

## CONTENIDO

**Editorial: Por un control social propositivo**

**¿Qué tanto el Estado ha promovido la participación ciudadana en Colombia?**

Fabio E. Velásquez C.

**Seguimiento ciudadano a compromisos “por un municipio mejor”**

Alexandra Fernández

**Control social y fortalecimiento democrático: la asociación integrada de voluntarios rurales y urbanos (ASIVRU) Sol Naciente**

Tania Saavedra Saavedra

**Participación ciudadana y construcción de paz: Una experiencia en Baranoa (Atlántico)**

Jessyka Manotas Muñoz

**Boletín del Eje Programático Institucionalidad Política**

**Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia**

**Director y Editor**

Fabio E. Velásquez C.

**Diagramación**

Catalina Velásquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo

[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)

 [@foronacionalcol](https://twitter.com/foronacionalcol)

 [facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)

# Nº 74

# BOLETÍN FORO MUNICIPAL

Abril 2019

## ¿QUÉ TANTO EL ESTADO HA PROMOVIDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

**Fabio E. Velásquez C.**

**Presidente Ejecutivo**

**Foro Nacional por Colombia**

### El derecho a participar y las obligaciones del Estado

La declaración constitucional de la participación ciudadana como un derecho obliga al Estado a asumir una serie de obligaciones. Es lo que señala el artículo 103 de la Constitución Política: “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

La ley 1757 desarrolla esa idea en su artículo 110, que dice:

El estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

El estado, a nivel central, debe desarrollar dos tipos de tareas para promover la participación: i) adecuar la arquitectura institucional a los requerimientos del ejercicio de ese derecho; ii) desarrollar acciones en favor de la participación a través de planes, políticas, programas y proyectos. ¿Ha cumplido el Estado central esas obligaciones?

### Rediseños institucionales

Después de la reforma municipal de 1986, que instituyó algunos dispositivos de participación y, sobre todo, de la expedición de la Carta Política en 1991, el Estado colombiano hizo realmente poco para promover la participación. Es cierto, el Ministerio de Gobierno de ese entonces fue reorganizado mediante la ley 199 de 1995 que lo convirtió en el Ministerio del Interior y le entregó responsabilidades tales como la capacitación de la comunidad, el análisis de las prácticas participativas, el fortalecimiento de lo público como el espacio natural de la democracia participativa en torno a propósitos de progreso económico, político y social, la garantía de la coherencia de los sistemas de participación ciudadana y comunitaria, y la promoción del control social.

Posteriormente, el artículo 32 de la ley 489 de 1998, estableció que “todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello

podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública". En aplicación de esta norma otras entidades de la Administración Pública del orden nacional comenzaron a crear dependencias encargadas de la participación, diseñar dispositivos y emprender programas para promoverla en sus respectivos campos de competencia.

Uno de los dispositivos más relevantes para el impulso a la participación es el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. Tuvo su origen en el Fondo de Desarrollo Comunal, creado en 1968. En 1994, mediante el Decreto 2629, fue creado el Fondo para la Participación Ciudadana, que tres años más tarde fue fusionado con el Fondo de Desarrollo Comunal (Decreto 1685 de 1997) y adoptó el nombre de Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación. Con la reestructuración del Ministerio del Interior en 1998, el Fondo pasó a denominarse Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático. El Decreto 695 de 2003 cambió la denominación por la de Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, y definió como su objeto "financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana mediante la definición de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario" (artículo 1º).

La ley 1757 define el Fondo como "una cuenta adscrita al Ministerio del Interior, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas proyectos de formación para la participación ciudadana o de participación ciudadana" (Artículo 96). Sus fuentes de recursos son el Presupuesto General de la Nación (PGN), las donaciones de dinero y en especie legalmente aceptadas, los aportes de la cooperación internacional, créditos nacionales o internacionales y los demás bienes recursos adjudicados o adquiridos a cualquier título.

### **"Eso no tiene que ver conmigo"**

A pesar de estos nuevos diseños institucionales, los funcionarios de las entidades nacionales tardaron en aceptar su obligación de impulsar la participación, pues señalaban que esa era una competencia de los gobiernos municipales, como si el asunto no tuviera que ver con ellos. Hubo excepciones, como la Contraloría General de la República. Sin embargo, este caso fue más la excepción que la regla.

Las diferentes agencias del Estado, luego de la expedición de la ley 489, comenzaron a crear dependencias dedicadas al fomento de la participación o, por lo menos a entablar relaciones con las comunidades y las organizaciones sociales en sus respectivos campos de competencia. Ello implicó formular planes y políticas de participación y, sobre todo, poner en marcha acciones concretas en beneficio de sus contrapartes sociales.

### **Autoritarismo versus liberalismo tecnócrata**

Los planes de desarrollo de los gobiernos Uribe y Santos reflejan su apuesta política sobre participación ciudadana. El plan 2002-2006, de Uribe, señala que la modernización de la gestión pública requiere la intervención de la sociedad civil en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas del Estado. Dicha apuesta se tradujo en la organización de los consejos comunitarios, considerados como "la máxima expresión de la democracia participativa, teniendo en cuenta que en ellos confluye la ciudadanía, las autoridades locales y el gobierno nacional para definir soluciones a los problemas que enfrenta los territorios y sus poblaciones". Los Consejos implantaron una modalidad de relación directa entre el gobernante y la población, que centralizó en el primero un amplio poder de decisión y convirtió a la segunda en destinataria dependiente de la acción gubernamental. El Plan de Desarrollo 2006-2010 reiteró ese modelo y lo inscribió en el triángulo de oro de la propuesta de Uribe: seguridad democrática, confianza inversionista e integración social.

En contraste con su antecesor, Santos propuso un enfoque tecnocrático basado en la idea de "buen gobierno" y definió como núcleo de su estrategia la búsqueda de la paz a través de la negociación política. En lo que respecta a la participación ciudadana, hubo un cambio de enfoque: mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y aportar a la construcción de paz a partir de tres componentes (plan de desarrollo 2010-2014): la acción cívica y democrática (promoción de escenarios de comunicación y de diálogo entre la sociedad y el Estado), la asociación (fortalecer colectivos, escenarios y mecanismos de control social y seguimiento a las políticas públicas) y la cultura ciudadana (producción de acuerdos para construir escenarios de respeto a las normas). En el segundo mandato, el nuevo Plan de Desarrollo insistió en la idea de la participación como instrumento para construir la paz, lo que implicaría el fortalecimiento de la iniciativa ciudadana y la construcción de confianza hacia el Estado desde los territorios, así como el respeto a la diferencia y el procesamiento no violento de los conflictos. La comunidad adquiere entonces preponderancia como actor propositivo.

A pesar de las diferencias, hay sin embargo algo en común en los planes de Uribe y Santos: desconocieron por completo las movilizaciones y las protestas, consideradas como un problema de orden público y no como una forma de participación ciudadana legítima y respaldada en la Constitución y la ley. Lo paradójico es que el presidente Santos fue quien sancionó la ley 1757 en 2015, la cual reconoce en su artículo 1º la existencia de otras formas de participación en la vida económica y social del país, incluidas la movilización y la protesta.

### **Del plan a la acción**

Los planes de desarrollo tienen bastante de retórica, construida siempre con base en buenos propósitos y lenguajes que cautivan al público, especialmente cuando se trata de asuntos con una fuerte carga simbólica y política, como el de la participación ciudadana. Su traducción a la práctica no necesariamente hace tránsito fácil, sobre todo si ello implica –como puede ser el caso de la participación– la generación de contrapoderes sociales que pongan en tela de juicio las bases del proyecto político sobre el cual son construidos. Por eso es importante examinar cómo los planes conducen al diseño de acciones concretas que tengan un efecto palpable sobre la vida de la gente. Es lo que plantea la ley 1757 en su artículo 2: “Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia”.

No cabe duda de que en el campo de las acciones ha habido avances. Las entidades del orden nacional han desarrollado en los últimos quince años una buena cantidad de programas y proyectos encaminados a promover la participación y a vincular a la ciudadanía a su gestión. Son de varios tipos: unas son de carácter general, que apuntan a fortalecer la participación sin que estén orientadas a un tema específico o a una población o territorio en particular. Otras buscan fortalecer a las organizaciones y sus líderes para que intervengan en el escenario público e incidan en las decisiones que afectan sus vidas. Una tercera categoría tiene que ver con acciones encaminadas a la formulación de políticas públicas, mientras otras se enmarcan en programas que promueven el control social a la gestión pública. El Estado también ha desplegado iniciativas de participación para vincular a la ciudadanía a acciones concretas de diálogo, deliberación e incidencia en asuntos públicos. Por último, está el campo de la oferta de información, rendición de cuentas y transparencia.

Sin embargo, la característica de este esfuerzo es su dispersión. Cada entidad actúa con lógica y enfoque propios y poco conversa e interactúa con otras entidades del Estado para coordinar esfuerzos y recursos. Se sabe que esa es una de las mayores debilidades del Estado colombiano en su forma de trabajo y que la participación no es una excepción a la regla. Esa dispersión puede ser el resultado de varios factores: no existe un lenguaje único sobre la participación; existen celos institucionales y difícilmente se acepta la existencia de un *primus inter pares* en cabeza del Ministerio del Interior; no existe además una estrategia política ni programática sobre la materia, ni el liderazgo requerido para diseñarla. Las prioridades parecen ser otras. En esas circunstancias, resulta casi que imposible lograr una acción coherente y trasladar a la ciudadanía un mensaje claro.

### **¡Bienvenidos al pasado!**

Las señales que ha enviado el gobierno del Presidente Duque en materia de participación ciudadana no son alentadoras. El Ministerio del Interior no sabe –o no quiere– darle el lugar debido a su obligación de promover la participación. Aunque en el documento de bases del plan hay una retórica participativa, el discurso es poco coherente con el resto de la propuesta del nuevo plan de desarrollo. La relación poco amigable del gobierno con la implementación del Acuerdo de Paz afecta directamente a la participación, pues esta es la columna vertebral del Acuerdo. Las más de cien tareas relacionadas con la participación ciudadana, incluidas en él tienen un evidente retraso y nada insinúa que el gobierno acelere su implementación. Por su parte, el tratamiento que se le ha dado a la movilización y la protesta social desconoce el carácter de esta última como derecho fundamental, lo que explica la satanización de la que ha sido objeto por parte de altos funcionarios del Estado, con notorio liderazgo del Ministro de Defensa. Vamos de regreso a un pasado autoritario que significó una verdadera pesadilla para el país.

Por fortuna, el país no calla. Se levantan voces desde todos los rincones de la geografía nacional en contra del modelo regresivo que quiere imponer el presidente Duque y su círculo de apoyo político. La gente quiere ser escuchada y tenida en cuenta en las decisiones que afectan su vida. Si el gobierno no logra entender eso, seguramente vendrán más y más protestas. La participación ciudadana seguirá viva y ningún gobierno autoritario podrá enmudecerla.

# EDITORIAL

## POR UN CONTROL SOCIAL PROPOSITIVO

Desde que la Constitución de 1991 introdujo el control social a la gestión pública y sus resultados como una forma de participación ciudadana (artículo 270) y, en consecuencia, como un derecho fundamental, las experiencias de vigilancia ciudadana se multiplicaron a un ritmo veloz, al punto de que hoy día es uno de los dispositivos de participación más utilizados por la ciudadanía para cuidar los recursos públicos y evitar el permanente riesgo de corrupción que ha rondado de tiempo atrás el manejo de los asuntos públicos. La encuesta de participación ciudadana realizada por Foro Nacional por Colombia en 2018 muestra efectivamente que este es el instrumento de participación más conocido por los(as) ciudadanos(as) y el que más utiliza como medio para entablar contacto con las autoridades públicas.

Fue la práctica ciudadana la que llevó posteriormente a reglamentar el ejercicio de ese derecho: primero, a través de la ley 142 de 1994, que creó los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos; luego, mediante la ley 850 de 2003, que reglamentó las veedurías ciudadanas, y, posteriormente, mediante la ley 1757 que reformó parcialmente la 850 e introdujo algunos conceptos importantes sobre esta materia. En efecto, la ley 1757 define el control social a lo público como “el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados” (Artículo 60). Su objeto es “el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos” (Artículo 61).

Pero, probablemente el aspecto más interesante que introduce la ley es el enfoque sobre el carácter y el alcance de esta forma de participación. En primer lugar, la ley señala que hay diversas formas de control social, una de las cuales es la conformación de las veedurías ciudadanas. Sin embargo, esta no es la única modalidad. Puede haber iniciativas individuales y colectivas, formales e informales, transitorias o permanente, como las Juntas de Vigilancia o las auditorías ciudadanas, orientadas hacia el mismo fin: que la ciudadanía ejerza vigilancia sobre el desempeño de las competencias y el manejo de recursos por parte de los servidores públicos o de sectores privados que ejerzan funciones públicas. En segundo lugar, que el control social requiere la oferta de información pertinente, oportuna, accesible, confiable y amigable para que la ciudadanía elabore sus observaciones de manera fundamentada. Y, finalmente, que el control social implica una actitud propositiva de quien lo ejerce, y no se limite a la queja o la denuncia.

Este último aspecto es de enorme relevancia. Sin duda, la queja, el reclamo y la denuncia son acciones válidas en el campo de lo público. Son herramientas a través de las cuales la ciudadanía hace valer su poder soberano y obliga a las autoridades públicas a ejercer sus competencias de manera adecuada, eficiente y transparente, en beneficio del bien colectivo. Pero es igualmente importante que la acción ciudadana no se detenga en ese punto. Esta debe incluir propuestas de mejoramiento de la gestión pública en aquellos aspectos que sean objeto de vigilancia, lo que supone que los(as) ciudadanos(o) o los grupos que vigilan la gestión pública diseñen fórmulas que permitan resolver los problemas que su práctica vigilante vaya detectando.

El propósito del control social, como lo señala claramente la ley 1757, es mejorar la gestión pública, complementar el trabajo de los organismos de control, promover nuevos liderazgos y, en últimas, fortalecer la cultura de lo público. No es otro el sentido de esa práctica ciudadana. Por su parte, la administración pública en todos sus niveles debe abrirse al escrutinio social y brindar los medios necesarios para que la ciudadanía pueda ejercer libremente su derecho a fiscalizar su acción. No hacerlo significa alejarse de los mandatos constitucionales y debilitar el sistema democrático. Si por algo hay que trabajar, desde el Estado y desde la ciudadanía organizada y no organizada, es por el fortalecimiento de un control social que denuncie la mala gestión y proponga fórmulas para un mejor manejo de los asuntos públicos.

## SEGUIMIENTO CIUDADANO A COMPROMISOS “POR UN MUNICIPIO MEJOR”

Alexandra Fernández  
Foro Nacional por Colombia  
Capítulo Suroccidente

La experiencia que aquí se presenta ha sido producto de la apuesta de diferentes organizaciones no gubernamentales, privadas, académicas y líderes sociales por promover una cultura del control social y el seguimiento ciudadano en la subregión del Norte del Cauca y Jamundí, en el Valle del Cauca. Este proceso ha sido implementado en dos momentos (2012- 2015) y (2016-2019), y tiene sustento en la coyuntura política electoral de 2011 y 20151.

### **Surgimiento de la experiencia “Por un Municipio Mejor”**

La experiencia de Seguimiento Ciudadano a Compromisos “Por un Municipio Mejor”, se ha venido implementando en ocho municipios de la Subregión del Norte del Cauca (Villa Rica, Puerto Tejada, Corinto, Padilla, Guachené, Caloto, Suárez y Buenos Aires) y en uno del sur del Valle del Cauca (Jamundí), desde el 2011 hasta la actualidad. Este ejercicio de participación ciudadana ha sido promovido en diferentes momentos por la Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Suroccidente, la Fundación PLAN y la Iniciativa “Norte del Cauca, Región Socialmente Responsable” agenciada por empresas privadas que hacen presencia en la subregión.

1 Este artículo fue redactado con base en el documento del estudio de caso Seguimiento Ciudadano a Compromisos “Por un Municipio Mejor” en ocho (8) municipios del norte del Cauca y Jamundí en el Valle 2011-2017. El documento, elaborado por el Capítulo Suroccidente, hace parte del estudio sobre participación en Colombia, que adelanta la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Estas organizaciones venían promoviendo en la región, ejercicios de incidencia en asuntos públicos a través de espacios de diálogo multiactor (institucionalidad, empresas privadas y ciudadanía), para el desarrollo y el mejoramiento de la gestión pública local; situación que favoreció la conformación y la consolidación de una alianza territorial, así como la articulación de nuevos actores privados, institucionales y no gubernamentales en las coyunturas electorales del 2011 y el 2015, impulsando así la formulación y firma de compromisos por parte de precandidatos y precandidatas a las alcaldías locales través de la experiencia de seguimiento ciudadano “Por un Municipio Mejor”.

La experiencia de seguimiento a compromisos ha tenido como objeto contribuir a la formulación de los programas de gobierno de precandidatos y precandidatas a las alcaldías municipales, para que su elaboración se realice con base en un análisis de contexto regional, sostenibilidad y garantía de derechos a grupos poblacionales, como niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, y en temas estratégicos en materia de reintegración, participación, control social, tierras y desarrollo rural.

Este ejercicio de control social se realiza a través de Comisiones Ciudadanas de Seguimiento, que son espacios no formales de participación, conformadas desde el 2012 por cinco líderes sociales que representan a diferentes organizaciones o dispositivos de participación ciudadana. Actualmente, el 68% de las personas que las integran son mujeres.

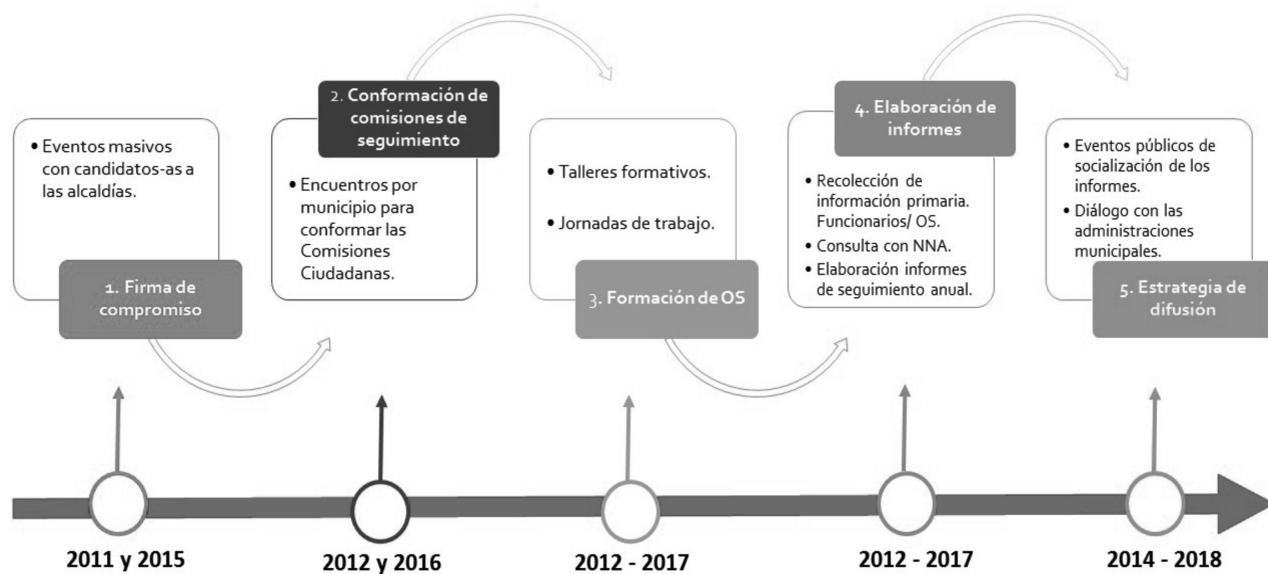
**Tabla Nº 1. Participación por género y número de organizaciones**

Año	Mujeres	Hombres	Total	Total organizaciones
2012	40	15	55	26
2013	33	10	43	20
2014	33	9	42	21
2015	33	9	42	21
2016	36	17	53	30
2017	30	13	43	19
2018	30	13	43	18

Fuente: elaboración propia con base en los informes del proyecto

### Fases del seguimiento ciudadano a compromisos

El desarrollo de la experiencia ha permitido consolidar una estrategia metodológica por fases como puede apreciarse en la siguiente gráfica:



1. *Firma de compromiso*: la firma de compromisos con precandidatos y precandidatas a las alcaldías municipales ha propiciado la generación de espacios de diálogo multiactor, así como también ha favorecido la incidencia de actores sociales, académicos y privados en la formulación de programas de gobierno a través de la identificación de los problemas más sentidos de la población y la definición de propuestas de solución.
2. *Conformación de Comisiones Ciudadanas de Seguimiento*: la conformación de las Comisiones se realizó bajo dos modalidades que respondieron a las orientaciones de las organizaciones promotoras del proceso. La iniciativa “Norte del Cauca, Región Socialmente Responsable” eligió a los integrantes de las Comisiones a través de asambleas comunitarias con base en criterios de reconocimiento, credibilidad, legitimidad comunitaria, presencia de hombres y mujeres, conocimiento de los compromisos, residencia en el

municipio e independencia de la administración municipal. Por su parte, Foro Suroccidente y PLAN convocaron a personas vinculadas a organizaciones sociales que participaban de sus procesos, permitiendo así la elección de representantes con trayectoria comunitaria en los municipios.

3. *Formación para las Comisiones*: la formación a las Comisiones ha sido un elemento constante en la experiencia, situación que ha permitido articular a instituciones de educación superior y las organizaciones no gubernamentales aliadas del proceso. Esto con el fin de fortalecer capacidades y generar habilidades para la compresión de la gestión pública, los temas objeto de seguimiento y el manejo de técnicas para la recolección de información.
4. *Elaboración de informes*: esta fase de la metodología ha logrado especializarse a lo largo de los años, ya que las Comisiones Ciudadanas ponen en práctica conocimientos teóricos,

normativos y de la investigación cualitativa para realizar el proceso de recolección de información primaria a través de entrevistas a funcionarios públicos, líderes sociales y consultas con niñas, niños y adolescentes, lo que permite establecer el nivel de avance en el cumplimiento de compromisos. Posteriormente, realizar un ejercicio de sistematización de la información donde se analizar lo recogido, se generan recomendaciones y se emite una calificación de acuerdo a la metodología de evaluación denominada “El Semáforo”, donde significativo (verde oscuro), da cuenta del cumplimiento parcial del compromiso; satisfactorio (verde claro), evidencia acciones enrutadas al cumplimiento del compromiso; precario (amarillo), evidencia acciones que muestran intenciones de avanzar y avances pequeños en el cumplimiento del compromiso; y nulo (rojo), no evidencia acciones orientadas a cumplir con el compromiso.

5. *Estrategia de difusión de informes:* esta fase ha logrado un mayor nivel de innovación, ya que se han empleado estrategias como: recorridos municipales y “tomas” de la alcaldía con la “chiva del control social”, ocupación de espacios públicos mediante la estrategia de teatro invisible, diálogo con las administraciones municipales, socialización a organizaciones sociales a través de rompetráficos, talleres de socialización con niños, niñas, y adolescentes, diseño de informes digitales para sitios web de las alcaldías y artículos de prensa para los periódicos locales, articulación a las sesiones de los Consejos Municipales de Política Social (COMPOS) y Concejos Municipales.

Este ejercicio de seguimiento ciudadano ha permitido realizar, a lo largo de siete años, 63 publicaciones de los informes de seguimiento que dan cuenta de los avances y cumplimiento de compromisos por parte de las administraciones municipales. Asimismo, la experiencia ha posibilitado que los integrantes de las Comisiones Ciudadanas tengan un mayor conocimiento del funcionamiento de la gestión pública, el reconocimiento por parte de la ciudadanía de su labor como corresponsables de una gestión pública transparente, vincularse e incidir en espacios de participación donde se toman decisiones de política pública, reconocer sus deberes como ciudadanos y ejercer su derecho al voto de forma responsable.

Además, algunas Comisiones Ciudadanas han logrado incidir en la toma de decisiones de las administraciones municipales en temas relacionados con la apertura a la participación, garantía de derechos y formulación e implementación de políticas públicas en materia de infancia, adolescentes, juventud y mujer. La experiencia también ha hecho posible que las Comisiones Ciudadanas adquieran herramientas pedagógicas de recolección de información con la participación de niñas, niños y adolescentes en el proceso, y posicionar el ejercicio del control social y el seguimiento ciudadano como una estrategia para la promoción del buen gobierno y la transparencia en la gestión pública.

#### **Apertura de la institucionalidad al seguimiento ciudadano**

La experiencia, logró posicionar una cultura del control social en la región. Igualmente, el aprovechamiento de la coyuntura política electoral para la firma de compromisos se convirtió en una importante estrategia para cambiar la manera como tradicionalmente se hace la política en la región, pues la firma de compromisos contribuye a largo plazo a mejorar la gestión municipal, ya que los alcaldes se ven en la necesidad de cumplir con la palabra empeñada en beneficio del municipio.

El proceso también ha propiciado la existencia de discursos más abiertos a la participación en general y, en particular, hacia el seguimiento ciudadano, lo que se traduce en efectos concretos en ambos actores. Y ha contribuido a fortalecer relaciones más simétricas entre funcionarios y ciudadanía. Por otra parte, se destaca que los funcionarios, tienen mayor disposición para generar información cualificada y están atentos a los requerimientos de las Comisiones. De igual manera, se reconoce que la metodología empleada durante el proceso de recolección de información con las administraciones municipales (entrevistas y grupos focales) ha permitido que los funcionarios se enteren de las acciones que se están implementando las dependencias de la alcaldía.

Finalmente, se destaca de la experiencia que las organizaciones promotoras del ejercicio de seguimiento ciudadano a compromisos y las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento han logado consolidar una metodología sencilla que facilita la incidencia política y la interlocución constante de la ciudadanía con la institucionalidad, desde la coyuntura electoral hasta la finalización de los períodos constitucionales de las administraciones municipales.



## CONTROL SOCIAL Y FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO: LA ASOCIACIÓN INTEGRADA DE VOLUNTARIOS RURALES Y URBANOS (ASIVRU) SOL NACIENTE

Tania Saavedra Saavedra  
Foro Nacional por Colombia  
Capítulo Región Central

En los últimos años han cobrado relevancia de manera significativa los procesos de control social a la gestión pública que incorporan el diálogo entre la administración pública y la ciudadanía como instrumento para promover una gestión transparente en el diseño, la ejecución y el control de sus acciones. En el presente artículo se detalla la experiencia de control social de la Asociación Integrada de Voluntarios Rurales y Urbanos (ASIVRU) Sol Naciente a las políticas y acciones para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, implementadas principalmente por la alcaldía de Bogotá en los últimos años. Para esto, en primer lugar, son analizados los conceptos de gestión pública y control social; posteriormente, se describe la experiencia, señalando las acciones implementadas, los actores y resultados, y, finalmente, se examina el aporte de esta experiencia al fortalecimiento de la democracia en la ciudad.

### Gestión pública y control social

Se entiende la gestión pública como el proceso permanente de toma decisiones que ejecutan agentes encargados de lo público con el objetivo de ofrecer bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de la población, garantizando el desarrollo sostenible y la unidad del territorio. En este proceso intervienen dos elementos interrelacionados: el componente técnico o de procedimientos e instrumentos para la priorización de acciones y el componente político que alude al relacionamiento, los conflictos y las negociaciones establecidas entre diversos actores. Según los artículos 60 y 61 de la Ley 1757 de 2015, el control social es definido como el derecho y el deber de los ciudadanos de participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. A través de esta forma de participación ciudadana es posible proponer, corregir, rectificar, evaluar, vigilar y controlar las decisiones, el manejo de los recursos y los programas públicos del Estado. El control social tiene por objeto promover la organización social, vincular a la ciudadanía en todas las decisiones de la administración e incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de los recursos públicos, para lo cual se busca fortalecer la ciudadanía activa, profundizar los valores democráticos y generar espacios para la discusión concertada sobre los principales temas de la agenda gubernamental.

### La Asociación Integrada de Voluntarios Rurales y Urbanos (ASIVRU) Sol Naciente

ASIVRU - Sol Naciente es una organización de la localidad de Usme reconocida por el Estado y la comunidad como una entidad que brinda atención integral a la primera infancia y trabaja por el desarrollo infantil en el medio familiar a partir de la educación popular, la prestación de servicios psicosociales y nutricionales y los procesos de participación ciudadana.

Esta organización surgió hace más de 35 años a partir de las necesidades del barrio, siendo la más antigua de la localidad. Inicialmente formó parte de las Juntas de Acción Comunal (JAC) con el interés de llevar todos los servicios públicos al territorio, pero, a raíz del creciente número de casos de menores de la localidad en situación de desnutrición, se vinculó a la ejecución de los programas liderados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, contribuyendo a la creación del programa materno-Infantil, liderado

por 150 madres que de forma voluntaria se encargaron de distribuir suplementos alimenticios a los menores. La Alcaldía de Bogotá le otorgó la personería jurídica No. 186 el 19 de agosto de 1990. Desde su consolidación siempre han contado con el apoyo de la Universidad Nacional, quienes han capacitado a sus integrantes en diversas temáticas.



### **Integrantes de la Asociación ASIVRU**

Fuente: Archivo fotográfico ASIVRU - Foro Nacional por Colombia Capítulo Región Central

Más tarde fortaleció su acción con el Programa “Nueva Modalidad”, que realizaba sesiones educativas a familias del barrio, que para ese entonces ya recibían una pequeña bonificación por su labor. Posteriormente, surgió el programa “Familia Mujer e Infancia FAMI” para prestar un servicio personalizado en la atención de la comunidad. Pero, es a través de un proceso de movilización como estas mujeres han logrado mayor visibilidad de su trabajo. Ninguna de las integrantes gana menos del mínimo y a mayor nivel educativo se les otorga mayor salario. Adicionalmente, mujeres que antes eran beneficiarias han pasado a ser lideresas comunitarias cualificadas, en algunos casos con estudios profesionales. Actualmente, la asociación cuenta con un lugar de trabajo en arriendo que paga el ICBF, con recursos y equipos propios. También desarrolla, en articulación con otras organizaciones y entidades, una ruta integral de atención a la comunidad.

### **ASIVRU en el ejercicio de control social**

ASIVRU ha tenido un papel muy activo en la vigilancia a la gestión pública. Las lideresas de esta organización expresan que el tema central al que acostumbran a realizar algún seguimiento y control tiene que ver con las políticas y las acciones de la alcaldía distrital en el campo de la protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, aunque también lo hacen con los programas del ICBF. Su objetivo a la hora de ejercer control social es la reivindicación de sus derechos como organización y los derechos de la población que abandera. Así, busca corregir conductas erradas de los agentes públicos, dar alertas de corrupción, contribuir a la promoción de la transparencia en la administración como instrumento para responder a las necesidades de la comunidad, incorporando la opinión e iniciativas populares como medio para fortalecer la democracia.

El control social ejercido por ASIVRU se basa en cuatro herramientas de acción. En primer lugar, la búsqueda y solicitud de información sobre los programas, proyectos, los planes relacionados con la infancia y la adolescencia, tanto en el campo programático como en la presupuestación y la ejecución de las inversiones, a través de mecanismos como derechos de petición y acciones colectivas. La segunda es el establecimiento de convenios y acuerdos de cooperación y acompañamiento con universidades y redes de apoyo para cualificar la capacidad de las personas que integran la organización en los temas relacionados con la participación ciudadana, la vigilancia de la gestión pública, el enfoque de derechos y la incidencia ciudadana en las agendas de gobierno. En este sentido han recibido apoyo

de la Universidad Nacional, la Corporación Universitaria Iberoamericana, el SENA y la Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central. La tercera es la divulgación del proceso implementado con organizaciones de Usme y de otras localidades de la ciudad (Ciudad Bolívar, Bosa, entre otras) para ampliar la capacidad de incidencia ante el gobierno distrital y la participación conjunta en los escenarios de planeación y los Encuentros Ciudadanos. Finalmente, la cuarta se relaciona con los procesos de diálogo establecidos con las secretarías de la alcaldía distrital que han contribuido a visibilizar las propuestas de ASIVRU, generando algunos cambios en la orientación y el manejo de recursos relacionados con las comunidades que representa en la ciudad.

### **Rol relevante en la defensa de los derechos**

En general, ASIVRU ha tenido un papel relevante la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes o de las mujeres, a través de acciones legales y de movilización que han mostrado la necesidad de mejorar los programas nutricionales implementados por el ICBF. Adicionalmente, hay que destacar que la organización, a través de elaboración de cartas, diálogos y permanente insistencia con representantes del gobierno distrital y nacional, han contribuido a la generación de acuerdos relacionados con la inversión que realiza las entidades encargadas de garantizar los recursos para la atención de cerca de 1.300 personas de la localidad que dependen de los programas implementados por estas entidades en materia de alimentación comunitaria. Con lo anterior y por sus aportes, opiniones, críticas y sugerencias bien informadas y justificadas, ha sido reconocida por la Alcaldía de Bogotá y por entidades del gobierno nacional, principalmente el ICBF, en la discusión de iniciativas y proyectos de ley que tienen un impacto directo en la infancia y adolescencia. Su trabajo en este campo ha contribuido a mejorar la disposición de esas entidades a escuchar y dialogar con la asociación, lo que resulta importante al estar conformada por personas que por vecindad, familiaridad y afinidad, conocen y pueden ayudar a resolver los problemas de la localidad.

En otros casos ASIVRU ha actuado como un agente de intermediación que contribuye a la solución de problemáticas relacionadas con las necesidades de los sectores vulnerables. Su acción permitió la solución de la problemática generada por el sellamiento de 9 hogares comunitarios ubicados en Usme. La asociación estableció un escenario de concertación en el que participaron el ICBF, la alcaldía distrital, la policía y las madres comunitarias, entre otros actores. Allí se revisó la norma que respaldó esa acción, se verificó que no aplicaba el sellamiento de los hogares, dado su carácter especial, se definió su reapertura y se visibilizó la necesidad de mejorar su adecuación interna para el cumplimiento de los estándares de sanidad establecidos por la norma vigente.

Por otro lado, la asociación ha contribuido hacer públicas irregularidades en el manejo de los recursos. Un caso fue el compromiso de la administración de entregarles unos televisores, ollas a presión y unas licuadoras, adquiridas a unos costos bastante elevados y de muy mala calidad. ASIVRU logró que el Consejo de Bogotá estudiara el caso y que se pusiera en tela de juicio la gestión de los funcionarios encargados de la compra y la entrega de estos artículos. Finalmente, aunque no se pudo hacer el cambio ni devolución de la compra, esta acción llevó a que en adelante se le consultara previamente a la asociación sobre precios y productos presupuestados para su servicio.

Finalmente, las acciones implementadas por ASIVRU han contribuido a que otras organizaciones de la ciudad repliquen estas experiencias de participación y control social, aportando nuevos instrumentos desde las comunidades para la implementación de las políticas sociales. Para la asociación este ejercicio no solo ha significado su fortalecimiento como organización, además ha permitido que los procesos comunitarios reivindiquen su papel constructivo en la capital. Adicionalmente, su trabajo ha integrado a otros actores como las JAC, las JAL y algunas instancias de participación que han tenido resultados en términos de la incidencia en los planes de desarrollo.

### **Consideraciones finales**

El trabajo realizado por ASIVRU es prueba de que existen situaciones y mecanismos que hacen posible realizar control social con alto grado de efectividad. Además, estos procesos promueven liderazgos y generan iniciativas en función de la construcción de espacios de diálogo y confianza entre la ciudadanía y la administración, lo que fortalece sin duda la democracia en términos de una gestión transparente, la acción de ciudadanos informados e interesados en los asuntos públicos, y de dirigentes, funcionarios y servidores responsables con los compromisos adquiridos con la comunidad. A la larga, esto favorece la construcción de una cultura política más abierta a las expresiones de participación ciudadana originadas en las organizaciones sociales. Por supuesto, llegar a ello implica afrontar diversos retos, actuar en escenarios adversos y superar frustraciones de largo aliento. Sin embargo, como lo demuestra este caso, una vez superadas, demuestran la capacidad y el compromiso de la ciudadanía para transformar las condiciones adversas que enfrentan grupos y poblaciones en contextos específicos.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: UNA EXPERIENCIA EN BARANOA (ATLÁNTICO)

**Jessyka Manotas Muñoz**  
**Foro Costa Atlántica**

Baranoa está ubicado en el centro del Atlántico, a 22 km de Barranquilla a través de la Vía La Cordialidad. Cuenta con 58.432 habitantes, distribuidos en la cabecera municipal y tres corregimientos: Sibarco, Pital de Megua y Campeche. A Baranoa se le conoce como “El corazón alegre del Atlántico”, pues es un municipio donde la música, la gastronomía, las artesanías, el teatro y el arte en general han encontrado asiento históricamente.

Sin embargo, el sentido de pertenencia de los baranoeros(as) hacia su territorio y tradiciones ancestrales no se veía reflejado en procesos de incidencia sobre las políticas públicas, a pesar de que se observan distintos niveles de fortalecimiento organizacional que responden a factores como la coyuntura de temas en la agenda pública, la estructura de las organizaciones y la capacidad de articulación de sus líderes.

Por ello, Foro Costa Atlántica, inició un acompañamiento para el incremento de las capacidades de las organizaciones sociales, así como de los funcionarios públicos, con el objetivo de fortalecer la participación generando espacios de diálogo e incidir en la construcción de paz territorial.

### Un proceso de incidencia colectivo

El proceso inició con una estrategia de investigación participativa para la elaboración de una línea de base que

permitiera un diagnóstico inicial de las condiciones locales de participación construcción de paz y movilización. Para ello, se aplicaron entrevistas y grupos focales con actores sociales, económicos e institucionales del municipio.

Posteriormente, se llevó a cabo una estrategia de fortalecimiento de capacidades de los actores locales, que comprendió la realización de la “Escuela de Participación Ciudadana y Construcción de Paz”, a la que asistieron un total de 70 personas, el 19% correspondieron a funcionarios públicos y el 81% a líderes sociales y comunitarios.

La estrategia de incidencia comprendió la realización de espacios de diálogo y concertación con diversidad de actores para dar origen a cuatro productos del proceso de acompañamiento: la creación del Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC), el Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia (CMPRC), la formulación de un Protocolo Municipal para la Protesta Pacífica así como la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Baranoa.

El CMPC era una de las metas del Plan de Desarrollo Municipal. Por su parte el CMPRC, creado por Acuerdo Municipal No 010 del 26 de diciembre de 2018, era una iniciativa impulsada desde la Red de Mujeres hace más de dos años; el proyecto se convirtió en una oportunidad para concretar estos dos espacios a través de sesiones de concertación con las organizaciones y la institucionalidad.

Para la formulación del Protocolo y los lineamientos de Política de Participación, se llevaron a cabo mesas de trabajo, mediante la metodología de árbol de problemas. Así, fueron acopiados insumos que dan cuenta de las principales dificultades asociadas a la participación ciudadana en el municipio, tales como: bajos niveles de cultura democrática, pocas garantías para el ejercicio del derecho a participar, dificultades para la renovación de los liderazgos sociales, debilidades en la



**La Banda Departamental de Baranoa, uno de los símbolos del municipio.**

Foto: Gobernación del Atlántico.

estrategia de comunicación para la promoción de la participación y ausencia de una arquitectura institucional para la participación.

## Los principales efectos de la intervención

La implementación del proyecto en Baranoa produjo importantes efectos. En primera instancia, los actores que participaron de la Escuela de Formación adquirieron conocimientos sobre ley 1757, las políticas públicas, la construcción de paz y la protesta pacífica. Estos conocimientos fueron utilizados como herramienta para el fortalecimiento de su capacidad de incidencia por su parte, los funcionarios comprendieron la importancia del diálogo para la gestión pública y la tramitación de conflictos sociales.

En segundo lugar, se logró la apertura de espacios de construcción de políticas públicas, instancias de participación y otros escenarios de concertación. Los líderes sociales hicieron propuestas, debatieron con argumentos y concertaron decisiones con la administración municipal.

Finalmente, el principal efecto logrado fue el incremento de la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales en la planeación y gestión participativa de su territorio. Los decretos, acuerdos y documentos elaborados en el marco del proyecto contaron con la activa participación de la ciudadanía, a través de ejercicios de deliberación y concertación, para luego abrir espacios de diálogo democrático con la Administración y con el Concejo Municipal.

Es importante resaltar que, producto de la intervención en el territorio y de la labor de las organizaciones vinculadas, la administración se comprometió, adicionalmente, a crear un Fondo Municipal de Paz, así como una Oficina para la Paz y la Convivencia.

## Voluntad política y organización social: la clave para avanzar

Los objetivos del proyecto fueron alcanzados gracias a factores como la voluntad política de la administración y su apertura hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana como una herramienta para la planeación colectiva del territorio. En ese sentido, se encontró un ambiente favorable reflejado en algunas de las metas del Plan de Desarrollo, donde se contemplaba, por ejemplo, la creación del Consejo Municipal de Paz. Por lo tanto, muchos de los

productos logrados contribuyeron al alcance de metas del PDM.

Igualmente, hubo receptividad por parte de las organizaciones sociales, particularmente de la Red de Mujeres Fuerza y Poder, las JAC, la Red de Jóvenes de Ambiente, las Mesa de Víctimas, entre otras, cuyos miembros participaron activamente en las distintas actividades y elaboración de los productos.

Es importante señalar que la Red de Mujeres, que involucra a lideresas sociales campesinas, artesanas, indígenas, afro, diversas sexuales, víctimas, comunales y jóvenes, fue piedra angular del proceso. Su labor en la convocatoria y asistencia a los espacios, así como el seguimiento a la administración para la implementación de los compromisos constituyeron claves para el éxito de esta iniciativa.

## Los retos

Una de las tareas pendientes es la aprobación del proyecto de acuerdo de la Política Pública de Participación Ciudadana. El documento ya fue entregado formalmente a la Secretaría de Gobierno y está a la espera de ser trasladado al Concejo Municipal para su discusión y aprobación. En ese sentido, el Comité de Impulso, con el acompañamiento de Foro, seguirá haciendo monitoreo a su aprobación e implementación. De ser así, Baranoa sería el primer



**Participantes de la Escuela de Construcción de Paz y Participación Ciudadana en Baranoa (Atlántico).**

Foto: Archivos del proyecto.

municipio del Atlántico en contar con una Política Pública de Participación Ciudadana, la que, además, cumple con los lineamientos de la Ley 1757 de 2015.

Las organizaciones que participaron activamente de este proceso y la administración municipal deben seguir conectadas y dispuestas a mantener los canales de diálogo democrático. El CMPC, el CMPRC, el Protocolo para la Protesta Pacífica y la Política Pública de Participación son herramientas que deben ser objeto de empoderamiento por parte de la ciudadanía y entendidas como instrumentos para fortalecer los canales institucionales para la garantía y acceso a derechos.

Es importante mencionar que este 2019, año de elección de nuevas autoridades locales, es clave para que las organizaciones sociales del municipio logren visibilizar los logros alcanzados a partir de este proyecto y posicionar en las agendas ciudadanas y en los planes de gobierno de los candidatos los temas de participación ciudadana, construcción de paz y movilización social, de tal manera que se permita la continuidad y sostenibilidad de lo alcanzado con el apoyo de Foro y la cooperación internacional.