Estudio de Caso: La Experiencia de la Red Ciudadana de Control Social en Bienestar Componente Discapacidad en Bogotá D.C. (Trabajo de grado) Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad De Ciencia Política y Gobierno Bogotá D.C Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2574/1010186554-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Olmo, P. O. (2005). El concepto de control social en la historia social: estructuración del orden y respuestas al desorden. Artículo publicado en la revista Historia Social(51), 73-91. Recuperado de
- <http://blog.uclm.es/pedrooliver/files/2013/01/HistoriaSocial.pdf>
- Ramirez, V (2009) Análisis de la Participación en Ejercicios de Control Ciudadano Sobre la Gestión Pública Estatal. Estudio De Caso: Cali (2000 – 2007) Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1348/1113632309.pdf;jsessionid=DDA3B404E76B59B509DF2F0003AEDBBF?sequence=1>
- Roldan, O. Betancur, S. Góez, A. Guerra, C. Obando, L. Posada, L. Tapias, M. Velásquez, M. y Vélez V. (2014) (Artículo Inédito) ¿Qué saben los y las jóvenes de control social a la gestión pública?. CINDE- Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano –CINDE y la Fundación Innovaciones CINDE como contrapartida en marco del convenio.
- Rose, S (2012) La Sociedad Civil para la Transparencia y la Rendición de Cuentas-Las Veedurías Ciudadanas en Colombia y el Observatorio Social de Maringá en Brasil . CEPAL. Recuperado de http://vigilaturelegacion.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/la_sociedad_civil.pdf
- Transparencia Internacional Colombia. (2000). Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana. Cuadernos de Transparencia No.2 julio - octubre. Colombia. Recuperado de <http://confines-santander.gov.co/apc-aa-files/38656333303165323262313239633639/VEEDURIAS.pdf>
- Tobón A y López L (2010). Control ciudadano a la prestación del servicio de urgencias en la IPS Centro Policlínico S.A., Medellín. Grupo Unipluriversidad, Facultad de Educación Universidad de Antioquia. Vol 10. No. 1. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/view/7208>

- Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín- (2015). Veedurías Ciudadanas en Antioquia-Agencia de Legalidad y Construcción de ética en la Función Pública-(Tesis de grado) Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. Grupo de Investigación en Gestión y Políticas Públicas Territoriales. Recuperado de <http://www.amainvestigaciones.co/ht/descargas/unal3/informefinal.pdf>
- Valencia, G., Aguirre, M. y Flórez, J (2008). Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004–2007. Estudios Políticos, 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 53–83). Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000100003&lang=pt
- Valencia, B & Ramirez, J (2012) Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramienta de control social y político utilizados por la comunidad y las instituciones del Municipio de Filadelfia Caldas. (Tesis de grado). Universidad de Manizales Facultad de Derecho, Manizales, Colombia. Recuperado de <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/54/Bibiana%20Valencia.pdf?sequence=1>