



**ACCOUNTABILITY SOCIAL Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA
SUBNACIONAL: EL CASO DE LA VEEDURÍA CIUDADANA AL PLAN DE
DESARROLLO DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN (2016-2019)**

**POR:
MANUELA VALENCIA ATEHORTUA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**ASESOR:
DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2017**

Tabla de contenido

Introducción	3
1. Marco Conceptual: <i>Accountability</i> social y calidad de la democracia en contextos subnacionales	9
<i>1.1 La Accountability en sus tres dimensiones: horizontal, vertical y social</i>	10
1.1.1 <i>Accountability</i> horizontal	12
1.1.2 <i>Accountability</i> vertical:	14
1.1.3 <i>Accountability</i> Social:	15
<i>1.2 La calidad de la democracia: procedimientos, contenidos y resultados</i>	17
1.2.1 La calidad de la democracia en términos de procedimientos	20
1.2.2 La calidad de la democracia en términos de contenidos	22
1.2.3 La calidad de la democracia en términos de resultados	23
<i>1.3 Democracia subnacional:</i>	24
1.3.1 Veeduría ciudadana: contexto colombiano	26
<i>1.4 Accountability social y calidad de la democracia en contextos subnacionales:</i>	28
2. Índices para el estudio de la Calidad de la democracia:	29
2.1 <i>V-DEM:</i>	30
2.2 <i>Freedom House:</i>	33
2.3 <i>IDD-LAT:</i>	36
2.4 <i>Polity IV:</i>	40
2.5 <i>Latinobarómetro:</i>	42
3. Metodología: Hipótesis y herramientas para el estudio subnacional de la calidad de la democracia	44
3.1 <i>Técnicas y herramientas metodológicas:</i>	51
4. Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín: Caso local de <i>Accountability</i> social y su incidencia en la calidad de la democracia subnacional.....	53
4.1 <i>Veedurías ciudadanas: Antecedentes nacionales y subnacionales</i>	53
4.2 <i>Contenidos: libertad de asociación, acceso a la información y transparencia política en el caso de seguimiento de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín</i>	56
4.3 <i>Procedimientos: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín su papel en la planeación municipal</i>	72
4.4 <i>Resultados: respuesta gubernamental a través del control social de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín</i>	90
4.5 <i>Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín como vía para el estudio de la calidad de la democracia:</i>	100
5. Conclusiones: <i>Accountability</i> social como característica de la calidad de la democracia:	102
Anexos:	109

Introducción

Los años ochenta y noventa del siglo XX vieron la transformación de los sistemas de gobierno en América Latina; las transiciones democráticas y su posterior consolidación ocuparon las agendas de investigación, debido a que se hacía necesario su seguimiento y tratamiento, a fin de establecer las características que debían alcanzar las nuevas democracias. Al mismo tiempo, se intentaba comprender de qué manera factores como el desarrollo económico, la configuración de cultura política o la existencia de influencias externas debido a la inserción del continente al mercado mundial (Karl, 1990), posibilitaban la persistencia de este régimen político, que traía consigo una promesa de bienestar social y libertad (Diamond, 1999, en López & Hincapié, 2014).

Si bien, la democracia en América Latina logró establecerse, ha sido foco de diversas críticas, debido al optimismo exacerbado que surgió tras su afianzamiento. Aunque las reformas pretendían generar mejores condiciones en todos los aspectos de la vida social, la realidad regional mostraba las dicotomías existentes, puesto que las transformaciones institucionales que buscaban la instalación de reglas, por medio de las cuales se ampliara el acceso al poder, así como la instauración de valores democráticos como la participación que impulsarían una mayor pluralidad y competencia, se enfrentaron a un contexto de desigualdad económica y social, distribución inequitativa de poder, capacidad diferenciada de los ciudadanos en la incidencia en procesos políticos de toma de decisiones (Morlino, 2007, en Hincapié & López, 2014, p. 10); además de fenómenos como la violencia, la cual es una constante en países como Colombia.

Estas contradicciones han llevado a que el centro de los trabajos académicos se modifique, pasando de las preguntas por la consolidación –sin desconocer que dichas preguntas siguen ahí y son vigentes-, hacía el interés por la calidad de la democracia, lo cual permite

introducir, por parte de la ciencia política, criterios empíricos para la indagación sobre qué tan buena es y qué tan bien funciona esta forma de gobierno¹.

En este sentido, la democracia se constituye como un régimen político que además de establecer un ordenamiento institucional que permite elecciones libres, frecuentes y competitivas, hace posible que la ciudadanía tenga un papel protagónico frente a las decisiones del Estado, por de medio de prácticas, actitudes y valores que llevan a apropiarse de la esfera pública, problematizar y transformar los diferentes niveles de la vida social y política, así como, alcanzar la reivindicación o consecución de derechos.

De acuerdo con lo anterior, que los ciudadanos puedan alcanzar unos mínimos de libertad e igualdad hace posible que estos decidan sobre quién gobierna, así como la creación de espacios colectivos para tomar decisiones públicas, las cuales complementen el poder político, donde el diálogo social es fortalecido, a la par que los gobernantes son cada vez más cercanos a la ciudadanía, en la medida en que esta le puede exigir mayor responsabilidad, pues son ellos quienes toman las decisiones en respuestas a las demandas de la voluntad popular.

La participación como característica de la calidad de la democracia puede ser entendida en doble vía, en primera instancia a partir de las decisiones electorales en donde los ciudadanos legitiman el accionar gubernamental, y en segunda instancia por medio del uso de mecanismos institucionales o sociales que permitan a los ciudadanos interactuar con la administración pública. Esta labor, puede concretarse a partir del seguimiento y evaluación del accionar gubernamental, a fin de que los funcionarios estén bajo la obligación de responder sobre sus decisiones y así hacer efectivo un proceso de rendición de cuentas, el cual puede culminar en una sanción según el desempeño:

Se debe considerar a la democracia desde el punto de vista del ciudadano. (...) Así, entre más una democracia posibilita que los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, puedan sancionarlos, vigilarlos, controlarlos y exigirles que tomen decisiones acordes a sus necesidades y demandas, dicha democracia será de mayor calidad (Rivas, 2013, pág. 25).

¹ La democracia es un régimen político en el cual los ciudadanos por medio de su participación tienen la capacidad de incidir en los procesos de toma de decisiones, en la construcción de los intereses comunes y en la evaluación del accionar gubernamental, en un marco de igualdad de derechos y de reglas de juego, que posibilitan la activación de diferentes mecanismos que permiten a la ciudadanía ser parte del debate para reflexionar y transformar la realidad política y social.

La calidad de la democracia vista desde la perspectiva de la participación ciudadana, puede ser analizada desde los criterios de *procedimientos, contenidos y resultados*, los cuales son abordados por autores como Leonardo Morlino (2008). La primera característica, esto es los procedimientos, alude a la capacidad que tienen los ciudadanos para revisar las decisiones del gobierno y la eficacia de aplicación de la ley, a fin de que ambas respondan al bien común; segundo, los contenidos, se refieren a la libertad e igualdad que tienen los miembros de una comunidad para participar, esto significa que todos cuenten con un mínimo de derechos; y el tercero, tiene que ver con el grado de satisfacción y respaldo de los ciudadanos hacia los gobernantes.

Por lo anterior, se hace importante analizar la forma en que la ciudadanía accede a mecanismos que la dotan de poder, es decir, que reducen las barreras para la organización, amplían las instancias para la acción política, por medio de la vinculación de ciudadanos y grupos sociales a espacios de participación (Levine & Molina, 2007). Esto debido a que el debate sobre la calidad de la democracia llama la atención sobre la necesidad de que exista un entorno institucional capaz de hacer cumplir los derechos y garantías que permitan la expansión de la ciudadanía, esto es la participación, la representación, y la satisfacción de los ciudadanos con los procesos de tomas de decisiones en todos los niveles territoriales (Garretón, 1997).

En consecuencia, el centro de atención de este trabajo se dirige hacia lo contemplado en los estudios sobre calidad de la democracia como *Accountability* o rendición de cuentas; partiendo de la idea de que una democracia de calidad es aquella en que los diferentes mecanismos de rendición de cuentas pretenden alcanzar un nivel óptimo de funcionamiento; esto es que los procesos electorales permitan a los ciudadanos premiar o castigar a sus representantes, la división de poderes impide que los gobernantes abusen del poder que tienen, y la ciudadanía consigue por medio de procesos de participación –no electorales- reforzar el control sobre el desempeño de los funcionarios públicos (Monsiváis, 2006).

En este sentido, la *Accountability* tiene tres variables: una interinstitucional, en la cual el control es realizado por entidades estatales sobre otras entidades; otra vertical o electoral que es la forma de respuesta de recompensa o castigo de los votantes, y una final denominada transversal o social, que tiene que ver con la participación de la ciudadanía en espacios de toma de decisiones que complementen las formas de control político, será esta última el eje de análisis principal de este trabajo.

En el caso colombiano desde la constitución de 1991 se han hecho grandes esfuerzos a fin de democratizar, entre otros asuntos, la administración pública, a través del control social a la gestión de entidades estatales. Sin embargo, será solo hasta el año 2003 con el surgimiento de la ley 850, que se reglamenten las veedurías ciudadanas como uno de los mecanismos democráticos de representación que tendrá función de vigilancia, prevención y retroalimentación de las acciones gubernamentales en todo ámbito que incluya recursos públicos.

Aunque las veedurías son un modo formal de realizar *Accountability* social, este también puede darse de manera informal sin la creación de una organización. Sin importar cuál sea su modalidad –informal o formal- dentro de sus tareas de vigilancia debe encargarse de dos aspectos generales, el primero se fundamenta en su relación con el Estado que es propiamente el monitoreo, y el segundo, es frente a su relación con la comunidad, la cual busca el fortalecimiento de la participación y la defensa de los interés de la ciudadanía (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2005).

En nuestra democracia y ordenamiento institucional, los ciudadanos colombianos tenemos el derecho a vigilar y controlar la gestión pública. Es decir, de valorar, analizar y aportar elementos de juicio con miras a que se corrijan posibles errores detectados cuando se compara si lo realizado fue lo acordado, o corresponde con lo programado o responde a las necesidades y derechos de los ciudadanos. Al evaluar la gestión, se valora lo que hace el Gobierno: la Alcaldía, el Puesto de Salud, el Hospital, el Ministerio, la Secretaría de Educación, el Bienestar Familiar y el Seguro Social, entre otros organismos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2005, pág. 8)

Pese a la existencia de normatividad que permite la implementación de mecanismos de reivindicación ciudadana y formas de participación alternativas, la tradición electoral en el país continúa siendo muy fuerte, debido a que las personas ejercen su voto, pero posteriormente no se vinculan a procesos que busquen examinar la efectividad de la administración pública². En este sentido, se hace necesario que los ciudadanos además de elegir a su gobierno le exijan responsabilidad a través de la práctica del control político (Murillo & Osorio, 2007)

² Al examinar con detalle el ejercicio de los derechos y el respeto a los mismos, es posible señalar, que a excepción del uso de la acción de tutela, aún es muy precario el empoderamiento ciudadano para evitar las acciones antidemocráticas que los desconocen (Murillo & Osorio, 2007).

El ejercicio de control a la gestión pública implica la apropiación ciudadana protagónica y responsable, así como una mayor intensificación por parte del Estado de la promoción de estos mecanismos. Es claro entonces, que la participación en estos espacios debe ser fortalecida y los ciudadanos deberían involucrarse cada vez más a estos escenarios que en ocasiones pasan desapercibidos.

En este sentido, se hace importante resaltar aquellos esfuerzos realizados desde las comunidades para involucrarse en la construcción del país que desean, pues la *Accountability* social es un indicador primordial para entender la forma en la que la democracia ha distribuido recursos y espacios participativos, lo cual se constituye en un elemento importante para el análisis de la calidad de la democracia.

La *Accountability* social juega un papel fundamental en la tarea de la expansión de la ciudadanía, puesto que tiene que ver con la forma en que los ciudadanos desde sus intereses participan, influyen en la toma de decisiones y exigen responsabilidad a los gobernantes. Una de las formas de intervención de la ciudadanía en la gestión pública es aquella que se realiza por medio del control social, las veedurías ciudadanas son uno de los mecanismos que posibilitan adelantar esta función.

De este modo, se eligió la figura de veeduría ciudadana porque ella permite profundizar la democracia, a partir de la configuración de nuevos espacios de participación en la esfera pública, debido a que las acciones surgen desde la base y por fuera del gobierno, en este sentido se instala:

Un mecanismo que reduce las tradicionales asimetrías (de información, de poder) entre los dos polos de la relación, permitiendo una interacción para el diálogo y, en algunos casos, para la construcción de acuerdos en torno a la marcha de la gestión pública, de manera que ésta atienda al interés de la colectividad (Velásquez, 2010, En: Vargas, 2012, pág. 59).

En este sentido, *las veedurías ciudadanas* se construyen a partir de las particularidades de cada contexto, y en pro del desarrollo de la comunidad, por esto, dichos procesos deben darse de manera flexible incluyendo o suprimiendo pasos, según la necesidad³, sin importar si su labor es preventiva o ejecutada luego de la puesta en marcha de las acciones

³ El Tiempo. (19 de 05 de 1997). *Archivo*. Recuperado el 2016, de El Tiempo:<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-571569>

gubernamentales, un requerimiento que debe ser cumplido es la realización oportuna de recomendaciones hacia la institución estatal a la cual se evalúa.

Según un informe de la Personería de Medellín (2015) son 438 las veedurías ciudadanas registradas activas o inactivas desde la puesta en marcha de la ley, todas ellas creadas con objetivos diferentes, pero en pro de aportar al mejoramiento del liderazgo ciudadano y al fortalecimiento de los espacios de participación en control y vigilancia de la gestión pública. Aunque han pasado trece años desde la reglamentación de este mecanismo, solo desde el 2015 existe una red de veedurías ciudadanas de Medellín y el Valle de Aburra, conformada por 17 veedurías, quienes realizan trabajo entorno al medio ambiente, sostenibilidad y desarrollo local.

La evaluación de esta última temática es adelantada por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, cuyo objetivo es dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legislativos en cuanto a la participación ciudadana en las decisiones públicas que aporten al buen gobierno y a la rendición de cuentas, con el fin de realizar seguimiento a los planes en su proceso de ejecución y posteriormente hacer públicos los resultados:

Se eligió el Plan de Desarrollo de Medellín como el objeto de la Veeduría porque, desde la promulgación de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), éste es el principal instrumento de navegación de las administraciones en todos los niveles, ya que condensa el programa de gobierno y los compromisos que adquieren los candidatos elegidos en los diferentes entes territoriales (Veeduría de Medellín, s.f.)

Por ello, el objetivo del presente trabajo es hacer un *zoom* a nivel subnacional, esto es, un estudio a escala urbana al interior de la ciudad de Medellín, en lo que ha transcurrido del Plan de Desarrollo municipal para el periodo 2016-2019, a fin de examinar la calidad de la democracia en sus variables de procedimientos, contenidos y resultados, a través de la participación ciudadana en procesos de rendición social de cuentas, esto, a partir del trabajo adelantado por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. Por lo tanto, el estudio gira en torno a la pregunta ¿De qué manera la *Accountability* social contribuye al fortalecimiento de la calidad de la democracia en sus variables de *procedimientos, contenidos y resultados*, a partir del trabajo realizado por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019?

Lo anterior, a partir de los siguientes objetivos específicos, en primer lugar, se buscó identificar los procesos a través de los cuales la Veeduría Ciudadana ejerce control al Plan

de Desarrollo municipal; en segundo lugar, se explica la forma en que se desarrollan los principios de igualdad y libertad en la construcción, seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo local; y en tercer lugar, se identificaron los resultados o espacios de intercambio entre la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo municipal, la ciudadanía en general y la administración de la ciudad, para la construcción de la planeación a nivel subnacional.

Con base en las consideraciones anteriores, abordar estos cuestionamientos en pleno siglo XXI desde la ciencia política es pertinente. Ahora más que nunca las producciones académicas en torno a la democracia deben ir más allá de la pregunta por la consolidación, aunque este régimen político se ha instalado en la mayoría de países, ha tenido que atravesar una serie de problemáticas que aún hoy no están resueltas –baja participación, desigualdades económicas, políticas y sociales-. Por esto, se hace importante volver sobre este régimen y analizar su funcionamiento, esto es evaluar de manera empírica la forma en que la democracia se desarrolla en diferentes contextos, en este caso desde una experiencia local. En otras palabras, se trata de valorar su calidad, de encontrar herramientas que permitan realizar control y limitar el abuso de poder, sea desde instancias institucionales o sociales (Powell & Bingham, 2005, En Hincapié & López, 2014). La politología tiene la capacidad de aportar para esta tarea nuevas agendas y resultados por medio de los diferentes parámetros e indicadores que permitan relacionar los niveles reales e ideales de la democracia.

1. Marco Conceptual: *Accountability* social y calidad de la democracia en contextos subnacionales

El presente trabajo analiza la forma en que la *Accountability* social contribuye al fortalecimiento de la calidad de la democracia en sus variables de procedimientos, contenidos y resultados, a partir del trabajo realizado por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019. Por lo anterior, se hace necesario revisar las diferentes conceptualizaciones que se han creado en torno a estas categorías, ya que no existe un consenso para su definición.

Así, en este apartado se plantean una serie de nociones que se articulan y sirven para guiar el desarrollo de esta investigación. En primera instancia, se aborda el tema de la *Accountability* en sus tres dimensiones: vertical, horizontal y social, siendo este último el eje central de esta indagación. Posteriormente, se aborda la calidad de la democracia, se exponen algunas discusiones en torno a su definición, y se precisa la concepción que es

más útil para este trabajo, la cual está compuesta por variables de procedimientos, contenidos y resultados, las cuales agrupan ocho dimensiones. Finalmente se trabaja con la noción de democracia o democratización subnacional, a fin de conectar la calidad de la democracia con la figura local de la veeduría ciudadana.

1.1 La *Accountability* en sus tres dimensiones: horizontal, vertical y social

Posterior a lo denominado por Huntington (1994) como la tercera ola de democratización, América Latina ha sido escenario de importantes reformas constitucionales, las cuales han incorporado mecanismos de participación que van más allá de periodos electorales, por ello se ha propendido por el fortalecimiento de la ciudadanía, con el fin de que esta pueda involucrarse de manera directa en los procesos de toma de decisiones estatales. Por lo anterior, los mecanismos de control social han tomado gran relevancia como forma de incidencia en procesos políticos.

El concepto de *Accountability* es usado, debido a que en español no existe una palabra o expresión que lo traduzca fielmente (Ríos & Trujillo, 2014), sin embargo, busca de manera central reducir las brechas que se dan entre representantes y representados. Aunque existen discusiones en torno a su definición, de forma general el término es utilizado para referirse a mecanismos de rendición de cuentas, los cuales pueden ser activados tanto por ciudadanos como por entidades estatales diseñadas para tal fin. En este sentido, la *Accountability* hace referencia a la capacidad para asegurar que los encargados de la gestión pública rindan cuentas por sus conductas, esto es, que estén obligados a informar y justificar sus decisiones (Jiménez, 2012).

La *Accountability* se establece como un mecanismo de control político en el cual se involucran dos tipos de actores, en primera instancia, instituciones de vigilancia creadas al interior del Estado, que se encargan de verificar las acciones de los funcionarios públicos dentro de la lógica de división de poderes, y los ciudadanos quienes por medio de sus demandas solicitan que los gobernantes informen sobre sus decisiones y los incluyan en la deliberación de temas comunes.

Así, los ciudadanos tienen capacidad de incidir al interior del sistema político, por medio de su participación en modelos de *Accountability*. Dichos modelos, pueden darse por diferentes formas de activación, son ellas: la activación por escándalo político, en ella los medios de comunicación fueron quienes visibilizaron una problemática que posibilitó la

puesta en marcha de la *Accountability*; la activación por políticas públicas se da cuando se ponen sobre la mesa nuevas temáticas y formas de participación que son planteadas por instituciones o ciudadanos, quienes a su vez pueden vigilar la formulación e implementación de políticas; y la activación por movilización como un recurso ciudadano para visibilizar sus exigencias y necesidades, poniendo nuevas temáticas sobre la mesa y tomando parte en asuntos coyunturales (Jiménez, 2012).

Por lo anterior, la *Accountability* se refiere a la posibilidad de involucrar a los ciudadanos en las decisiones estatales, esto a partir de un trabajo deliberativo que implica una dimensión argumentativa y otra informativa, las cuales permiten conocer las razones del accionar de los agentes estatales. Así, podría entenderse la rendición de cuentas en clave de un debate público basado en cuatro aspectos: quién rinde cuentas, quién las recibe, cómo se rinde de acuerdo con lo estipulado por la ley, y cuál es el objeto de la rendición de cuentas, es decir, aquello que debe ser deliberado (Ríos, Cortés, Suárez, & Fuente, 2014).

Para dicha tarea deben entrar en vigencia tres elementos esenciales para todos los subtipos de *Accountability*: información y justificación denominadas bajo el concepto de *answerability*, y sanción entendida como *enforcement*. En este sentido, tener información sobre las acciones que realizan las diferentes organizaciones gubernamentales, es el primer paso para evaluar y exigir responsabilidad al gobierno; en segunda instancia, la justificación permite monitorear las entidades públicas para que expliquen su accionar. Por ello, los funcionarios tienen la obligación de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente, no en una lógica de mera transmisión entre Estado y ciudadanía, sino con el objetivo de abrir una discusión pública, a partir de darle cumplimiento al derecho ciudadano del acceso a la información (Jiménez, 2012).

En tercera instancia, la sanción es resultado de la evaluación de la información y la justificación, ya que en caso de que los funcionarios no hayan cumplido a cabalidad sus tareas serán sancionados por los ciudadanos-electores o instituciones estatales creadas para dichas funciones (Morlino, 2014). Esta dimensión puede incluir un sistema de recompensas a la buena gestión, de este modo el *enforcement* se convierte en una forma de lograr que los políticos sean más receptivos a las demandas de la ciudadanía.

Por ello, la *Accountability* o control que se realice puede ser de tipo legal o político, la primera de ellas busca garantizar que las acciones de los gobernantes estén enmarcadas bajo parámetros constitucionales, así:

Los actores políticos son juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados "correctos" en tanto los mismos se ajustan a procedimientos legales preestablecidos. Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Por su parte, la *Accountability* política está ligada a la representación, esto es, la capacidad que tienen los electores de lograr que sus preferencias sean tenidas en cuenta dentro de las políticas gubernamentales, ya que, un gobierno es responsable en la medida que los ciudadanos tienen medios para castigar o premiar las decisiones que son tomadas. Las elecciones permiten que este tipo de evaluación se dé de manera periódica, obligando a retirarse a aquellos que no tienen en cuenta el interés de los votantes (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

En este orden de ideas, la *Accountability* implica una relación de reciprocidad entre quienes deben rendir cuentas y aquellos que tienen derecho a exigirlos (Escandón & Velásquez, 2015), en la que cada uno informa y justifica al otro sus acciones y se somete a posibles castigos. Los mecanismos de *Accountability* reducen los riesgos que acarrear los procesos de delegación de poder, pues si los funcionarios no cumplen con sus tareas o abusan del poder adquirido, el sistema cuenta con una serie de dispositivos orientados a penalizar dichos comportamientos (Peruzzotti, SF).

Así, tenemos que existen tres tipos de *Accountability*: vertical, horizontal y social, los dos primeros se desarrollan dentro de la lógica estatal y el último por fuera de ella. A continuación se aborda cada categoría.

1.1.1 *Accountability* horizontal

La *Accountability* horizontal, está ligada a las divisiones de poderes al interior de un Estado, pues de ahí derivan instituciones que tienen como función realizar control a las acciones de organizaciones y líderes políticos, y sancionar actos ilegales o de corrupción.

En estos casos los gobernantes deben responder directamente a instituciones estatales diseñadas con el fin de vigilar y evaluar la gestión pública, y de este modo prevenir, reparar o castigar actuaciones por fuera la ley u omisiones por parte de las autoridades (Barreda, 2011).

En este sentido, se producen intercambios entre agencias estatales, las cuales se controlan y equilibran mutuamente, por medio de acciones que van desde controles rutinarios hasta sanciones legales sobre actos que puedan ser considerados ilegales. Por tanto, existen dos tipos de instituciones estatales que ejercen control, y que se traducen en dos categorías de *Accountability* horizontal, son ellas las de asignación y las de balance.

El balance, tiene que ver con todas las instituciones tradicionales que existen al interior de los Estados y que conforman las ramas del poder público –ejecutivo, legislativo y judicial–, la cuales hacen parte del sistema de pesos y contrapesos, ya que sus funciones dependen unas de otras:

Con esto se hace referencia a que, aunque cada agencia del Estado es independiente de las demás, ellas están relacionadas, en la medida en que ninguna puede cumplir sola sus funciones: cada una necesita de las otras para hacer lo que debe. Por lo anterior, la *Accountability* horizontal de balance tiene lugar cuando una institución dada considera que otra ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción y transgredido la de la primera (o de una tercera, según los casos) (Ríos, Cortés, Suárez, & Fuente, 2014).

Sin embargo, este tipo de *Accountability* tiene una falencia, en tanto las instituciones de balance no pueden realizar un control continuo sobre otras instituciones, ya que esta no es su función principal. Por tal motivo, toma relevancia la noción de *Accountability* de asignación, en la cual hay instituciones u organizaciones de control autónomo que han surgido debido a las falencias de las ramas del poder, y se encargan de dirigir todos sus esfuerzos a vigilar y controlar otras agencias del Estado (Ríos, Cortés, Suárez, & Fuente, 2014).

En esta categoría pueden ubicarse contralorías, defensorías y personerías, que se encargan de vigilar, evaluar y sancionar, cuidando que ninguna entidad estatal sobrepase las funciones que le fueron asignadas. Asimismo, estas instituciones se encargan de visibilizar la información de la gestión pública, a fin que esta pueda ser utilizada para realizar ejercicios de *Accountability* vertical o social.

1.1.2 Accountability vertical:

La *Accountability* vertical se refiere a “la capacidad de realizar juicios retrospectivos y prospectivos, donde se piensan las elecciones como mecanismos de control político” (López & Hincapié, 2014, pág. 10). La idea principal de este tipo de rendición de cuentas es que los ciudadanos son conscientes de sus necesidades y en esa medida gestionan sus demandas por medio de la elección de candidatos que los satisfagan, a la par que se sancionan aquellos que no tienen un buen desempeño.

Este tipo de *Accountability* implica una forma de control externa al Estado, pues es realizada por los votantes, lo que convierte a las elecciones en una instancia de control de la sociedad, que le permite a los ciudadanos sancionar o recompensar periódicamente a los representantes por medio del voto. Este tipo de control, implica que la ciudadanía esté informada acerca de las decisiones y acciones llevadas a cabo durante la administración:

Se asume que los ciudadanos, al acudir a las urnas, además de estar eligiendo a sus representantes, están juzgando la labor desempeñada por quienes hasta ahora venían ocupando cargos de elección popular. Así, en aras de contar con un juicio favorable por parte de la ciudadanía, quien ocupa un cargo de elección popular “se siente presionado a escoger políticas que serán legítimas para los ciudadanos y podrán contar así con el juicio favorable de los ciudadanos en las próximas elecciones” (Ríos, Cortés, Suárez, & Fuente, 2014).

Por lo anterior, Pasquino (2008) plantea un proceso de tres pasos que permite desarrollar esta forma de *Accountability*, el cual está conformado por: tomar en cuenta *-take into account-*, tener en cuenta *-keep into account-*, y rendir cuentas *-give account-*. El proceso de tomar en cuenta implica la interacción entre votantes y candidatos durante la campaña electoral, pues estos últimos conjuntamente con su partido intentan escuchar las preferencias e intereses de los potenciales votantes; posterior a ser elegido el ahora representante tendrá en cuenta no solo las preferencias de sus votantes sino de los votantes en general y recordará las promesas realizadas; finalmente al terminar su gobierno la o el representante deberá justificar su actuación y el porqué de su decisión, más si busca ser reelegido o reavivar sus bancadas.

Si bien, la *Accountability* vertical es importante, más aún cuando se trata del voto de opinión donde efectivamente la intencionalidad va dirigida a castigar o recompensar un candidato, este mecanismo de control genera cierto descontento, pues hay quienes no

consideran adecuadas las elecciones como un medio para lograr responsabilizar a los gobernantes por su accionar. Esto debido, en primer lugar a que el voto solo da una oportunidad para castigar o recompensar a un candidato por diversas decisiones; en segundo lugar debido a que el ciudadano promedio no logra informarse completamente de la actuación de los funcionarios; en tercer lugar porque no todos los candidatos están dispuestos a rendir cuentas, pues su pretensión no es la reelección; en cuarto lugar porque su desarrollo se da solo cada cierto tiempo entre cuatro y cinco años; y finalmente porque no en todos los casos en que la ciudadanía vota, lo hace a manera de sanción o incentivo por el accionar de un gobernante. Es por ello, que se plantea la *Accountability social* como un mecanismo para que la ciudadanía pueda controlar las acciones gubernamentales más allá de periodos electorales y con cierta regularidad.

1.1.3 Accountability Social:

La *Accountability social* es el control que realizan sobre la gestión pública diferentes grupos ciudadanos, con el objetivo de monitorear el comportamiento de los funcionarios estatales, y dar a conocer errores, introducir temáticas a la agenda pública o activar controles horizontales (Barreda, 2011). Para ello, se necesita de grupos sociales que se movilicen con una intención particular, medios de comunicación que desarrollen sus propias investigaciones o pongan en la esfera pública las realizadas por otros movimientos ciudadanos, y grupos o individuos que activen mecanismos de control (Escandón & Velásquez, 2015).

Así, las organizaciones de la sociedad civil se movilizan en torno a demandas que necesitan del accionar gubernamental para ser atendidas, o revisan las funciones llevadas a cabo por servidores públicos, por medio del control selectivo o completo de una gestión, política o funcionario; pudiendo usar para ello un sinnúmero de repertorios de movilización e información; señalando si se sanciona una conducta ilegal o se busca incidir en la construcción de agendas públicas.

La *Accountability social* está fundamentada en la participación ciudadana en espacios de toma de decisiones, pues ellos desde sus intereses pueden juzgar el quehacer de la administración pública, influir para que se dé el cumplimiento de derechos, y verificar el buen uso de los recursos públicos. De este modo, la evaluación a la gestión estatal se presenta como una herramienta flexible a las necesidades de la ciudadanía.

Así, la *Accountability* social está conformado por dos elementos principales, los cuales posibilitan la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión, estos son la transparencia ligada a la dimensión informativa, y el debate para la toma de decisiones relacionado con la justificación de motivos de una decisión política; la primera, se refiere a que la información del Estado es pública y por lo tanto está disponible para los ciudadanos, con el fin de que ellos puedan evaluarla; y el segundo elemento, implica la discusión ciudadana en torno a las motivaciones y consecuencias de las disposiciones estatales (Ríos, Cortés, Suárez, & Fuente, 2014).

De acuerdo con lo anterior, podría afirmarse que en términos generales las organizaciones sociales de control buscan promover la transparencia de las gestiones y monitorear los funcionarios y actuaciones públicas, y de este modo activar investigaciones y sanciones. Estas tareas implican que haya compromiso de la ciudadanía, con el fin de poder renovar las relaciones existentes entre representantes y representados.

Por tanto, es importante preguntarse acerca de la forma en que se da la vigilancia, esto es, quién controla, cómo controla y quién sanciona. Con respecto al primer cuestionamiento, podría decirse que las organizaciones sociales activan mecanismos de *Accountability* en torno a demandas que necesitan cumplimiento, además con el fin de controlar a los políticos exigiéndoles el cumplimiento de la ley y denunciando ante la opinión pública los actos ilegales o que vayan en detrimento del bien común. Respecto a cómo se controla, las organizaciones de la sociedad civil pueden plantearse metas, esto es, definir el objeto que debe ser monitoreado, puede ser un funcionario, política, gestión, tema en particular, conducta ilegal, o la inclusión de nuevas temáticas a la agenda pública (Jiménez, 2012). En cuanto a la forma en cómo se sanciona, generalmente estos mecanismos implican castigos simbólicos que pueden influir en la reputación de los representantes, así como la activación de mecanismos de *Accountability* horizontal que pueden implicar castigos punitivos.

Como se mencionó anteriormente, existen tres tipos de actores dentro de esta forma de *Accountability*: movimientos sociales los cuales se organizan en torno a demandas o temas coyunturales; asociaciones de ciudadanos con formación profesional que tiene vocación de duración, y capacidad de adelantar investigaciones y analizar resultados (este es el caso de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín); y medios de comunicación que divulgan los reclamos o acciones realizadas por movimientos particulares o realizan sus propias investigaciones y demandas (Ríos & Trujillo, 2014).

En suma, la *Accountability* social posibilita que las personas se involucren en temas de interés común o de ciudad, haciendo que las autoridades en cargos públicos escuchen las preocupaciones y prioridades de la ciudadanía, y sean responsables de lo que dicen y hacen. Para que puedan darse este tipo de controles es necesario que los mecanismos democráticos tengan en cuenta además de características procedimentales, la incidencia de la sociedad civil dentro de mecanismos de control en un marco institucional, y de este modo abordar las diferentes relaciones entre Estado y ciudadanos.

Por lo anterior, la *Accountability* o rendición de cuentas ha tomado gran relevancia como variable para el análisis de la calidad de la democracia, ya que enmarca procesos de participación y movilización ciudadana como transformaciones de la gestión pública (Escandón & Velásquez, 2015). Adicionalmente, la *Accountability*, contempla la calidad en términos de procedimientos, contenidos y resultados; puesto que los derechos son transversales a todas las características de la democracia (contenido), la rendición de cuentas tiene que ver con la posibilidad ciudadana de evaluar las decisiones gubernamentales (procedimientos), a la par que le exige a las autoridades justificaciones y que trabajen en pro de la satisfacción ciudadana (resultados). Nociones abordadas en el siguiente apartado.

1.2 La calidad de la democracia: procedimientos, contenidos y resultados

En tanto las democracias latinoamericanas han mostrado cierta estabilidad, el análisis se ha reorientado a preguntarse sobre las características que deben cumplirse para que esta forma de gobierno tenga buen rendimiento, y de este modo evaluar un conjunto de cualidades que permiten clasificarla entre buena o mala, o indagar sobre cómo funcionan sus procedimiento e instituciones.

Respecto a lo anterior, la *calidad de la democracia* es un concepto que se adopta para evaluar tanto criterios normativos como ideales, a partir de índices o parámetros que buscan examinar el cumplimiento de las condiciones mínimas hasta los máximos deseables. Si bien, la mayoría de autores coinciden en la creación de criterios que cuantifiquen o cualifiquen la democracia, no existe un consenso sobre las dimensiones para realizar dicha tarea.

Sin embargo, es posible identificar dos tipos de aproximaciones conceptuales: procedimentales, las cuales hacen referencia a un conjunto de mecanismos de acceso al poder; y otras definiciones que amplían los contenidos de la democracia, es decir, además de contemplar procesos de participación tienen en cuenta determinados objetivos deseables como la igualdad social (Barreda, 2011).

Al hablar sobre calidad de la democracia, generalmente se parte de una concepción mínima de ella, entendida como un régimen político que instala una serie de procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, para la toma de decisiones políticas que atañen a toda la comunidad, y a partir de las cuales se constituye un gobierno. Con respecto a lo anterior, Morlino (2008) plantea que una definición mínima de democracia debe estar sustentada en la idea de que el gobierno está en manos de funcionarios elegidos, y por esto se caracteriza por el sufragio universal; elecciones libres, competitivas y recurrentes; más de un partido; múltiples fuentes de información; y posibilidades para ejercer control político, puesto que estas características permiten la consecución de libertad e igualdad, valores primordiales de la democracia.

Levine y Molina (2011), por su parte afirman que la democracia está compuesta por un conjunto de procedimientos y derechos que permiten al ciudadano elegir sus representantes, influir en sus decisiones y exigirles responsabilidad. Así, para examinar la calidad de la democracia usan características como: decisión electoral, participación, responsabilidad, capacidad de respuesta y soberanía. Esto es, que los ciudadanos participan de manera informada, influyen en la toma de decisiones políticas, y exigen responsabilidad a los gobernantes, los cuales toman decisiones respondiendo a la voluntad popular.

Para ellos, la calidad de la democracia debe basarse solamente en el análisis del funcionamiento de los procedimientos democráticos, dejando de lado los resultados, esto es, que si se han aplicado elecciones limpias, con plena participación ciudadana, y las decisiones tomadas están basadas en los criterios de la ciudadanía, y esta última puede pedir justificaciones, la calidad de la democracia será alta, aun cuando la gestión no resuelva los problemas de desigualdad (Levine & Molina, 2011). Si bien, abordan criterios de participación ciudadana, el no tener en cuenta los resultados de la gestión y la capacidad de la sociedad civil para cambiar el rumbo del accionar gubernamental, lo convierte en una visión algo reduccionista.

Por otro lado, Rigen (2007) propone cuatro dimensiones para medir la calidad de la democracia: *fortaleza, capacidad, seguridad y confianza*; además de hacer énfasis en que las democracias deben ser evaluadas por lo que le brindan a los ciudadanos (Morlino, 2014, págs. 36-37). Otra propuesta es la realizada por Weir y Beetham (1999), quienes desarrollan una categoría que denominan *auditoría democrática*, la cual busca examinar el funcionamiento de las instituciones a partir de los criterios convenidos, y la satisfacción con los procedimientos y disposiciones institucionales. Para ello, se debe identificar los criterios a evaluar, determinar los estándares de lo que es bueno y lo que es malo, los cuales servirán de referencia para evaluar, recolectar pruebas relevantes, y revisarlas con el fin de llegar a una evaluación sistemática (Morlino, 2014, pág. 37).

Sumado a esto, muchas instituciones y organismos internacionales como el Banco Mundial o *Freedom House* crean sistemas de ponderación, evaluación y reporte de informes para valorar y establecer puntajes sobre la democracia a partir de variables como la libertad o el Estado de derecho (Morlino, 2014). Si bien, todas estas categorizaciones presentan elementos importantes para la evaluación de la democracia, ninguna de ellas plantea una especificación clara sobre lo que se entenderá por *calidad*, lo cual es de suma importancia para poder valorar la democracia.

Por lo anterior, la definición de *democracia* que guía este trabajo es aquella que considera el punto de vista del ciudadano, en tanto promueve y respeta sus derechos, posibilitando que además de elegir sus representantes estos sean vigilados y sancionados; así mismo, permite que la ciudadanía se apropie de la esfera pública para la reflexión y transformación de la realidad social y política. Así, la democracia es entendida como un sistema de gobierno en el que la ciudadanía puede incidir en todas las etapas de la gestión acompañando las decisiones de sus representantes (Rivas, 2013).

En este sentido, al realizar un análisis de que tan buena es una democracia, además de adoptar una definición para ella, es necesario establecer los elementos que constituyen una democracia de calidad. Por este motivo, para el desarrollo de esta investigación se retoma la definición sobre *calidad de la democracia* propuesta por Leonardo Morlino (2014), ya que esta es la más completa en su clasificación, en tanto se compone de dos aspectos: *la caracterización de la democracia y la calidad en términos de procedimientos, contenidos y resultados, y la articulación de ambas categorías*, aspectos abordados en el siguiente apartado.

1.2.1 La calidad de la democracia en términos de procedimientos

Una democracia de calidad es aquella que hace posible la libertad e igualdad, por medio de mecanismos e instituciones legítimas que funcionan correctamente, en este sentido en términos de procedimientos una buena democracia es aquella donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (Morlino, 2014, pág. 40). Así, la calidad de la democracia depende del grado de incidencia de la ciudadanía en las decisiones de quienes gobiernan, y de las relaciones que ella mantiene con quienes se encargan de la gestión pública:

Los ciudadanos de una buena democracia deben poder controlar y evaluar cómo los valores de libertad e igualdad son realizados a través del pleno respeto de las normas vigentes, el denominado *estado de derecho*. Asimismo, los ciudadanos deben poder monitorear la eficiencia de la aplicación de las leyes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad política por las decisiones con relación a las demandas expresas de la sociedad civil (Morlino, 2008).

Por lo anterior, una democracia de calidad en términos procedimentales debe contener cinco de las ocho características que se le acuñan a una democracia desde dicha perspectiva, son ellas: Estado de Derecho, el cual abarca el respeto de los derechos y la ampliación de igualdad política, social y económica; rendición de cuentas electoral e interinstitucional; participación y competencia.

Si bien, en esta investigación se profundizará en las características de *Accountability*, *participación* y *capacidad de respuesta gubernamental*, los demás elementos son descritos brevemente con el fin de ilustrar al lector sobre los mismos. De este modo, el Estado de Derecho se refiere a la supremacía de la ley, esto es la existencia de leyes de conocimiento público, universales que son respetadas por las autoridades, lo cual asegura unos mínimos de orden civil; la competencia se da cuando existe más de un actor político en los procesos de toma de decisiones, así puede darse al interior de los partidos, entre diferentes grupos de interés y en el sistema de partidos, esta categoría tiene dos subdivisiones, la primera es denominada como ámbito de entrada y tiene que ver con la existencia de reglas que posibilitan que todos los partidos compitan entre sí en un contexto libre y justo; y la

segunda es denominada de salida, esto es la existencia de patrones de alternancia de poder para formar el gobierno.

Dado lo anterior, la calidad con respecto a los procedimientos es aquella en la que los ciudadanos tienen la capacidad de participar para controlar el trabajo realizado por entidades gubernamentales, evaluar si estas promueve el respeto de valores y derechos, además, vigilar la eficacia en las decisiones y la responsabilidad política en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (Rivas, 2013).

Por ello, la *participación* es la dimensión más importante de los procedimientos, pues es la acción principal dentro de la democracia, esto, porque implica que la ciudadana goce de libertades e igualdades, que le permiten elegir un gobierno, así como monitorear el cumplimiento de la ley y la actuación gubernamental por medio de la configuración de redes de rendición de cuentas, que examinen que tan satisfactorias son las respuestas de los gobernantes frente a las demandas de los ciudadanos (Rivas, 2013).

En este sentido, la participación puede ser entendida como un conjunto de comportamientos que les permite a hombres y mujeres de forma individual o colectiva crear y fortalecer identidades, o incidir en las decisiones políticas para mantener o cambiar los valores preexistentes (Morlino, 2014). La participación tiene entonces dos objetivos, crear formas de identificación y buscar la consecución de un interés específico, además de contribuir a que los ciudadanos estén más informados, en tanto, desarrollan actitudes cívicas y son más conscientes de sus derechos y obligaciones.

En consecuencia, existen diversas formas de participación, las cuales pueden ser convencionales o no convencionales, las primeras son la intervención en campañas electorales, el trabajo con partidos políticos, la realización de actividades asociativas o formas de acción colectiva, y las segundas pueden incluir huelgas, disturbios u otros modos que pueden ser violentos.

La participación es el medio por el cual los ciudadanos eligen un gobierno, le exigen responsabilidades e influyen en decisiones políticas, así, a mayor participación, mayor será la probabilidad que el gobierno y sus acciones representen la voluntad de los ciudadanos. Es por esto, que la calidad de la democracia se ve influenciada por el nivel de participación en la vida política, tanto en elecciones como organizaciones partidistas o sociales (Levine & Molina, 2007, pág. 25).

Con lo anterior, podría decirse que la participación permite que los ciudadanos accedan a mecanismos que los dotan de poder, y abre el camino para la creación de nuevos espacios y grupos de la sociedad, que a partir del uso de mecanismos como la acción colectiva y la interlocución con el Estado, pueden problematizar temas de ciudad para transformar la realidad. De este modo, la participación está ligada a las nociones de *Accountability* y respuesta gubernamental, en la medida que posibilita que los ciudadanos se vinculen en procesos de control social que permiten reflexionar sobre la vida política y social, así como, confrontar hasta qué punto lo pactado con el gobierno es lo que se realiza, y de qué forma ello satisface las necesidades de la sociedad civil.

1.2.2 La calidad de la democracia en términos de contenidos

La calidad de la democracia en términos de contenidos abarca criterios normativos, es decir, aquellos derechos y libertades que garantizan la participación ciudadana en procedimientos democráticos; esto significa que una democracia es aquella donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (Morlino, 2014, pág. 40). Esta noción de calidad abarca dos de las ocho dimensiones que configuran una democracia: respeto pleno de derechos que pueden ser ampliados por medio de la realización de diferentes libertades; y la realización progresiva de una mayor igualdad política, social y económica.

En este sentido, la libertad e igualdad son pilares fundamentales para el desarrollo de la democracia, y pueden ser traducidos en términos empíricos como derechos políticos, derechos civiles y derechos sociales, los primeros incluyen el derecho a votar, a competir y ser elegido; los segundos están relacionados con libertades personales, el derecho de libre expresión y pensamiento, la libertad de asociación, el derecho a la información, además de derechos económicos como el de la propiedad privada; los terceros están conformados por el acceso a la seguridad social y la educación, el derecho al trabajo, la dignidad humana, la protesta, y el derecho a un medio ambiente sano.

Sin embargo, existen algunos obstáculos para el cumplimiento de derechos, puesto que ellos implican grandes costos, principalmente los derechos sociales, los cuales necesitan para su entrada en vigencia de la activación de mecanismos estatales o de esfuerzos de la sociedad, por esto es necesario diseñar políticas que alivien los costos que recaen sobre la

sociedad, a la par que paulatinamente se amplía la consecución de derechos a más ciudadanos. En consecuencia, hay dos dimensiones que se hacen importante para una buena democracia, la primera es la ampliación de derechos que disfrutan los ciudadanos sin limitar los demás, y la segunda tiene que ver con los procedimientos por medio de los cuales se garantizan esos derechos a todos los ciudadanos (Morlino, 2014).

Sumado a esto, la legitimidad toma gran importancia en la calidad de la democracia respecto al contenido, pues ella posibilita la aceptación y apoyo a las reglas e instituciones democráticas, esto a partir de los comportamientos que confirman la satisfacción respecto normas, valores y el gobierno que ha sido elegido. En síntesis, la calidad en términos de contenido implica que los ciudadanos gocen de un mínimo de libertad e igualdad que les permite participar, lo cual debe estar garantizado por un gobierno que permite a los ciudadanos involucrarse en discusiones públicas y satisface las necesidades de la sociedad civil.

1.2.3 La calidad de la democracia en términos de resultados

Una democracia es buena respecto a los resultados cuando es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a los ciudadanos (Morlino, 2014, pág. 40), esto es que los gobernantes responden de manera óptima a las demandas de la sociedad civil. Esta característica es la dimensión número ocho que compone una democracia, la cual es denominada como capacidad de respuesta, es decir, la medida en que el sistema se corresponde con los deseos de los ciudadanos.

Analíticamente esta noción está vinculada con la de rendición de cuentas, en tanto las reflexiones sobre la responsabilidad o respuesta gubernamental implican que se conozcan las demandas ciudadanas reales, y que la evaluación de la respuesta del gobierno se relacione con el modo en que la gestión se acerca o aleja de los intereses de los electores (Morlino, 2014).

En consecuencia, la rendición de cuentas está ligada a la respuesta gubernamental, pues se espera que los líderes políticos al ser interpelados por los ciudadanos u otras instituciones puedan responder por sus decisiones políticas (Morlino, 2014). En este sentido, esta categoría entiende la calidad también en términos de resultado, ya que evalúa el grado en el que los gobernantes actúan para satisfacer las preferencias de los ciudadanos:

La respuesta gubernamental es un modo de conjugar la representatividad “en acción”, y cómo puede ser vista en relación con cuatro componentes principales: las políticas que se encuentran en el centro de la atención pública, con los servicios que deben asegurarse a los individuos y grupos que se representan, con la distribución de los beneficios materiales a los representados a través de la administración pública, y con los beneficios de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen un sentido de confianza y soporte de los representados respecto de los representantes (Morlino, 2008, pág. 12).

La calidad de la democracia sobre la que se indaga, es aquella que entienda la democracia como un conjunto de mecanismos y procesos políticos por medio de los cuales la ciudadanía decide la forma en que se conforma el gobierno, influye en las decisiones políticas, a la par que le exige responsabilidad a los gobernantes dentro de condiciones de derecho (Levine & Molina, 2007).

1.3 Democracia subnacional:

Generalmente los estudios sobre democracia se enfocan en comprender naciones enteras más que indagar sobre casos locales, esto debido a que la teoría democrática supone que “si el régimen político nacional es democrático, entonces los regímenes subnacionales incluidos en él también deben serlo” (Behrend, 2012, pág. 12). Lo que de cierto modo parece desconocer que en los diferentes territorios los procesos sociales, económicos y políticos se desarrollan de manera dispar. Por ello, reconocer que existen prácticas democráticas que se desarrollan en diferentes niveles y de forma desigual, permite preguntarse por las formas y medidas en que esta se presenta en los diferentes territorios al interior de un Estado.

Por ello, más que dar una definición de democracia subnacional (la que ya se ha dado para el trabajo es aplicable a contextos subnacionales), lo que se pretende es justificar porqué es pertinente hablar e indagar sobre la democracia en contextos locales:

El avance de la democracia ha ocurrido de forma desigual en el territorio no solo entre niveles de gobierno (nacional y subnacional) sino también entre distritos (subnacionales) de un mismo país. Es justamente por ello que para entender los alcances de la democracia, así como los desafíos que debe sortear, es necesario prestar atención a los aspectos territoriales de su desarrollo (Giraudy, 2011, pág. 42).

La democratización es entonces un proceso a largo plazo y dinámico, que implica avances y retrocesos (Behrend, 2012). Por lo tanto, es posible identificar la existencia de prácticas dispares, las cuales han sido denominadas por algunos autores como Giraudy (2011) y Behrend (2012), como regímenes subnacionales, enclaves subnacionales o prácticas autoritarias. Con ello, buscan referirse a que si bien los procedimientos democráticos son reglamentados a nivel nacional, la aplicación de las reglas de juego puede darse de forma diferenciada tanto en lo nacional como en lo local.

En este sentido, aunque un país sea considerado democrático hay diferencias en el acceso a derechos por parte de los ciudadanos, las cuales no solo se dan por la posición socioeconómica sino también por el lugar o región en la que se reside (Gervasoni, 2014). Esto es, que al interior de un Estado las oportunidades de participación cambian de un lugar a otro, no solo por condiciones subnacionales, sino también por las pretensiones del gobierno central, si bien este es el garante de los derechos básicos de todos los ciudadanos, puede no tener la capacidad o voluntad para llegar a todos los lugares del territorio nacional, lo que tiene como consecuencia que el Estado y sus garantías se desarrollen de manera dispar dentro de un país.

Si bien, la democracia subnacional se desarrolla en un marco nacional, existe cierto margen de acción que permite que se den variaciones entre los procesos nacionales y subnacionales, presentándose la democratización en tres escenarios diferentes: democratización subnacional en una democracia, democratización subnacional en una democracia restringida, y democratización subnacional en una no democracia. Algunos ejemplos son el caso del Sur de los Estados Unidos durante la década del 60; y las elecciones a nivel subnacional en México que se permitieron primero que las nacionales (Behrend, 2012).

Las categorías antes mencionadas, posibilitan preguntarse acerca de la importancia del régimen nacional para el desarrollo de la política subnacional, ya que aunque los entes territoriales tengan cierta autonomía, estos deben estar sujetos a las reglas de las instituciones nacionales. En este sentido, las prácticas en contextos subnacionales deben instalar una política participativa y competitiva. Así: “el nivel general de democracia gozada por un ciudadano dado es una función de las características de ambos regímenes, el nacional y el sub-nacional, pero esto no implica que la democracia no se pueda definir y pueda ser medida independientemente en cada nivel” (Gervasoni, 2005).

Por lo tanto, cuando se habla de gobierno local se alude a las diferentes formas de división administrativa dentro de los países, es decir, los diferentes niveles territoriales que lo conforman, sean provincias o departamentos, municipios u otros. Teniendo en cuenta que pueden existir tanto en naciones federales como unitarias que presentan modelos de descentralización, y que de este modo otorgan cierta autonomía a los ámbitos locales. Así, puede aceptarse la idea que al interior de los Estados pueden darse por lo menos dos niveles de gobierno, uno nacional y uno local, los cuales están relacionados y cooperan en numerosos aspectos, aún así el ámbito nacional puede imponerse al local, guardando cierta jerarquía (Gervasoni, 2005).

Sin embargo, cada nivel presenta diferentes representantes, burocracias, partidos y distintos presupuestos, lo cual puede influir en la manera en que se dan oportunidades para la competencia y la participación, lo que hace que sea importante el contexto, pues los gobiernos locales responden a necesidades locales. Lo que implica que la democracia pueda ser definida y medida en cada nivel. Aún así, se espera que si en el ámbito nacional priman prácticas democráticas, éstas puedan ser desarrolladas a nivel subnacional.

En este sentido, la democracia tiene que ver con las capacidades que adquieren los ciudadanos para acceder a mecanismos que los dotan de poder, esto es las formas en las que participan, exigen que los goberantes satisfagan sus necesidades y tengan en cuenta sus puntos de vista en procesos de tomas de decisiones en niveles locales, regionales y nacionales. Mecanismos como la *Accountability* social posibilitan la incidencia de la ciudadanía en la gestión gubernamental, pues es un proceso democrático que propicia la superación de ciertos márgenes de exclusión y la consecución de derechos. La veeduría ciudadana es un caso que permite estudiar la calidad de la democracia a nivel subnacional, por medio del análisis del rendimiento de la *Accountability* social, pues este permite valorar en que medida y de que forma participa la ciudadanía.

1.3.1 Veeduría ciudadana: contexto colombiano

La constitución política de 1991 instauró nuevos modelos participativos, a fin de pasar de una democracia representativa a una con mayor incidencia ciudadana, de igual manera cedió autonomía a las entidades territoriales, y posibilitó el control del poder, con el fin de garantizar el acceso a la información, promover gestiones transparentes y crear espacios de

justificación y deliberación, que fueran ampliando en todos los niveles territoriales la participación ciudadana.

La renovación institucional generada durante los periodos de transición y consolidación democrática, permite que tanto en un ámbito local como nacional, pueda pensarse nuevos modelos de ciudadanía que trasciendan la mera delegación, y que busquen participar activamente. La *Accountability* es un buen mecanismo para ello, pues posibilita expresar demandas a las instituciones estatales, por ejemplo, a partir de la conformación de veedurías ciudadanas.

Para el caso colombiano, esta figura se ha venido desarrollando desde la promulgación de la constitución de 1991, con el fin de ampliar los parámetros democráticos. Pero será la ley 850 de 2003 quien regule esta figura como mecanismo de participación para controlar la gestión pública, de autoridades ejecutivas, legislativas, judiciales, órganos de control, así como instituciones públicas o privadas. De este modo, la evaluación podrá realizarse en todos los ámbitos y niveles en los que se haga uso de recursos públicos:

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como éstos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado (Alcaldía de Santiago de Cali, SF).

En consecuencia, las veedurías ciudadanas están habilitadas para realizar vigilancia preventiva o posterior, con el fin de dar recomendaciones oportunas a los funcionarios encargados de la gestión y a los organismos estatales de control, para mejorar las actuaciones gubernamentales.

Los lineamientos democráticos colombianos, permiten que los y las ciudadanas accedan a mecanismos de participación, esto es, mecanismos que los empoderen, que les permitan ser conscientes de sus necesidades e interés, a partir de los cuales puedan incidir en la construcción de los lugares que habitan. Las veedurías ciudadanas posibilitan en el acercamiento de la personas a la gestión pública, a indagar si lo realizado fue lo acordado y respeta los derechos, es decir, involucrarse en los aspectos más próximos de la vida social

y política, por ejemplo conocer cómo funciona la escuela, el centro de salud, o para que serán destinados los recursos. Esto es democratizar la gestión pública de un país, ciudad o departamento.

1.4 *Accountability* social y calidad de la democracia en contextos subnacionales

Como se expresó anteriormente, el estudio de la calidad de la democracia se ha centrado generalmente en la indagación de naciones enteras y su comparación, son pocos los casos en los que se han estudiado gobierno subnacionales. Sin embargo, existen conceptualizaciones sobre la calidad de la democracia que permiten el acercamiento a contextos locales. Borjas (2015), propone por ejemplo, abordar para el estudio subnacional las características de Estado de Derecho, rendición de cuentas –*Accountability*- y reciprocidad, ya que se debe llegar a un punto de equilibrio en cuanto al tratamiento de conceptos en un análisis local, de tal modo, no incorporar muchos atributos para no crear conceptos maximalistas, o por el contrario trabajar con conceptos minimalistas donde quepa todo.

Los gobiernos subnacionales se convierten en un buen escenario para revisar el funcionamiento de las reglas democráticas, y para examinar de qué forma algunas dimensiones de la calidad de la democracia se desarrollan en niveles locales. Así:

La calidad de las reglas y de los actores determina la calidad de la democracia, pensamos que si eso es así el escenario de lo local es un terreno plausible para constatar esa afirmación, además de que en ese espacio de gobierno es posible verificar qué piensan los ciudadanos respecto a las reglas y desempeño de la democracia (Poom, 2013, pág. 126).

Además, porque pueden haber casos en los cuales el Estado nacional, como último garante de derechos, no tiene la capacidad o voluntad de actuar de la misma forma en el territorio, lo que tiene como consecuencia que el Estado no haga presencia en algunos lugares a nivel local, de ahí que se den prácticas menos democráticas, y que los derechos se desarrollen de forma diferenciada entre un lugar y otro. Lo anterior, crea medidas diferentes en la calidad de la democracia a nivel nacional y subnacional.

En conclusión, es posible analizar la calidad de la democracia en niveles subnacionales a partir de la influencia de la participación ciudadana en la vida política, pues esto propicia el entendimiento de las relaciones que se establecen entre Estado y ciudadanos, más aún

en gobiernos locales, que se configuran como el primer eslabón dentro de la escala de la democratización:

El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales puede hacer avanzar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito en que los ciudadanos perciben más directamente la acción de gobierno, fortaleciendo además la eficiencia de la gestión pública al acercarla a las necesidades locales. Esto implica, antes que nada, redistribuir las responsabilidades, atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno: central o nacional, municipal e intermedios (Emmerich, 2004, pág. 85).

Por lo anterior es pertinente considerar la calidad de la democracia desde sus variables de *procedimientos, contenidos y resultados*; pues en ellas se engloban las características mínimas que debe tener una democracia tanto a nivel nacional como local, los procedimientos tienen que ver con las elecciones, la competencia, la *Accountability*, en resumidas cuentas con la participación; los resultados se ven influenciados por las demás categorías, ya que la respuesta gubernamental se configura a partir de las demandas de la población; sumado a esto, transversal a todas las categorías que contiene la calidad de la democracia se encuentra el respeto a los derechos y su ampliación progresiva, pues ellos posibilitan el accionar ciudadano.

La *Accountability* y en mayor medida la *Accountability* social, se configura como un buen indicador empírico para evaluar qué tan buena es una democracia a nivel subnacional, ya que permite analizar de qué forma los ciudadanos se interesan en temas de su comunidad y participan en la configuración del gobierno. El trabajo de las veedurías ciudadana se establece como una de las variables más ostensible dentro de la observación por el funcionamiento de la democracia, pues su trabajo puede influir en mejorar los niveles de ella.

2. Índices para el estudio de la Calidad de la democracia

La democracia es considerada actualmente como el régimen político deseable, el cual debe ser alcanzado por todas las naciones. Si bien, este se ha instalado en la mayoría de países, en algunas sociedades su institucionalización y funcionamiento no es óptimo. Por esto, muchos de los estudios sobre democracia se han concentrado en definir algunos atributos

y condiciones que permitan medir su calidad, dichas cualidades generalmente abarcan el análisis de procedimientos que posibilitan el acceso al poder político, indagando sobre cómo funciona esta forma de gobierno en diferentes contextos.

Por lo anterior, lo que se plantea a continuación es un insumo metodológico, para tener un acercamiento a los indicadores que son usados por las investigaciones más relevantes sobre democracia a nivel mundial, los cuales sirven como guía para la posterior creación de los índices de este trabajo, el cual tiene un enfoque subnacional. Así, es importante retomar y describir brevemente algunos estudios e índices creados por diferentes organizaciones para evaluar el rendimiento de la democracia, pues ello permite observar aquellas características a las que se le da mayor prioridad; a la par que se conoce lo que estas investigaciones plantean para el caso colombiano.

Sin embargo, la problematización de estos indicadores no hace parte del desarrollo de este trabajo, ya que extralimita los propósitos del mismo, en tanto, el estudio busca indagar por la incidencia del control social por medio del trabajo de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín en la calidad de la democracia subnacional.

2.1 V-DEM:

El proyecto *Varieties of Democracy* conocido como V-DEM, busca realizar un acercamiento conceptual y metodológico para la medición de la democracia, a partir del trabajo conjunto entre investigadores del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo (Suecia), y el Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos).

V-DEM tiene como objetivo crear mejores indicadores sobre la democracia, por esto incluye siete concepciones de ella: electoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitaria, además de algunos componentes de la democracia como: elecciones, independencia judicial, y equidad de género. Asimismo, da indicadores desagregados para cada concepción y componente, cubriendo todos los países del mundo desde 1900 hasta la actualidad (*Varieties of Democracy*, 2016).

El proyecto hace públicos todos sus resultados y permite el acceso gratuito a todos ellos, lo que posibilita que las personas puedan combinar los índices y países a partir de sus necesidades e intereses. De este modo, contribuyen a un entendimiento sobre el desarrollo histórico de la democratización y las causas y efectos de la misma.

Por lo anterior, el proyecto permite realizar análisis en línea así como descargar diferentes documentos que contienen la metodología usada, información sobre todos los países que hacen parte del estudio, acceder a la estructura del proyecto compuesta por los índices, indicadores y componentes, y la comparación y contraste entre los resultados de V-DEM y otros proyectos. Con respecto al análisis en línea, este permite aplicar casi 400 índices e indicadores de la democracia a 173 países, con la finalidad de que su cobertura histórica sea útil para estudios que indagan sobre si una democracia es exitosa o no.

Así, algunos indicadores incluidos son: para el caso de la democracia deliberativa el bien común, el compromiso de la sociedad, alcance de las consultas, justificación razonada y respeto de los contrargumentos; la democracia electoral es abordada a partir del análisis de elecciones limpias, libertad de asociación y expresión, y la proporción de la población que puede votar; la democracia liberal está comprendida por indicadores como igualdad ante la ley, acceso a la justicia, respeto a la constitución y derechos de propiedad; en cuanto a la democracia igualitaria se aborda la distribución equitativa de recursos y derechos civiles; por último la democracia participativa contempla las consultas ciudadanas, la participación de las mujeres, el voto directo, las elecciones regionales y locales (Varieties of Democracy, 2016).

El análisis en línea está compuesto por cuatro herramientas: gráfico de variables, gráfico de países, gráfico de movimiento, y un mapa del mundo, el cual se encuentra en construcción y busca crear un código de color para observar la distribución de puntajes democráticos a nivel mundial cada año. El gráfico de variables permite comparar diferentes países a través de un indicador o variable, a partir de la selección de los componentes que se quieran ver durante un periodo de tiempo determinado, dichos indicadores responden a una pregunta o definición; de este modo se crea una gráfica con un puntaje que va entre cero (puntaje menor) y uno (puntaje mayor). Esta gráfica puede ser descargada.

Por su parte, el gráfico de países posibilita seleccionar múltiples variables o índices que responden a una pregunta o definición, para ser aplicados a un solo país durante un periodo de tiempo determinado. La herramienta genera una gráfica que ubica los indicadores entre un rango de mínimo y máximo que puede ir entre cero y cuatro. Por otro lado, la gráfica de movimiento permite a los usuarios observar cómo la relación entre dos variables cambia en el tiempo, para ello, la gráfica incluye los ejes Y y X, en los cuales se posiciona una variable, así como un diagrama de dispersión que permite ver la forma en que la relación

se ha transformado en la historia. Las regiones son identificadas por colores en esta gráfica, y los puntajes pueden ser menores a cero y mayores a cinco.

Para el caso colombiano, el estudio plantea que entre los años 1991 y 2014 el indicador de democracia deliberativa referido al proceso de toma de decisiones dentro de una política y al proceso deliberativo enfocado al bien común, es decir, la existencia de un diálogo informado y respetuoso en todos los niveles, la justificación de los gobernantes respecto a políticas y bienes públicos, y en el grado de consulta de las élites a la ciudadanía, ha presentado variaciones de ascenso y descenso en la puntuación, la cual se encuentra entre cero –menor puntaje- y uno –mayor puntaje-, así en el año 2002 obtuvo el puntaje más bajo con 0.46, y en el año 2013 el más alto con 0,77 (Varieties of Democracy, 2016).

Así, los índices y variables abordados por este proyecto son:

V-Dem	
Índice	Variables
Democracia deliberativa	Bien común
	Sociedad comprometida
	Rango de consulta
	Justificación razonada
	Respeto a los contrargumentos
Democracia igualitaria	Distribución igualitaria de recursos (Educación igualitaria, acceso a salud igualitario y distribución del poder por género, grupo social y posición socioeconómica)
	Igualdad de protección (Acceso a la justicia para hombres y mujeres, igualdad de clase y grupo social en respeto a la libertades civiles y libertades civiles más débiles)
Democracia electoral	Elecciones limpias
	Ejecutivo electo
	Libertad de asociación
	Libertad de expresión
	Porcentaje de la población con sufragio universal
Democracia liberal	Igualdad ante la ley y libertades individuales (Acceso a la justicia, ausencia de trabajo forzado, libertad para la creación de movimientos domésticos y derecho de propiedad privada)

Democracia participativa	Limitación judicial por el ejecutivo
	Limitación legislativa por el ejecutivo
	Participación de la sociedad civil (Consulta, contexto para la participación, participación femenina y selección de candidatos)
	Voto popular directo
	Gobierno local (Gobierno local elegido y poder relativo de los funcionarios locales)
	Gobierno regional (Gobierno regional elegido y poder relativo de los funcionarios regionales)

Fuente: Elaboración propia con base en Varieties of Democracy

En su conjunto el proyecto busca asignar un puntaje según el desempeño de los diferentes indicadores y componentes de los tipos de democracia mencionados anteriormente, esto a partir de dar respuestas a preguntas y definiciones, la cuales clarifican lo que se mide o lo que se entiende por ese indicador. Las clasificaciones son realizadas por medio de graficas que permiten comparar países y variables en el transcurso del tiempo. Es un estudio muy completo puesto que abarca diferentes acepciones de la democracia desagregadas, lo cual mejora el análisis y comprensión.

Para el análisis de la *Accountability* social las variables de este estudio que son interesantes son aquellas vinculadas a la democracia deliberativa, pues tienen que ver con la toma de decisiones gubernamentales, las consultas ciudadanas y las discusiones entre gobierno y sociedad civil para la construcción de políticas públicas, así como con la justificación y transparencia en la gestión estatal.

2.2 Freedom House:

Freedom House es una organización independiente que trabaja en la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia en todo el mundo, enfocándose en fortalecer los derechos políticos y las libertades civiles. Para ello, se concentran en estudiar los desafíos necesarios para alcanzar una libertad plena, partiendo de la idea que esta solo se consigue en su totalidad en entornos democráticos, donde los gobiernos rinden cuentas a sus electores, el Estado de Derecho es permanente, y donde la libertad de expresión, de

asociación y de culto, así como los derechos de las minorías y las mujeres están garantizados.

El trabajo de la organización se fundamenta en el análisis y defensa de los derechos humanos, en este sentido, apoyan los gobiernos a oponerse a prácticas autoritarias y opresivas, además trabajan en el empoderamiento de los defensores de derechos que promueven el cambio democrático. Por lo anterior, sus estudios se centran en la libertad de expresión, el libre acceso a internet, Estado de Derecho, elecciones, libertad de culto y derechos de la población LGBTI.

Para el año 2015 el estudio mostró que en los últimos cinco años el libre acceso a internet ha disminuido como consecuencia a que más gobiernos censuran información de interés para los ciudadanos y amplían la vigilancia. La organización asigna un puntaje entre cero como mejor y cien como peor puntaje, y clasifica por colores los diferentes niveles, el verde indica libertad, amarillo parcialmente libre y púrpura no libre. Así mismo, publican un reporte en el que se detalla la situación de cada país. De este modo, se da una calificación a los obstáculos para el acceso a internet en las naciones, el cual va de cero mejor puntaje y 25 peor puntaje, además se califican los límites al contenido, donde cero es el mejor y 35 el peor, y la violación a los derechos de los usuarios donde cero es la mejor clasificación y 40 las más baja.

Por otro lado, el estudio indaga sobre la libertad en el mundo realizando un análisis comparativo del establecimiento de normas globales respecto a derechos políticos y libertades civiles, cada país recibe una calificación para ambos aspectos (derechos políticos y libertades civiles), entre uno (la más libre) y siete (la menos libre); además el mapa de resultados permite realizar una comparación en el tiempo entre varios países.

Sumado a esto, otro índice abordado por la organización es la libertad de prensa, la cual ha disminuido en razón de que fuerzas políticas, criminales o terroristas han intentado coartar o silenciar medios de comunicación, en consecuencia solo el trece por ciento de la población mundial disfruta de prensa libre (Freedom House, 2016), esto se da cuando la cobertura en noticias es amplia, los periodistas tienen garantías de seguridad, el Estado no interfiere en los asuntos de los medios de comunicación, y estos no están sujetos a presiones legales o económicas. La clasificación de libertad de prensa se asigna de un puntaje entre 0 y 100, donde el primero es el mejor puntaje y el último el peor.

Asimismo, la organización estudia un índice de naciones en transición donde se tienen en cuenta solo países de Europa Oriental, donde uno representa el nivel más alto de democracia y siete el nivel más bajo, abarcando entre regímenes democráticos consolidados y regímenes autoritarios consolidados (Freedom House, 2016). En suma, esta organización aborda los siguientes componentes:

Freedom House	
Índice	Variables
Libre acceso a internet	Obstáculos para el acceso a internet
	Límites al contenido (Censura)
	Violación a los derechos de los usuarios
Libertad en el mundo	Derechos políticos
	Libertades civiles
Libertad de prensa	Contexto legal
	Contexto político
	Contexto económico
Países en transición	Gobierno nacional democrático
	Proceso electoral
	Sociedad civil
	Medios independientes
	Gobierno local democrático
	Marco judicial e independencia
	Corrupción

Fuente: Elaboración propia con base en Freedom House

Para el caso colombiano *Freedom House* asigna en cuanto al libre acceso a internet un puntaje de 32; en el índice de libertad en el mundo, se le da a Colombia un puntaje de cuatro en libertades civiles y tres en derechos políticos, lo que genera un promedio de 3,5 ubicándolo en el lugar 63 entre todos los países; y en cuanto a la libertad de prensa a Colombia le es asignada un puntaje de 50. Estos resultados en los diferentes índices califican a Colombia como un país parcialmente libre.

Los estudios de *Freedom House* se encargan de asignar un puntaje y clasificar los países entre diferentes indicadores, con el fin de evaluar la forma en que se desarrollan las libertades y los derechos humanos en ambientes democráticos. Para ello, los estudios utilizan diferentes mapas del mundo que permiten ver la clasificación por colores, revisar los puntajes, realizar comparaciones entre naciones, y observar los cambios a lo largo del tiempo. Además de posibilitar el acceso a reportes de cada país en los diferente temas.

2.3 IDD-LAT:

El Índice de Desarrollo Democrático –IDD-LAT- es un proyecto coordinado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com que realiza aportes para el fortalecimiento de la calidad de la democracia, el buen gobierno y la gobernanza en los países de América Latina, desarrollando un análisis comparado de las transformaciones institucionales y sociales bajo los principios de equidad, libertad y transparencia. Las investigaciones utilizan el potencial de información de la región para la realización de una propuesta metodológica que busca calcular el índice de desarrollo democrático cada año (Fundación Konrad Adenauer y Polilat, 2016).

Por lo anterior, el proyecto resalta la importancia de medir el desempeño de las democracias latinoamericanas, a partir de indicadores propios y teniendo en cuenta las particularidades económicas, históricas, culturales y sociales que permiten mejorar la comprensión de las situaciones al interior de cada sociedad democrática. Es por esto, que el proyecto tiene como objetivo destacar los logros y avances en el desarrollo democráticos de instituciones en la región, así como exponer sus falencias con el fin de eliminarlas (Fundación Konrad Adenauer y Polilat, 2016).

Para la medición del índice de desarrollo democrático el proyecto realiza una conceptualización a través de dos ejes analíticos: los atributos de la democracia formal, los cuales tienen que ver con la institucionalización del régimen, y los atributos de la democracia real que involucran tanto al desempeño del sistema democrático como a la consecución de los fines democráticos identificados como necesarios (Fundación Konrad Adenauer y Polilat, 2016). Las características de la democracia formal tienen que ver con los elementos básicos para considerar un país como democrático, esto es elecciones libres, sufragio universal y participación plena. Por su parte, los atributos de la democracia real permiten medir el desempeño del sistema democrático y los esfuerzos para alcanzar los fines socialmente consensuados que dan sentido a la democracia, así el proyecto trabaja con cuatro dimensiones.

La primera dimensión es la *democracia de los ciudadanos*, esto es el respeto a las libertades civiles y a los derechos políticos, para ello se evalúan aspectos como el voto de adhesión política, libertades civiles, derechos políticos, género en el gobierno, y condicionamiento

de las libertades y derechos por hechos de inseguridad. La segunda dimensión es *democracia de las instituciones*, en ella se analizan la calidad institucional y eficiencia política, a través de aspectos como percepción de la corrupción, partidos políticos que conforman la rama legislativa, *Accountability* legal (elecciones de los jueces y actuación de la entidades de fiscalización), política (mecanismos de democracia directa), y social (libertad de prensa, acceso a la información pública y existencia de instituciones reguladoras); desestabilización de la democracia –existencia de minorías o mayorías organizadas sin representación política, existencia de víctimas de violencia política y presencia de organizaciones armadas- (Fundación Konrad Adenauer y Polilat, 2016).

La tercera dimensión es la *democracia social*, que tiene que ver con la capacidad de generar políticas que aseguren el bienestar, por ello se trabajan con variables como desempeño en salud, desempeño en educación, desempleo urbano y población bajo la línea de pobreza. La cuarta dimensión tiene que ver con la *democracia económica*, esto es la capacidad para generar políticas que aseguren la eficiencia económica, analizando el índice de libertad económica, el PIB, brecha de ingresos, inversión y porcentaje de la deuda en el PIB.

Por ello, el proyecto aborda estos indicadores con el objetivo de calificar las democracias de la región:

IDD-Lat	
Índice	Variables
Democracia de los ciudadanos (Respeto de los derechos políticos y libertades civiles)	1. Voto de adhesión política
	2. Derechos políticos
	3. Libertades civiles
	4. Género en el gobierno (Representación femenina en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, y cumplimiento de la cuota de género en el poder legislativo)
	5. Condicionamiento de la libertades y derechos por hechos de inseguridad (tasa de homicidio y secuestro)
	1. Corrupción

<p>Democracia de las instituciones (Calidad institucional y eficiencia política)</p>	<p>2. Partidos políticos en el poder legislativo (Número efectivo de partidos políticos y nivel de fragmentación)</p>
	<p>3. Accountability legal (Elección de los jueces de la corte suprema, actuación del defensor del pueblo y actuación de la entidades de fiscalización)</p>
	<p>4. Accountability política (Mecanismos de democracia directa)</p>
	<p>5. Accountability social (Condiciones para el ejercicio de prensa libre, acceso a la información pública y existencia de instituciones reguladoras)</p>
	<p>6. Desestabilización de la democracia (Existencia de minorías, víctimas de violencia política y presencia de organizaciones armadas)</p>
	<p>7. Factor de anormalidad democrática</p>
	<p>Democracia social (Capacidad para generar políticas que aseguren el bienestar)</p>
<p>2. Desempeño en educación (Matriculación secundaria, tasa de egreso del nivel secundario y gasto de educación como porcentaje del PIB)</p>	
<p>3. Desempleo urbano</p>	
<p>4. Población bajo la línea de pobreza</p>	

Democracia económica (Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica)	1. Índice de libertad económica
	2. PIB per cápita
	3. Brecha de ingresos
	4. Inversión bruta sobre el PIB
	5. Endeudamiento: porcentaje de deuda sobre el PIB

Fuente: Elaboración propia con base en IDD-Lat

El proyecto asigna a los componentes de cada dimensión un rango entre cero y diez, donde este último es el valor considerado óptimo:

El mejor resultado alcanzado en la distribución de los 18 países, se considera el valor óptimo (valor máximo o valor mínimo de la distribución, de acuerdo a la variable considerada. Por ejemplo, si la variable analizada es mortalidad infantil, el valor óptimo es el menor valor de la muestra; en cambio, si analizamos la variable PIB per cápita el valor óptimo corresponderá al más alto de la muestra analizada). Ese valor óptimo se fija como el valor de referencia por el cual se medirán los esfuerzos de los restantes países. De este modo, las ponderaciones derivan empíricamente de un análisis del comportamiento tanto de los componentes como de los indicadores que lo componen (Fundación Konrad Adenauer y Polilat, 2016).

Así, de la suma de los indicadores de cada dimensión surge un índice parcial o subíndice, estos resultados son lo que hacen posible la medición del desarrollo democrático a partir de la fórmula:

$$\Sigma \left(\begin{array}{l} \text{SUBÍNDICE DE RESPETO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LIBERTADES CIVILES + SUBÍNDICE DE} \\ \text{CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA + DIFERENCIA PROMEDIO DE LA DIMENSIÓN} \\ \text{BIENESTAR + DIFERENCIA PROMEDIO DE LA DIMENSIÓN EFICIENCIA ECONÓMICA} \end{array} \right) / 2$$

Fuente: idd-Lat.org

Dentro del ranking del índice de desarrollo democrático para el año 2015 Colombia se posiciona entre los países con bajo desarrollo, esto debido a que sus puntajes en los diferentes componentes no son muy altos, así, en la dimensión de democracia de los ciudadanos alcanzó un puntaje de 2,996, en la democracia de la instituciones alcanza un promedio que supera el 3,00, en la democracia social se ubica por debajo de cero con una

calificación de -1,207 puntos, y en cuanto a la democracia económica alcanza un puntaje de 1,127.

El IDD-Lat presenta un documento donde expone los hallazgos con respecto al desarrollo democrático de los países de la región, el cual puede ser consultado en línea, y se encarga de explicar y realizar comparaciones entre las naciones y las ubica por bloques geográficos y de desarrollo, a partir del análisis de las distintas dimensiones, lo que lo hace un estudio completo, bien explicado y de fácil acceso.

De las diferentes variables presentadas por el estudio las que sirven para el análisis del control social son aquellas referidas propiamente al *Accountability* político y social, y al acceso a la información pública, pues un gobierno es responsable en la medida que los ciudadanos tienen medios para vigilar y castigar el desempeño de los funcionarios públicos o políticas que no cumplan con las preferencias de la ciudadanía. Pero para adelantar esas tareas es necesario la configuración de organizaciones sociales comprometidas con incidir en la agenda gubernamental, así como la existencia y disponibilidad de información que posibilite a la ciudadanía realizar el seguimiento del accionar de la administración y exigir transparencia.

2.4 Polity IV:

Polity IV es un proyecto coordinado por el *Center of Systemic Peace*, que realiza investigaciones para codificar características autoritarias de los Estados en el mundo, con el fin de comparar y analizar los resultados. Los datos de Polity IV incluyen a la mayoría de Estados independientes en el sistema global, abarcándolos entre los años 1800 y 2015, en la actualidad suman 167 países, los cuales están bajo constante observación a fin de encontrar si se presenta algún cambio en el régimen, presentando resultados anuales.

El proyecto realiza evaluaciones de cualidades concomitantes al interior de las instituciones de gobierno en sociedades democráticas y autocráticas, abarcando desde la autoridad gubernamental, pasando por autocracias totalmente institucionalizadas, regímenes autoritarios, hasta democracias plenamente desarrolladas. Para ello hace uso de un puntaje denominado *polity score*, el cual califica los regímenes en una escala de 21 puntos, que va desde -10 como monarquía hereditaria a +10 como democracia consolidada, haciendo una

división del puntaje el cual categoriza los modelos de gobierno, así entre -10 y -6 se encuentran las autocracias, entre -5 y +5 las anocracias⁴, y entre +6 y +10 las democracias.

Los datos de *Polity IV* incluyen información relacionada con el gobierno central de las naciones, y con las instituciones o grupos políticos relacionadas con este, sean o no de oposición. En este sentido, no incluye a grupos o territorios que están por fuera de esta autoridad, por ejemplo grupos separatistas o segmentos de la población que aún no están politizadas eficazmente en relación con la política del Estado central.

Por lo anterior, el esquema del proyecto comprende seis componentes que tienen que ver con el reclutamiento de la rama ejecutiva, las limitaciones en la función ejecutiva y la competencia política, además de los cambios institucionales de la autoridad gubernamental. Sumado a esto, *Polity IV* también analiza acontecimientos que ocurren en tiempo real para hacer evaluaciones preliminares de las dinámicas políticas y su efecto sobre las instituciones de gobierno o los patrones de autoridad.

Los resultados son presentados en un mapa mundial en el que se clasifican por colores los diferentes tipos de regímenes:

<i>Polity IV</i>	
<i>Polity score</i>	Tipo de régimen político
10	Democracia Plena
9	Democracia
8	
7	
6	
5	Anocracia abierta
4	
3	
2	
1	
0	Anocracia cerrada
-1	
-2	
-3	
-4	

⁴ Las anocracias son regímenes que reciben una puntuación entre -5 y +5, así como los valores especiales de -66, -77 y -88, que corresponden a casos de interrupción externa, interregno y regímenes de transición, presentándose inestabilidad política e ineficiencia (Center for Systemic Peace, 2014).

-5	Autoritarismo
-6	
-7	
-8	
-9	
-10	

Fuente: Elaboración propia con base en Polity IV

Además, es posible explorar cada país de forma individual, para ello se usa una gráfica que muestra el desarrollo democrático durante un periodo de tiempo, asimismo, se demarca con líneas de diferentes colores algunos momentos, así se usan líneas azules para periodos de normalidad, rojas para demarcar periodos problemáticos o de faccionalismo, purpuras para periodos de interrupción, líneas negras para periodos de interregno, esto es cuando un país no tiene un mandatario, líneas verdes para periodos de transición, y líneas naranja para denotar intervención de un Estado u organización internacional.

El proyecto asigna a Colombia un +7, considerándolo como un país democrático. En el desarrollo histórico que abarca entre los años 1945 y 2015, Colombia es demarcada con una línea roja durante 1950 y 1957 debido a la inestabilidad política y el golpe de Estado, posterior a esta fecha se usa la línea azul hasta la década de los 90 que regresa la línea roja la cual se extiende hasta la actualidad, debido a fenómenos como el narcotráfico y la violencia.

El Polity IV es un proyecto que indaga sobre los rasgos autoritarios en los sistemas de gobierno, así como los cambios en los regímenes, creando una clasificación y puntaje para diferenciarlos, además analiza el desarrollo democrático histórico de los países, por lo que además de graficas realiza informes para cada nación, ambos insumos son de acceso gratuito en línea.

2.5 Latinobarómetro:

El Latinobarómetro es una corporación sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, la cual realiza anualmente un estudio de opinión pública en los 18 países de América Latina, aplicando alrededor de 20.000 entrevistas. Con el objetivo de investigar el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad, por medio del uso de indicadores que miden actitudes, comportamientos y valores. Su trabajo se concentra en la recolección de datos y sistematización de información en torno a temas puntuales tales como la democracia, políticas públicas, economía, medios de comunicación y variables sociodemográficas.

La metodología usada para el proyecto consiste en aplicar encuestas a muestras representativas de la población mayor de edad en cada uno de los países, con el fin de ahondar en cada una de las temáticas mencionadas anteriormente. Así, para el caso de la democracia se abordan cuestionamientos acerca de actitudes hacia la democracia en general, la cultura cívica y política, confianza, instituciones, empresas, libertades, derechos y oportunidades garantizadas.

Respecto a las políticas públicas se pregunta sobre problemas en el país y relaciones internacionales, que tienen que ver con la distribución de recursos, la integración del país y su capacidad para hacer frente a dificultades a nivel internacional. El tema de la economía es abordado a partir del funcionamiento de esta en términos generales, las expectativas de desarrollo en el país, posesión de bienes y calidad de vida.

En cuanto a los medios de comunicación, estas preguntas solo abordan el acceso a internet y el uso de redes sociales, lo que hace a este componente algo reduccionista. Para todas las preguntas se asigna una escala de respuesta entre uno y cinco, donde cada número representa una posibilidad diferente según sea el caso.

En la plataforma web del Latinobarómetro⁵ es posible consultar las fichas técnicas de las encuestas, la metodología utilizada y el cuestionario, además es posible acceder a las respuestas por país en cada categoría, incluso observar varios países a la vez, asimismo el sistema produce gráficas que muestran la información de forma más ordenada y el porcentaje de cada opción de respuesta.

El Latinobarómetro es un estudio de opinión que permite observar de forma general la percepción ciudadana sobre algunos temas importantes en la vida social y política de los países. En Colombia las personas encuestadas en su mayoría estuvieron de acuerdo con que la democracia es preferible que otra forma de gobierno; dijeron que la distribución de recurso es injusta y no se sienten muy satisfechos con el funcionamiento de la economía (Corporación Latinobarómetro, 2015).

En conclusión, el objetivo de abordar estos proyectos e investigaciones, fue indagar sobre aquellos indicadores y variables que se les da relevancia en los estudios sobre democracia, esto a fin de tener algunos insumos que permitieran definir los índices para esta investigación. Por lo anterior, fue posible observar que en la mayoría de ellos se le da gran

⁵ <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

relevancia al papel de los ciudadanos como legitimadores del régimen político, por lo cual estos deben contar con una serie de derechos y deberes que hagan posible su inserción en la esfera pública, por lo que deben existir instituciones estables, competencia electoral, acceso a la información, libertad de asociación y expresión, y la posibilidad real de además de elegir a quienes serán funcionarios, construir debate público para definir las metas deseables para la comunidad.

3. Metodología: Hipótesis y herramientas para el estudio subnacional de la calidad de la democracia

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de este trabajo es realizar un acercamiento al contexto subnacional; esto es, un estudio a escala urbana al interior de la ciudad de Medellín a partir de lo implementado hasta el momento del Plan de Desarrollo municipal para el periodo 2016-2019, con el fin de examinar el fortalecimiento de la calidad de la democracia en sus variables de contenidos, procedimientos y resultados, por medio de la participación ciudadana en procesos de *Accountability* social, específicamente a partir del trabajo adelantado por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín.

En este sentido, se aborda la calidad de la democracia desde una perspectiva subnacional y en una escala territorial urbana, correspondiente a la ciudad de Medellín, donde se analiza un proceso de participación ciudadana descentralizado que tiene como meta principal incidir en la gestión gubernamental, por medio de la revisión y análisis del Plan de Desarrollo municipal. De este modo, resulta necesario operacionalizar algunas categorías que sirvan para el estudio de dichos procesos, tales como, los elementos que categorizan una democracia de calidad, que son: procedimientos, contenidos, resultados, a la luz de este mecanismo de control social.

Pensar la democracia en diferentes niveles es posible en la medida que el acceso a procesos democráticos para los ciudadanos depende de las reglas de juego existentes tanto en lo nacional como en lo subnacional, puesto que la descentralización permite la existencia de prácticas más o menos democráticas en las diferentes escalas territoriales. Como afirma Gervasoni (2014), hay diferencias en el grado en que los ciudadanos gozan de derechos políticos, esto puede deberse a causas socioeconómicas, étnicas, y por la región de residencia, entre otras.

Lo anterior, hace pertinente la observación de la apertura o no de canales de participación en diferentes niveles al interior del territorio nacional, pues los regímenes políticos son multidimensionales, por lo que es posible que un sistema político sea democrático en algunos aspectos y en otros no, dando lugar a prácticas dispares en lo subnacional. Esto, porque la democratización es un proceso dinámico de avances y retrocesos, lo que tiene como consecuencia que la implementación de reglas y prácticas democráticas sean variables en las diferentes regiones (Behrend, 2012).

En este sentido, estudiar la democracia a nivel subnacional implica analizar la forma en que la ciudadanía en Medellín puede acceder a mecanismos que la dotan de poder, lo cual implica la existencia de un entorno institucional que propicie las condiciones necesarias para la creación de organizaciones y la ampliación de la acción política, a partir de garantizar los derechos que permiten la expansión de la ciudadanía; es decir, la participación y satisfacción de la sociedad civil con los procesos de toma de decisiones. Por esto, se hace importante resaltar aquellos esfuerzos realizados por la ciudadanía para involucrarse en la gestión municipal, puesto que los procesos de *Accountability* social permiten evidenciar la forma en que se han distribuido recursos y espacios de participación, los cuales son importantes para el estudio de la calidad de la democracia.

Así, la indagación sobre el papel de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín en el fortalecimiento de la calidad de la democracia subnacional, es un estudio de caso que da cuenta del alcance del monitoreo realizado por este grupo de organizaciones de la sociedad civil más allá de la coyuntura electoral, indagando sobre el acceso público a la información, el desempeño de los funcionarios, la puesta en marcha de políticas públicas y el respeto a los derechos en el municipio; además de la forma en que los ciudadanos desde sus intereses participan en la toma de decisiones y exigen responsabilidad a los funcionarios públicos.

Por lo anterior, se utiliza el estudio de caso como instrumento de investigación, pues éste se concentra en una cuestión en particular, indagando por las características históricas y contextuales de ese fenómeno específico, no con el único objetivo de encontrar resultados que puedan ser generalizables, sino explicar también las posibles causas de ese caso único:

El estudio de casos implica un proceso de indagación que se caracteriza por el examen detallado, comprehensivo, sistemático y en profundidad del caso objeto de interés. El caso puede ser más simple o más complejo, en función de los intereses, objetivos y posibilidades

del estudio. Puede ser una persona, un grupo u organización, un acontecimiento, un plan de estudios o una determinada acción, entre otros (Rodríguez & Valdeoriola, 2009, pág. 57).

Por ello, al ser el caso específico de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, una forma de *Accountability* social, la investigación aquí desarrollada se plantea a escala humana (en el caso del tipo de unidad social que se estudia) y urbana (cuando se trata del nivel territorial problematizado), pues mediante su estudio se busca generar información respecto a su papel en la democratización a nivel subnacional, así como observar el desarrollo de procesos de *Accountability* social a partir de un fenómeno específico, el cual se analiza teniendo en cuenta el punto de vista de las personas que lo protagonizan.

Así, el caso seleccionado tiene un papel importante al momento de evaluar aportes significativos a nivel de la confirmación, modificación y ampliación de la teoría sobre democratización y calidad de la democracia a nivel subnacional, ya que se trata de un caso relevante de participación en la ciudad de Medellín, contando con amplia trayectoria y con el respaldo tanto de organizaciones sociales como instituciones gubernamentales.

De allí que, el estudio de un caso único permita alcanzar un nivel de análisis de mayor alcance explicativo, a partir del rastreo de procesos causales, los cuales pueden coincidir o no en el tiempo. En este sentido, el estudio de caso posibilita poner a prueba la teoría, esto a partir de tomar aproximaciones conceptuales y variables observables, relacionarlas entre sí, a fin de determinar si las explicaciones causales planteadas responden al fenómeno particular que se estudia.

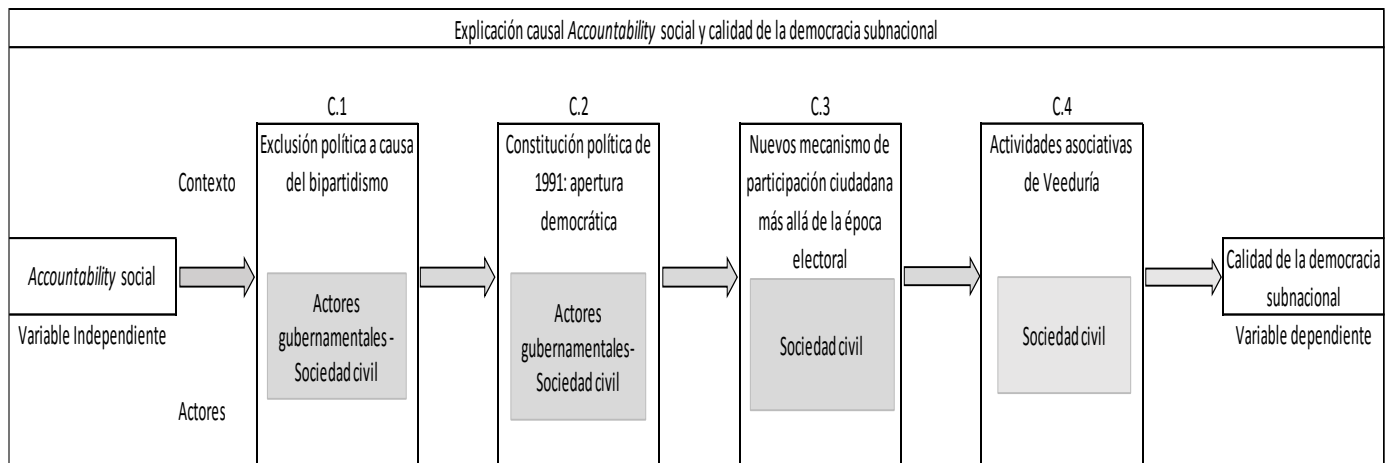
Por lo anterior, el rastreo de procesos o *process tracing* es una herramienta muy útil para el seguimiento de procesos causales, en primer lugar, porque este parte del estudio de un caso único y en segundo lugar porque busca explicar la relación entre un hecho y otro. En este sentido, esta herramienta tiene como punto de partida la formulación de una hipótesis causal, que en el caso de este estudio se plantea a manera de hipótesis exploratoria y de la siguiente manera: *los procesos de Accountability social adelantados por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín inciden en la calidad de la democracia en el contexto subnacional en el que se desarrollan. Dicho impacto se da a partir de la participación ciudadana, la transparencia política y la respuesta gubernamental.*

Por lo tanto, se pretende analizar la trayectoria causal que conecta los procesos de *Accountability* social, específicamente los adelantados por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín con la calidad de la democracia a nivel subnacional. Así, el rastreo de procesos se concentra en variables independientes, dependientes e intervinientes que permiten comprender la secuencia de eventos que componen un fenómeno, con el fin de alcanzar cuatro objetivos principales, primero identificar fenómenos políticos y sociales novedosos y describirlos sistemáticamente, segundo evaluar hipótesis explicativas previas, a fin de descubrir hipótesis nueva y evaluarlas, tercero comprender mecanismos causales, y cuarto proporcionar un análisis causal (Collier, 2011).

Por tanto, según la información con la que se cuente hay tres tipos de rastreo de procesos: comprobación de teoría (*theory-testing*), construcción de teoría (*theory-building*), explicación de resultados (*explaining-outcomes*). El primero es usado cuando se conoce una causa específica –A- y el resultado de esa causa –B-, se cree que hay una conexión entre ambas y se tiene la posible explicación de por qué A lleva a B; el segundo es usado en dos casos, cuando se conoce A y B y se cree que existe una conexión causal entre ambos y cuando se conoce B pero no se conoce A, y en ese sentido no se tiene certeza sobre la conexión entre A y B; el tercero es usado cuando conocemos B, es decir el resultado, pero no conocemos A esto es la causa de B, y como se quiere explicar por qué sucedió B, se trabaja en la construcción de una explicación suficiente a partir de todos los factores que contribuyeron a ella. En todos los casos se conoce B, esto es los resultados (Centre for Development Impact, 2015).

Así, el rastreo de procesos permite indagar sobre los mecanismos causales que unen dos variables, estos mecanismo son constituidos por un número de partes compuestas por entidades (personas, organizaciones y sistemas), las cuales participan en actividades (manifestaciones, campañas e investigaciones), todas estas partes deben ser necesarias para que el mecanismo funcione, esto es que pueda explicar porque una variable lleva a otra (Centre for Development Impact, 2015).

Por lo anterior, se plantea que este es un caso de comprobación de teoría, que parte del mecanismo causal que los procesos de *Accountability* social, concretamente las veedurías ciudadanas, inciden sobre la calidad de la democracia en contextos subnacionales:



Fuente: Elaboración propia con base en: Centre for Development Impact, 2015.

Para la comprobación de esta hipótesis se hace uso de técnicas que permiten la recolección de información empírica que permita explicar las partes del mecanismo causal, es así como se describirán, en el siguiente apartado, los instrumentos necesarios para la recolección de información.

Antes de ello, es importante precisar los indicadores que se utilizarán para medir el impacto o incidencia de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín en la calidad de la democracia subnacional. Así se plantean algunos indicadores, en los cuales se describe la variable y la manera en que se observarán empíricamente. En este sentido, se busca operacionalizar el concepto de calidad de la democracia con el propósito de analizarlo a partir de mecanismos de *Accountability* social, particularmente desde el trabajo de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, pues esta es una experiencia participativa municipal que tiene incidencia en la gestión por medio del control y la evaluación al trabajo realizado por entidades gubernamentales, con esto se observará la forma en que la información estatal se encuentra o no disponible a la ciudadanía, de qué modo es usada para deliberar y realizar seguimiento, en qué medida se cumplen y respetan los derechos que posibilitan la participación y cómo la administración municipal se relaciona con la ciudadanía. Por lo anterior tenemos la siguiente tabla de indicadores:

Calidad de la democracia y <i>Accountability</i> social						
Categorías	Subcategorías	VARIABLES	Indicador	Instrumento	Preguntas	Fuente
1. Procedimientos	1.1 Participación	1.1.1 Actividades asociativas en torno a un interés específico (verificar y evaluar la gestión)	1.1.1.1 Frecuencia de los encuentros de Veeduría	Entrevista	¿Cuál es la frecuencia de los encuentros o actividades de la Veeduría?	Miembro de la Veeduría
			1.1.1.2 Temáticas abordadas en los encuentros de Veeduría	Entrevista	¿Cuáles son las principales temáticas abordadas por la Veeduría?	Miembro de la Veeduría
			1.1.1.3 Procesos de monitoreo sobre funcionarios, gestión pública o temas específicos realizados por la Veeduría	Entrevista	¿Cómo es el proceso de monitoreo al Plan, política funcionario, etc. desarrollado por la Veeduría? ¿Quiénes participan?	Miembro de la Veeduría
		1.1.2 Influencia en decisiones políticas (Plan de desarrollo, políticas y servicios públicos)	1.1.2.1 Frecuencia de las publicaciones y pronunciamientos públicos de la Veeduría	Entrevista	¿Cuál es la frecuencia de publicación de los pronunciamientos públicos?	Miembro de la Veeduría
			1.1.2.2 Temáticas abordadas en las publicaciones y pronunciamientos públicos de la Veeduría	Entrevista- Revisión documental	¿Cuáles son las temáticas abordadas en los pronunciamientos públicos hasta el momento?	Miembro de la Veeduría - Pronunciamientos públicos y boletines
			1.1.2.3 Temáticas llevadas a la esfera pública por parte de la Veeduría que han sido atendidas por la administración municipal	Entrevista	¿Cuáles temáticas propuestas por la Veeduría han sido tenidas en cuenta por la administración municipal?	Miembro de la Veeduría
2. Contenidos	2.1 Derechos y Libertades	2.1.1 Libertad de asociación	2.1.1.1 Encuentros- actividades asociativas realizados por la Veeduría	Entrevista	¿Qué tipo de actividades asociativas realiza la Veeduría ?	Miembro de la Veeduría
		2.1.2 Derecho a la información	2.1.2.1 Información de la gestión del Estado es pública	Entrevista - Revisión documental	¿Son oportunas las entregas de informes o el acceso a la información estatal?	Miembro de la Veeduría - Informes municipales sobre el Plan de Desarrollo y transparencia y acceso a la información

3. Resultados	3.1 Respuesta gubernamental	3.1.1 Atención de la demandas ciudadanas (Plan de desarrollo, políticas y servicios públicos)	3.1.1.1 Se permite la deliberación pública y discusión de motivos de una decisión estatal entre entes gubernamentales y ciudadanía	Entrevista	¿la administración pública permite y genera espacios para la discusión de motivos de una acción o política con la ciudadanía?	Miembro de la Veeduría
			3.1.1.2 Existen representantes que permiten la creación de canales de comunicación entre la administración municipal y la Veeduría	Entrevista	¿Existen representante que permiten la comunicación entre Veeduría y administración municipal?	Miembro de la Veeduría
			3.1.1.3 Actividades y encuentros realizados entre la Veeduría y la Administración Municipal	Entrevista	¿La Administración Municipal crea espacios para el debate y el intercambio de ideas y propuestas con la Veeduría?	Miembro de la Veeduría
			3.1.1.4 Demandas a la gestión pública (funcionario, política, servicio, tema en particular, conducta ilegal o violación de derechos, inclusión de nuevas temáticas a la agenda pública) realizadas por la Veeduría	Entrevista	¿Han sido presentadas demandas por la Veeduría sobre la gestión municipal? ¿Sobre qué asuntos?	Miembro de la Veeduría
		3.1.2 Canales de comunicación entre ciudadanos y gobierno	3.1.2.1 Número de informes de la administración municipal sobre la gestión pública que son presentados a la ciudadanía	Revisión documental	¿Cuál es el número de informes públicos sobre el Plan de Desarrollo que han sido presentados por la administración municipal en lo transcurrido del periodo?	Informes municipales sobre el Plan de Desarrollo y transparencia y acceso a la información
			3.1.2.2 Temáticas de los informes de la administración sobre la gestión pública que son presentados a la ciudadanía	Revisión documental	¿Qué temáticas han sido abordadas en los informes presentados por la Administración Municipal?	Informes municipales sobre el Plan de Desarrollo y transparencia y acceso a la información
			3.1.2.3 Mecanismos de Accountability horizontal activados por denuncias de la Veeduría	Entrevista	¿La Veeduría ha activado algún mecanismo de Accountability horizontal? ¿Sobre qué temática se da la revisión?	Miembro de la Veeduría

Fuente: Elaboración propia.

3.1 Técnicas y herramientas metodológicas:

Las estrategias a implementar dada su pertinencia para la investigación cualitativa son: la entrevista y la revisión documental; ya que por medio de ellas se pretende estudiar el caso particular de rendición social de cuentas que es adelantado por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. Para ello, fue necesario un acercamiento directo con los actores.

En este sentido, la entrevista como técnica cualitativa posibilita la obtención de información por medio de un acercamiento a los diferentes sentidos y narrativas de los actores bajo la intencionalidad enmarcada por los objetivos de investigación. Por ello, se hace importante el criterio de amplitud, por medio del cual se pretende asegurar que todos los elementos relevantes para el estudio sean abordados durante la entrevista, lo cual implica una doble tarea, por una parte el investigador debe tratar de cubrir todo el abanico temático, a la par que permite que el entrevistado aporte nuevos criterios (Flick, 2004).

Existen muchas variaciones de esta técnica, una de ellas es la entrevista semiestructurada, la cual es utilizada para el desarrollo de este estudio, ya que esta tipología permite que de antemano se determine la información sobre la que se quiere indagar, así, se hacen preguntas abiertas dando oportunidad a que se introduzcan nuevos asuntos, se den cambios o matices en los que ya fueron abordados, y de esta forma ir entrelazando los diferentes temas. Para este caso, la entrevista fue aplicada a expertos, lo cual incluye organizaciones y personas que conforman la Veeduría.

El proceso de aplicación de la entrevista se desarrolló en tres momentos, uno de apertura, otro de focalización, y uno final de profundización, dirigiendo la atención en primera instancia, por la trayectoria participativa de los sujetos, los objetivos de la Veeduría, y el por qué hacen parte de la misma; en un segundo momento se indagó sobre qué personas u organizaciones integran la veeduría, el trabajo que realiza la veeduría, cuales son los objetivos e intereses que se tiene como organización, de qué forma se realiza el seguimiento al plan de desarrollo, cómo es el acercamiento con la ciudadanía y cómo esta es incluida dentro de los debates; y por último preguntar cómo es la relación que se tiene con la administración municipal si son tenidas en cuenta las recomendaciones, y de que forman se presentan los resultados de su seguimiento (Ver anexo 1).

Adicionalmente, se implementa la revisión documental como un proceso sistemático por medio del cual se da una indagación, recolección, análisis e interpretación de información sobre un tema determinado, lo que permite el estudio de fenómenos específicos, la comprensión de realidades pasadas o presentes, con el fin de construir nuevos conocimientos.

El análisis de documentos se da a partir de procesos orientados a reconocer la estructura de los documentos y el contexto donde surgen estos, por ello es importante rastrear, ubicar, seleccionar y consultar los documentos que se van a utilizar como fuente de investigación. En este sentido, es necesario clasificar los documentos a estudiar entre fuentes primarias y secundarias. Generalmente, las fuentes primarias son aquellas que se encuentran en archivos públicos o son producidas por instituciones estatales, por lo tanto en este trabajo serán utilizados los boletines y pronunciamientos públicos emitidos por la veeduría sobre el Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019 en su etapa de discusión, así como el anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 e informes posteriores con la intención de contrastar información.

Respecto a las fuentes secundarias, estas pueden incluir libros, artículos, informes de investigación, y obras sobre el lugar o el grupo que se investiga, así se incluirán producciones como el informe La calidad de las democracias en América Latina realizado por Leonardo Morlino (2013), el libro ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Elaborado por Fabio Velásquez y Esperanza González (2003), el capítulo de libro Accountability societal herramienta de gobernanza contra la corrupción, escrito por Alejandra Ríos y Juan Pablo Trujillo (2014) parte de libro “Oro como Fortuna”, y la monografía “Incidencia de las estrategias autónomas de rendición de cuentas social en los procesos de democratización de la gestión pública local, estudio de casos: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín 1996-2011 y Medellín cómo vamos 2006-2011”. La revisión documental requiere que se elabore un inventario de documentos, donde se evidencie la descripción bibliográfica y los contenidos de importancia de cada material (Ver anexo 2).

En suma, los puntos de vista recogidos por medio de las herramientas mencionadas anteriormente amplían el plano de indagación, aportan información extra o que se esté quedando por fuera, haciendo que el estudio se enriquezca con concepciones diversas, y no solo con las interpretaciones hechas a partir de las producciones textuales ya abordadas.

4. Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín: Caso local de *Accountability* social y su incidencia en la calidad de la democracia subnacional

La Constitución Política de 1991 trazó como objetivo principal crear canales propicios para la participación ciudadana, por ello instaló un modelo democrático que integra dimensiones tanto representativas como participativas. De este modo, “se reconoce que los ciudadanos además de elegir sus representantes, pueden participar directamente en la consulta, concertación, control y vigilancia de las decisiones que los afectan o modifican la vida social, económica y política del país” (Transparencia Internacional Colombia , 2000, pág. 21).

En este sentido, los diferentes actores de la sociedad civil cuentan con una serie de mecanismos que los dotan de poder y les dan un papel protagónico en la construcción del Estado que desean. Entre ellos, se encuentra el control social, que desde 1991 se constituye como un derecho ciudadano, permitiendo que estos se involucren en la toma de decisiones y puedan verificar que las autoridades gubernamentales cumplen con sus tareas respetando los marcos legales. Así, para garantizar el ejercicio de la participación se formularon una serie de normas que posibilitan el acceso a la información, buscan generar administraciones más transparentes, y crear espacios de explicación y justificación de los gobiernos, en un contexto político, social y económico conflictivo.

4.1 Veedurías ciudadanas: Antecedentes nacionales y subnacionales

No fue gratuito el hecho de que en la Constitución Política de 1991 la participación ciudadana fuese un objetivo central; para el momento existían una serie de elementos contextuales, políticos, sociales y económicos que impulsaron la transición desde un modelo democrático excluyente cooptado por dos partidos tradicionales⁶, a uno en el que se diera la apertura política y social necesaria para la época. En este sentido, la reconfiguración del Estado hacía un modelo democratizador, permitió la inclusión de nuevas prácticas participativas, actores y discursos que habían sido excluidos de la esfera pública, pensándose, antes que nada, la ciudadanía más allá del voto.

Fue la renovación institucional la que posibilitó que se incluyeran nuevas nociones sobre la participación, dotando a la ciudadanía con una serie de mecanismos que les permiten

⁶ Durante los siglos XIX y XX en la vida política colombiana predominó el bipartidismo, donde los partidos Liberal y Conservador se instalaron como organizaciones hegemónicas.

hacer parte sustantiva de la configuración estatal. Acciones como el referendo, la consulta popular, el plebiscito, el cabildo abierto, la iniciativa popular, la tutela, la acción de cumplimiento y el control social; son, potencialmente, las herramientas que posibilitan que la sociedad civil tenga un rol protagónico.

El control social o *Accountability* empieza a tomar fuerza en ese nuevo marco político y normativo, promovido por la ciudadanía desde organizaciones sociales y ONG's, las cuales crean nuevas formas de identidad y de accionar colectivo. De este modo, "la ciudadanía se configura como un proceso en continua renovación que crea espacios políticos por medio de diferentes ejercicios participativos, resultado de largos periodos de lucha y de lenta institucionalización del Estado de Derecho" (Olvera, 2003, En: Vargas, 2012, pág. 88).

El cambio institucional en Colombia se vio impulsado por elementos del contexto nacional político y social. Las condiciones de pobreza causadas por una inequitativa distribución del ingreso, el cual ha estado en manos de una pequeña parte de la población, incrementando la desigualdad económica y social, fue solo uno de los elementos que promovió el cambio. Sumado a esto, en el sistema político se daban altos niveles de corrupción y clientelismo (prácticas que continúan en la actualidad), lo que generaba una crisis de credibilidad y legitimidad hacía aquellas instituciones y actores que incumplían con sus obligaciones dentro de la lógica de representación política (Murillo & Osorio, 2007).

Además, el conflicto armado interno permeaba los niveles de la vida política, social y económica del país. Este fue el caso del asesinato del candidato liberal Luis Carlos Galán a finales de la década de los 80, el cual demostró la debilidad que tenía el Estado en el monopolio de la coerción, puesto que diferentes actores armados resolvían sus disputas por medio del uso de la fuerza; sumado a la instalación del narcotráfico y sus prácticas ilegales.

Para hacerle frente a este contexto, se empezó a promover desde el Estado y la sociedad civil una serie de cambios para reconfigurar las estructuras institucionales, así, se adelantaron dos estrategias principales, en primer lugar la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual adelantó modificaciones normativas y políticas que amplían los canales de participación ciudadana, promoviendo reformas que permitirían incidir en las condiciones de conflicto armado interno y ampliar la competencia política. En segundo lugar, se da la implementación de la descentralización administrativa de los municipios, lo que les otorga cierta libertad para asumir la gestión pública, este sistema:

Permite a los entes territoriales ser autónomos en la formulación de sus políticas de desarrollo social, para que actúen de manera responsables en el diseño de planes, en la gestión para el desarrollo y en la adecuada inversión de los recursos. La descentralización política llamó a reconfigurar el Estado y la manera de entender su entorno, para mejorar las condiciones de vida de la sociedad (Hinestrosa, 2007, pág. 32)

Las problemáticas mencionadas también se extendían al contexto local, por lo que los cambios administrativos en la ciudad de Medellín, propendieron por el fortalecimiento institucional, y la participación ciudadana para incidir en la configuración de proyectos en el municipio. Esto, porque a nivel subnacional también se vivía un contexto de violencia, acrecentado por desigualdades económicas e inequidad social, así como por la existencia de diferentes poderes tanto ilegales como legales en disputa, prácticas corrupta, clientelares y participación política limitada; sumado al escalamiento de un conflicto armado que repercutía en lo local por medio de grupos armados y bandas criminales que reconfiguraban los territorios y desarrollaban prácticas asociadas al narcotráfico, las cuales incrementaron los homicidios y el desplazamiento intraurbano (Vargas, 2012).

En respuesta a estas problemáticas comenzaron a crearse organizaciones sociales que buscaban mejorar las condiciones de vida en la ciudad, incentivando movilizaciones en pro de la paz y la participación ciudadana. Fueron estos escenarios de participación los que permitieron dar los primeros pasos para crear ejercicios democráticos y de discusión, que permitieran pensarse alternativas a futuro y que incentivaban a las organizaciones sociales a incidir en la construcción del desarrollo.

Por medio del cual, algunas organizaciones como la veeduría ciudadana pueden problematizar a nivel local aspectos como la participación, transparencia, responsabilidad, desarrollo y calidad de vida. Una de estas estrategias a nivel municipal es la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, la cual busca promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas, así como incidir en la vida pública de la ciudad, a través de la generación de espacios para la profundización de la democracia por medio de mecanismos de deliberación, planeación y evaluación.

4.2 Contenidos: libertad de asociación, acceso a la información y transparencia política en el caso de seguimiento de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín

La ampliación de la participación ciudadana tiene incidencia en la profundización de la democracia. Esto porque, como mecanismo fundamental de esta forma de gobierno abre la posibilidad a que hombres y mujeres creen identidades, a la par que influyen en decisiones políticas para cambiar o mantener valores preexistentes (Morlino, 2014). De ahí, que ella permita redefinir las relaciones entre Estado y sociedad, a partir de la configuración de mecanismos políticos que reconozcan la deliberación colectiva, de tal forma que los diferentes intereses de las comunidades puedan llevarse a la esfera pública con el fin de construir objetivos deseables.

Dentro de los repertorios de participación se encuentra el control social, el cual permite democratizar la gestión pública, a partir de que los ciudadanos realicen un seguimiento crítico al comportamiento de funcionarios gubernamentales. Este mecanismo, reconoce que la ciudadanía además de elegir a sus gobernantes, puede vigilarlos y controlarlos para que su accionar se ajuste a las necesidades e intereses generales (Rivas, 2013). Sin embargo, para que los ciudadanos puedan participar activamente, es necesario el establecimiento de un marco de derechos y reglas de juego que regulen la actividad política. Por este motivo, es importante que el Estado propicie los elementos necesarios para ampliar los mecanismos de participación hacia escenarios sociales (Londoño, 1997).

En este sentido, es preciso indagar por la forma en que los derechos se expresan y desarrollan en la sociedad e instituciones estatales; por ello, en un primer momento se realiza una descripción sobre normatividad a nivel nacional y subnacional, específicamente la ciudad de Medellín (en el caso subnacional), en lo concerniente al control social y la figura de la veeduría ciudadana; para posteriormente, analizar la forma en que se da el cumplimiento de las disposiciones normativas, a partir del caso de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, y la forma en que la *Accountability* social incide en la calidad de la democracia en términos de contenidos a nivel subnacional.

Alcanzar los valores de igualdad y libertad, debe ser la tarea principal de toda democracia, pues son ellos, traducidos en términos de derechos, los que posibilitan la activación de las demás dimensiones que caracterizan esta forma de gobierno, es decir, la participación,

competencia electoral, control institucional y social, y responsabilidad política. Es por esto, que todo régimen democrático debe establecer un marco normativo que promueva y respete la vivencia de la ciudadanía, es decir, que la sociedad civil pueda asociarse, participar e involucrarse en aquellos aspectos que les interesan o afectan; y de este modo decidir quiénes serán sus representantes, influir en las decisiones políticas y exigir responsabilidad gubernamental.

Por lo anterior, al indagar por el marco legal que posibilita y regula el control social, específicamente las veedurías ciudadanas, es posible observar que este surge de la necesidad de dar respuesta a tres elementos importantes: participación, transparencia, y evitar y reducir la corrupción. Esto debido, a que los mecanismos de control social propenden porque los gobiernos sean cada vez más responsables ante la ciudadanía, de esta forma:

Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar (Emmerich, 2004, pág. 68).

Para el caso colombiano, dichos esfuerzos tienen como punto de partida la Constitución de 1991, pues como se mencionó anteriormente, esta busca modificar las relaciones entre ciudadanos y Estado, a partir de una concepción de la democracia que da mayor relevancia a la incidencia de la ciudadanía. Por tanto, en algunos de sus artículos, la Carta política se encarga de reglamentar los alcances de los procesos ciudadanos para influir en las decisiones de interés colectivo. Es por ello, que establece la participación en la conformación, ejercicio y control del poder como derecho, facilitando los elementos necesarios para esta actividad, a partir de que los ciudadanos puedan asociarse libremente, y puedan acceder a la información de la gestión estatal.

Así, en el Artículo 2 la Constitución Política, se plantea que son fines del Estado facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación, por ello establece el principio de soberanía popular y reglamenta la participación como un derecho fundamental. Para garantizar dicho ejercicio, a partir del Artículo 23 se reglamenta el acceso a la información y derecho de petición; en el Artículo 38 se da libertad de asociación; y en el Artículo 40 se plantea la participación

como mecanismo para conformar y vigilar el poder público (Constitución Política de Colombia, 1991).

Asimismo, en el Artículo 103 se estipula que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones de la sociedad civil, con el objetivo de que constituyan mecanismos democráticos de concertación, vigilancia y control de la gestión pública. Sumado a esto, el Artículo 270 determina que la ley organizará los sistemas y formas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos (Constitución Política de Colombia, 1991). Lo anterior, deja el camino abierto a una serie de leyes que determinan y regulan los límites y alcances de los mecanismos de participación y acción colectiva.

De ahí que, posteriormente, se crearan una serie de normas que buscan darle vida a la Constitución; así en el año 1993 dentro de la Ley 100 que crea el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se hace referencia por primera vez después de la constitución, a la participación ciudadana para el control social, pues esta norma posibilita que las comunidades establezcan mecanismos de vigilancia sobre las entidades que hacen parte del sistema. Posteriormente, en el año 1994 la Ley 134 crea el fondo de participación ciudadana, cuyo objetivo es financiar programas y capacitar las comunidades, en su artículo 100 establece que las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional o en cualquier nivel territorial, con el fin de realizar control a la gestión pública y sus resultados (Transparencia Internacional Colombia, 2000).

Ese mismo año, se reglamenta la Ley 136, que moderniza el funcionamiento y organización de los municipios, para ello, se vincula a las asociaciones sociales con el fin de que estas contribuyan al mejoramiento municipal por medio de su participación y control social sobre las funciones, ejecución de obras públicas y prestación de servicios de las diferentes administraciones. Asimismo, se asigna a las Personerías la tarea de promover la creación de veedurías ciudadanas y comunitarias, para esto deben propiciar los espacios para la formación de veedores, quienes pueden consolidar organizaciones civiles para el ejercicio de control y vigilancia a la gestión pública, cuya inscripción y registro también es adelantado por las Personerías, de este modo, son las entidades encargada de acompañar los procesos de control ciudadano a la gestión (Aristizábal, Omaña, Garzón, Ramírez, & Santana, 2001). También, en 1994 se da Ley 152 denominada como las Ley Orgánica del

Plan de Desarrollo, que tiene por objetivo establecer los mecanismos para la elaboración, ejecución, seguimiento y control a la planeación en todos los niveles territoriales.

Más adelante, en el año 1998 se crea la Ley 489, con el objetivo que el Departamento Administrativo de la Función Pública adelanta acciones enfocadas a democratizar la administración pública, a partir de la creación de mecanismos que permitan la incidencia ciudadana en la formulación y control de la gestión gubernamental. Para ello, se adelantaron acciones que permitían la realización de audiencias públicas; se incorporaron en políticas, planes y proyectos componentes encaminados a fortalecer la participación; se incentivó la formación de asociaciones, y el apoyo a los mecanismos de control social. Estas acciones permitieron garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, a partir de posibilitar el acceso a la información y la formación de veedores para el control del quehacer gubernamental (Transparencia Internacional Colombia, 2000).

Sumado a esto, durante los años 1998 y 1999, se adelantaron en el Congreso de la República una serie de iniciativas, cuyo objetivo era reglamentar las veedurías ciudadanas como forma de participación en el control de la gestión pública, dichos esfuerzos darían como resultado la expedición de Ley 563 del año 2000, la cual sería posteriormente declarada inexecutable por medio de la Sentencia C-1338 del 2000, puesto que la Corte Constitucional encontró que el congreso no siguió el procedimiento requerido para aprobar una ley estatutaria, aun así esta sentencia no privaría a los ciudadanos de adelantar sus procesos de vigilancia y control de la gestión.

Finalmente, fue en el año 2003 cuando se logró la expedición de una norma que reglamentara la creación y funcionamiento de veedurías ciudadanas, esta es la Ley 850, que permite que los ciudadanos desde sus propios intereses puedan juzgar lo que hace la administración pública, que se propenda por una buena utilización de los recursos para alcanzar los fines del Estado. Las veedurías ciudadanas se convierten en uno de los mecanismos democráticos que les permite a los ciudadanos controlar y evaluar la gestión pública:

La ley manifiesta que “todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a

la ley podrán constituir veedurías ciudadanas” (Art. 2), ampliando con ello las posibilidades de hacer *Accountability* no sólo horizontal (Vargas, 2012, pág. 95).

Posteriormente, en el año 2014 se crea la Ley 1712, que regula el derecho de acceso a la información pública y la transparencia política, dictando la disposición de que todas las entidades públicas, ramas del poder en todos los niveles territoriales, los organismos de control, personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos o desempeñen función pública, los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos, las entidades que administren dineros públicos; son considerados como sujetos obligados a rendir cuentas. En este sentido, dichas entidades tienen la obligación de divulgar la información de interés público y responder de forma adecuada, veraz y oportuna a las solicitudes de acceso; dicha tarea conlleva a que se produzca y capture la información del accionar gubernamental; además los sujetos obligados deberán adelantar procesos de archivística que garanticen la disponibilidad de documentos (Ley 1712, 2014).

El ejercicio del acceso a la información, posibilita que todas las personas puedan conocer de la existencia y acceder a la información pública, por ello, los sujetos obligados además de dar respuesta a las peticiones de los ciudadanos, deben promover la cultura de la transparencia, esto implica la recopilación, producción, publicación y divulgación de documentos y archivos de la actividad gubernamental y de interés público, de manera rutinaria, actualizada, accesible y comprensible (Ley 1712, 2014).

Finalmente, en el año 2015 se reglamentó la Ley 1757 por medio de la que se dictan disposiciones respecto al derecho de participación ciudadana; cuyo objetivo es promover, proteger y garantizar la participación ciudadana en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, así como, promover el control social al poder político y otros mecanismos de participación.

Para el caso local, las diferentes administraciones de la ciudad de Medellín han implementado una serie de normas en pro de fortalecer la participación ciudadana y el control social, entre ellas se encuentra el Decreto 2654 de 2006, que tiene como objetivo principal fomentar las buenas prácticas en la gestión de lo público, por ende busca que las relaciones con la comunidad sean abiertas y claras, y se desarrollen por medio de mecanismos de participación ciudadana. Además, se reglamentó que la administración municipal debe estar sujeta al control de la Personería, Contraloría y Procuraduría, así como del Concejo de la ciudad y del control social ciudadano; por esto la Administración

se compromete a realizar rendición de cuentas, efectiva y periódica, para mostrar a la ciudadanía el nivel de cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo y la forma en la que han sido invertidos los recursos públicos. Asimismo, la Alcaldía de Medellín debe promover la participación ciudadana, las organizaciones sociales y veedurías, como forma democrática para el acercamiento entre Estado y sociedad (Alcaldía de Medellín, 2010).

Sumado a esto, en el año 2005 se expide el Decreto 1599 por medio del que se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano –MECI-, dicho patrón pretende mejorar el desempeño institucional a partir de modelos de control y evaluación. Dentro de su componente comunicativo, el decreto plantea la importancia de fortalecer las relaciones garantizando la difusión de información por parte de la entidad pública hacia la ciudadanía, con el fin de propiciar que esta última pueda participar en la gestión (Alcaldía de Medellín, 2010).

También se da la Resolución Municipal 87 de 2008, la cual busca la adopción de la rendición de cuentas e informes por parte de todas sus entidades descentralizadas y que manejen recursos públicos, a fin que exista la información necesaria para realizar evaluación de la gestión.

Posteriormente, la sumatoria de esta normatividad posibilitó la creación de la Política Pública de Transparencia y Probidad del Municipio de Medellín (2010), cuyo objetivo es desarrollar el mandato nacional que pretende que en los diferentes niveles administrativos se pongan en marcha mecanismos que generen transparencia en la función administrativa. Por ello, se ampara bajo los principios de responsabilidad, imparcialidad, publicidad y participación, con el objetivo, de maximizar el uso público de la información que produce la administración, garantizando el acceso a la misma. Por esa razón, se fortalecen las acciones de prevención y control de actos que atenten contra la administración pública, tales como la malversación de recursos o la corrupción, y se crean estrategias que permitan la participación ciudadana en el control del Estado (Alcaldía de Medellín, 2010).

Este breve recuento normativo, permite evidenciar que en términos generales el gobierno colombiano en su nivel nacional y subnacional ha creado las condiciones básicas de un Estado de Derecho, de manera que hacen posible la participación activa de los ciudadanos en procesos de control social, ya que se cuenta con una serie de libertades para incidir en la vida política, económica, social y cultural del país. Sin embargo, aunque las

disposiciones normativas permiten participar, asociarse, y le atribuyen a la ciudadanía la capacidad de hacer seguimiento a la planeación en todos sus niveles territoriales; es válido cuestionarse, si realmente los derechos y normatividad existentes para garantizar el control social son respetados y desarrollados a cabalidad. Por ello, por medio del acercamiento a la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, se presentan algunas apreciaciones respecto a esta cuestión a nivel subnacional.

De acuerdo con esto, es importante examinar de qué manera es desarrollada la normatividad, en tanto:

La profundización de la democracia supone una (...) transformación, en primer lugar, de la institucionalidad existente, es decir, de las reglas e instituciones que reglamenta la lucha democrática. Se trata de garantizar unas reglas de juego que protejan los derechos y señalen las responsabilidades ciudadanas, así como las normas de su preservación y cambio (Velásquez, 1998, pág. 287).

En este sentido, desarrollar los contenidos de la democracia, esto es, derechos y libertades, posibilita poner en marcha procesos de *Accountability* social, que garantizan la participación ciudadana; ya que, en tanto una democracia respeta y promueve derechos que permiten a los ciudadanos además de elegir a sus gobernantes, vigilarlos, evaluarlos y que tomen decisiones de acuerdo a sus demandas y necesidades, dicha democracia está en condiciones de aumentar su nivel de calidad.

Es por esto que, para realizar *Accountability* es necesario que los ciudadanos puedan involucrarse en las decisiones estatales, a través de un proceso deliberativo que implica la puesta en marcha de elementos argumentativos e informativos, denominados como *answerability*⁷, que posibilitan conocer los motivos del accionar gubernamental, esto es, que los funcionarios públicos rindan cuentas y sean responsables por sus decisiones, según se encuentra estipulado en normas y leyes.

Respecto a ello, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín se ha configurado como un proceso de la sociedad civil para incidir en la vida pública de la ciudad, permitiendo que en la construcción de la gestión se abran espacios para la participación de

⁷ El *answerability* hace referencia a la situación en la cual los funcionarios públicos están obligados, en primer lugar, a informar las decisiones políticas que son tomadas; y en segundo lugar, a explicar y justificar por qué deciden de la manera en que lo hacen. Esto debido, que para evitar el abuso del poder, la ciudadanía necesita ser informada de lo que se está haciendo, así como incluida en el debate de los motivos que llevaron a tomar las decisiones estatales (Ríos, Cortés, Suárez, & Fuente, 2014).

diferentes actores sociales, y se dé cabida a otras formas de hacer democracia, las cuales trascienden la función delegativa de la representación política, a partir de fortalecer y poner en marcha procesos de rendición de cuentas que contribuyen a que los agentes del Estado sean responsables, y de este modo incidir en la ampliación de la democracia a nivel subnacional (Vargas, 2012).

Por tanto, para adelantar sus procesos de seguimiento y realizar control social requieren que se cumplan condiciones al menos a lo referido con la creación de asociaciones, el acceso a la información y transparencia política; ya que, para la conformación de veeduría debe ser posible que los individuos se vinculen para la consecución de objetivos comunes, además, estos deben poder acceder a la información del Estado, pues este es el primer paso para evaluar y exigir responsabilidad a los gobernantes.

El control social, específicamente las veedurías ciudadanas, permiten la creación de canales de interlocución que transforman las relaciones entre ciudadanía y gobernantes, posibilitando el intercambio de opiniones y enriquecimiento del debate. De este modo, los funcionarios dan cumplimiento a su deber, y los ciudadanos son más responsables y comprometidos con su papel participativo; para que los fines de la planeación municipal respondan a los intereses colectivos y beneficien a las comunidades. Así, se fortalece el diálogo, la negociación, y la conformación de organizaciones, permitiendo coordinar esfuerzos colectivos para la toma y puesta en marcha de decisiones políticas (Foronda, 2012).

Por esta razón, la posibilidad de conformar asociaciones permite que la participación se dé más allá de la contienda electoral. En este sentido, los actores sociales pueden unirse para asumir la representación de determinados intereses y alcanzar ciertos objetivos, incidiendo en procesos diversos, sean estos políticos, económicos o culturales. Así, la libertad de asociación contemplada como un derecho por la Constitución de 1991, permite que los miembros de la sociedad civil puedan realizar actividades en conjunto. De este modo, los individuos tienen la posibilidad de conformar agrupaciones u organizaciones con personería jurídica o no, encaminadas a alcanzar un fin específico.

En este sentido, la libre asociación se convierte en la ampliación de los derechos de libertad de expresión y pensamiento, ya que los individuos puedan agruparse, por ejemplo, en defensa de la diversidad o para llevar sus peticiones y puntos de vista a la esfera pública. Con respecto a este derecho, la experiencia de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo

de Medellín, permite evidenciar que es posible asociarse en defensa de un objetivo común, en este caso buscar mejorar la gestión pública a partir del accionar ciudadano:

Siguiendo los lineamientos de la constitución Política de Colombia, surge la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín como resultado del esfuerzo de un grupo de organizaciones de la sociedad civil empeñadas en crear las condiciones que permitan desarrollar los preceptos constitucionales y legales en materia de participación ciudadana, en las decisiones públicas, transparencia en la gestión y petición de cuentas a los gobernantes (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2017).

Por esto, el control social a la gestión gubernamental como forma de participación se convierte en una forma de acción colectiva, en tanto, es un esfuerzo intencional de un grupo de personas que comparten objetivos comunes, buscan intervenir en la vida social, política y cultural del lugar donde tienen incidencia; así como influir en la construcción de metas deseables. De este modo, generar opinión pública y ejercer presión en las decisiones y actuaciones gubernamentales, a partir de construir procesos deliberativos que buscan informar y posteriormente modificar disposiciones.

Lo anterior, permite observar que los espacios de veeduría posibilitan la integración de los ciudadanos a los procesos políticos, a partir de una apertura en la participación, superando un poco la lógica reducida del elitismo. De este modo, los ciudadanos se transforman en sujetos de derechos y sujetos políticos, quienes además de ser detentores del derecho al voto, pueden definir su lugar en la esfera pública (Vargas, 2012).

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín está conformada por diferentes grupos de la sociedad civil que tienen incidencia en la vida social y política de la ciudad. Dichas organizaciones abordan temáticas sociales, comunitarias, ambientales, entre otras; a fin de realizar seguimiento al Plan de Desarrollo municipal en todas sus etapas, hacer públicos los resultados, y dar recomendaciones cuando se requieran ajustes, aportando elementos de análisis referidos al impacto y resultados de políticas, y la transparencia en la utilización de recursos, al debate público tanto para la ciudadanía como para la administración de la ciudad.

La Veeduría es una asociación no solo conformada por diversas organizaciones sociales, sino que además propende por el encuentro entre ellas y la administración municipal, así como con otras veedurías, organizaciones y ciudadanía en general. Por ello, la libertad de

asociación no solo tiene que ver con la posibilidad de crear grupos sociales, sino también con la capacidad de articular espacios de intercambio y discusión.

En este sentido, al producir sus investigaciones y procesos de seguimiento, la Veeduría busca vincular expertos en los temas abordados y socializar sus resultados, esto con la finalidad de generar intercambios y debates, permitiendo la incidencia de la administración municipal y de otros actores sociales. Por tanto, al cuestionar al veedor respecto a los encuentros y actividades asociativas que realizan, plantea que sus socializaciones buscan involucrar a la ciudadanía y la administración, de ahí que:

(...) Los informes generales por lo general, los hacemos en un evento donde hacemos la publicación, mandamos uno para la Alcaldía y rotamos el resto pues a la comunidad. En los informes temáticos invitamos a expertos en el tema para conversar cuando tenemos el informe ya hecho, para debatirlo, y de ahí resulta un nuevo documento que es el que rotamos a la comunidad. Y los pronunciamientos los hacemos fundamentalmente con medios de comunicación, y en cara a pues a la Alcaldía Municipal para presentar el pronunciamiento (Martinez, 2017).

La divulgación en los medios de comunicación hace que también se fortalezca el ejercicio democrático, porque permite la ampliación de la información a la ciudadanía, a partir de visibilizar problemáticas o aspectos que necesitan mejorar, de esta forma pueden generar movilización social o alertar a la autoridades competentes para que pongan en marcha mecanismo de control institucional.

Este proceso de control social busca contribuir al establecimiento de mecanismos deliberativos críticos, pues en su quehacer motivado por el seguimiento y evaluación a la gestión gubernamental, busca generar espacios para el intercambio de discursos argumentativos e informativos, así como generar exigencias en pro de que el accionar estatal esté basado en el principio de transparencia.

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo pretende generar cambios en los procesos políticos adelantados por los entes gubernamentales, para ello se informa, tematiza sus análisis, abriendo espacio para que en la esfera pública puedan darse diferentes discursos e interpretaciones, así, el acercamiento a los actores permito evidenciar que la Veeduría trabaja con diferentes formas para construir el debate, en cuanto ello, la veedora afirma: “tenemos dos modalidades, una que es evento público tipo presentación de resultados, un

espacio como para que la administración municipal intervenga, y finalmente una discusión abierta con la gente” (Ruiz, 2017).

Por tanto, para abrir estos espacios de discusión, la veedora afirma que históricamente la Veeduría ha desarrollado:

(...) Foros de ciudad, se han trabajado seminarios, debates públicos, se ha trabajado inclusive procesos de formación con otras veedurías, encuentros con otros procesos de veeduría en la ciudad, y digamos que lo más relevante que ha tenido la Veeduría son los informes periódicos de seguimiento al plan de desarrollo de la ciudad. Se hacen unos periódicos y unos anuales, y pues obviamente ruedas de prensa o comunicados públicos frente a temas neurálgicos que en determinados momentos salen (Osorno, 2017).

Las actividades asociativas que plantea la Veeduría, son espacios de participación que posibilitan la incorporación de los ciudadanos en la esfera pública para transformarla, a partir de construir objetivos compartidos y metas específicas. De ahí, que esta asociación, se convierte en un espacio de participación ciudadana en los procesos públicos. Por esa razón, el derecho a la libre asociación es desarrollado por la Veeduría, en tanto, está conformada por diversas organizaciones de la sociedad civil encaminadas a la consecución de fines específicos, a partir del seguimiento y análisis del Plan de Desarrollo en todas sus etapas, pues al ser este la ruta de navegación del gobierno municipal, les permite evidenciar cuales son los compromisos que adquiere la administración, y de este modo pedir rendición de cuentas e impulsar la transparencia en la ciudad.

La libre asociación se convierte además en la extensión de los derechos de libertad de pensamiento y expresión, así como de la participación, convirtiéndose en un instrumento para llevar a la esfera pública sus peticiones y análisis, los que a su vez sirven como canal para interactuar y debatir con otras expresiones sociales y con la administración de la ciudad.

Lo anterior, permite evidenciar que asociarse en la ciudad es posible, pues los individuos tienen la facultad de conformar organizaciones, así como de convocar y desarrollar espacios de intercambio para el debate y construcción de asuntos de ciudad, influir en decisiones políticas y exigir responsabilidad. Sin embargo, aunque la libertad de asociación es posible, para realizar procesos de veeduría, es necesario que se dé también transparencia política y que la información estatal sea dada a los ciudadanos para su consulta, de este modo, debe ser de fácil acceso y completa.

La transparencia política, alude al derecho ciudadano del acceso a la información estatal, por este motivo se convierte en un elemento central a la hora de realizar control social, puesto que sin información no se hace veeduría. Así, para que la rendición de cuentas pueda adelantarse, es necesario que la ciudadanía tenga conocimiento de las decisiones gubernamentales, esto es, que la información sobre toma de decisiones y su implementación esté al alcance de todos. En este sentido, la transparencia posibilita conocer y corregir fallas en el accionar de funcionarios públicos, así mismo solventar los efectos en la asimetría de la información entre quién la da y quién la recibe, y la autonomía extrema de los agentes del Estado (Ríos & Trujillo, 2014).

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, dentro de su objetivo de realizar control social a los entes gubernamentales, busca la promoción de la transparencia, en tanto, obliga a la administración municipal a estar informando periódicamente sobre su accionar, sus compromisos, metas y progreso, ya que, los entrevistados exponen que “las veedurías siempre están muy en función de que el otro se comprometió” (Osorno, 2017).

Esto posibilita, que la administración municipal desde los compromisos adquiridos, informe y justifique sus decisiones políticas, y que los ciudadanos puedan exigir rendición de cuentas y adelantar los procesos de seguimiento sobre las metas trazadas. Estas acciones, muestran el compromiso que como asociación ha adquirido la Veeduría, frente a prácticas democráticas que redefinen el vínculo entre ciudadanos y Estado.

Por ello, el acceso a la información es un elemento fundamental a la hora de realizar procesos de Veeduría, pues el Estado al permitir que los ciudadanos accedan a la información de interés público y hagan uso de la misma, promueve que las administraciones sean más democráticas, en tanto respalda la rendición de cuentas. En este sentido, se contribuye a que las decisiones estatales estén encaminadas a servir a la comunidad, promover el bienestar general, y garantizar la vivencia de derechos. De esta forma, se facilita la participación de todas las personas en los asuntos que los afectan.

Respecto a este derecho, en el acercamiento con la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo, se pudo evidenciar, que aunque existe una ley de acceso a la información, para realizar sus procesos de seguimiento deben enfrentar dificultades para acercarse a ella. Si bien, la administración tiene un compromiso de realizar rendición de cuentas de forma periódica para mostrar a los ciudadanos el cumplimiento del Plan de Desarrollo y la forma en que se han invertido los recursos, la información del desempeño estatal no siempre está

disponible para su consulta; así, la información que utiliza la Veeduría, se obtiene en canales cerrados de comunicación con la administración; esto debido, a que la información no se encuentra publicada para que sea de acceso común, aunque la normatividad indica que “debería ser para todo el conglomerado” (Ruiz, 2017), lo cual implica que la ciudadanía deba pedirla por escrito.

Si bien, se ha desarrollado normatividad, que avala la transparencia como un mecanismo para situar la información a disposición de los ciudadanos interesados en la gestión pública, esto no significa que se deba rendir cuentas solo a un solicitante específico, sino que implica que toda la ciudadanía pueda consultarla, analizarla y de ser necesario advertir irregularidades (Larenas, sf). En el caso de la Veeduría de Medellín, se observa que la información es compartida solo con la organización, y que la administración aun no genera los espacios necesarios para que sea posible la consulta por parte de la ciudadanía en general. Estas dinámicas afectan tanto a la sociedad en su conjunto como a la Veeduría, pues al no estar disponible la información de forma pública la ciudadanía en general no tiene conocimiento de los avances y retrocesos de la gestión, y se hace más difícil su participación en el debate público, asimismo, los tiempos del proceso de seguimiento de la Veeduría suelen extenderse. Respecto a ello, el veedor plantea que:

A pesar de que en Colombia ya existe una ley de información y de transparencia es bien complicado, porque primero, la alcaldía se toma un tiempo en recuperar o analizar o hacer la información que nosotros necesitamos, lo cual es comprensible, pero a veces es muy largo (...) Falta muchísimo profundizar en el tipo de información, en la transparencia de la información y en la prontitud con la que se entrega a la ciudadanía, porque digamos eso es fundamental para poder hacer un ejercicio de Veeduría (Martinez, 2017).

Es claro, que aunque la administración de la ciudad en términos normativos tiene un compromiso por facilitar el acceso a la información, en la práctica estas disposiciones aún no se cumplen a cabalidad, haciéndose necesario que se desarrollen espacios que faciliten el ejercicio de una participación informada, además de que la administración municipal, mejore sus procesos de recolección y organización de la información. Esto, debido a que la Veeduría trabaja con información gubernamental y centra su análisis en el plan de desarrollo y sus indicadores, así como en informes periódicos sobre el avance de las metas trazadas, y sin esta información no pueden adelantar su proceso de control. De ahí que, los entrevistados afirmen que:

La solicitud de informaciones y la entrega no se da la forma que uno quisiera, pero a veces no es ni siquiera que uno dice que es que no la tengan, es que es la forma en que la alcaldía tiene organizada la información, y ahí es donde se le hace crítica (Osorno, 2017).

Sumado a esto, en ocasiones la información no se entrega completa, se presenta en formatos no editables, y en ocasiones se debe hacer uso del derecho de petición para poder acceder a ella. Esto demuestra que aún se deben mejorar aspectos de cara a fortalecer la transparencia política, pues en ocasiones la forma en que es presentada la información a la Veeduría depende de quién sea el gobernante de turno y su empatía con la organización. Así, los entrevistados explican, que “la información no la mandan fragmentada, o en archivos que no son de fácil manejo, con eso si tenemos muchas dificultades, o no nos mandan la información completa, o simplemente no la reportan como no disponible, cosa de ese tipo” (Ruiz, 2017).

Debido a las dificultades con el acceso a la información, la Veeduría hace un llamado constante en sus pronunciamientos para que ella sea oportuna, completa, territorializada por comunas y corregimientos, y poblacionalmente desagregada, pues de ese modo el seguimiento pueda darse de forma focalizada. Aunque en administraciones anteriores se han dado avances en este respecto, debido a que la disposición de la información es mucho más ágil, aún deben aumentar los esfuerzos en cuanto a las temporalidades, formatos de los documentos, tematización, y actualización de los datos.

Además, se debe dar un mayor compromiso en cuanto a la disponibilidad de la información de la gestión municipal, ya que, esta no se encuentra dispuesta para la consulta de todos los ciudadanos, así que para acercarse a ella, deben pedirla de forma escrita o por derecho de petición. En este sentido, en cuanto a la transparencia y el derecho a la información aún quedan cosas por mejorar, la administración municipal debería habilitar un espacio donde se encuentren todos los datos y documentos referidos a su accionar, y de este modo facilitar la incidencia ciudadana en la construcción del desarrollo.

Esto debido a que desde el surgimiento de los regímenes democráticos, la transparencia se ha concebido como un elemento fundamental de los mismos, ya que, al ser los ciudadanos la base de este sistema político, es necesario que puedan ser parte de los asuntos públicos, y que aquellos responsables por ellos, rinda cuentas de forma oportuna, y doten de legitimidad y credibilidad su accionar, permitiéndoles vigilar que el bien común es defendido, y que los funcionarios públicos atienden al interés general (Emmerich, 2004).

En este sentido, la transparencia permite que se dé una profundización de la democracia, pues facilita que se distribuyan espacios de incidencia en la vida política y social.

Cuando se plantea que una democracia es de calidad, la misma debe poner a disposición de sus ciudadanos una serie de derechos que les permitan tener incidencia en la esfera pública, es porque esa democracia además de posibilitar la realización de elecciones frecuentes, propicia los elementos necesarios para que se amplíen los espacios de incidencia en la esfera pública; de este modo, el accionar de los gobernantes no se encuentra por fuera de la vigilancia de los ciudadanos, sino que estos trabajan por que los gobiernos sean más transparentes y en ese sentido los niveles de corrupción sean menores.

El mecanismo de control social abordado, esto es la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, es un claro ejemplo, de que se han distribuido espacios de participación, los cuales permiten la incidencia en la gestión gubernamental y buscar cambios en las mismas. Esta experiencia también, hace posible evidenciar que aunque la normatividad vigente permite que los elementos necesarios para este proceso estén disponibles, en la práctica quedan asuntos por mejorar. Esto porque, la calidad de la democracia en términos de contenidos tiene que ver con las reglas de juego que se han creado para regular la lucha política, así como la forma en que estas son desarrolladas, no vale solo con la existencia de normas y derechos, sino que estos deben ser garantizados realmente a todos los ciudadanos.

En suma, la calidad de la democracia en su dimensión de contenidos, tiene que ver con la transformación de la institucionalidad, es decir, de las reglas e instituciones que establecen las condiciones que deben cumplirse para que se dé la lucha democrática. De este modo, se trata de garantizar y proteger los derechos, definir los límites y alcances del accionar estatal, así como los procedimientos y responsabilidades de los entes estatales y de los ciudadanos relativos a la participación en aquello que afecta a todos, a fin de que en la esfera pública logren integrarse diferentes voluntades e intereses (Velásquez, 1998).

La *Accountability* social tiene influencia en la calidad de la democracia en términos de contenidos a nivel local, en tanto, se convierte en una posibilidad para la consecución de derechos y la ampliación de los mismos, pues los procesos de evaluación permiten desarrollar la participación en diferentes ámbitos, constituir asociaciones, definir canales de identificación, asimismo estos procesos reconocen que se pongan en marcha llamados de atención y demandas para que las autoridades garanticen y amplíen los derechos y

libertades, que permiten a los ciudadanos involucrarse en decisiones públicas para que ellas satisfagan la necesidad de la sociedad civil.

Aunque el régimen democrático colombiano cuenta con un marco normativo, que permite la vivencia de otras dimensiones de la democracia, tales como la participación, el control interinstitucional y social, la asociación, la competencia y la transparencia gubernamental; hay elementos que deben ser profundizados y garantizados, pues con la revisión hecha a nivel subnacional a partir de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, queda claro que hay aspectos que se dan de forma adecuada, pero otros no, como los anteriormente analizados. Si bien, es posible asociarse y construir espacios de intercambio y debate para influir en la esfera pública y decisiones políticas, la administración municipal aún debe mejorar la forma en la que permite el acceso a las herramientas necesarias para que el debate público y las discusiones se den de manera informada, en este sentido, es necesaria la profundización de la transparencia política, de tal modo que la información sea oportuna, sistemática y periódica para que pueda darse evaluación social al accionar gubernamental.

Además de mejorar los aspectos antes mencionados, la administración debe seguir trabajando en la ampliación de derechos, pues aun cuando la Veeduría tiene la posibilidad de configurarse como un actor importante dentro de la gestión municipal, no todos los habitantes de la ciudad tienen las mismas capacidades para incorporarse en la esfera pública, esto, porque hay diferencia en el acceso a derechos por parte de los ciudadanos, debido a condiciones sociales y económicas, sumado a que la capacidad o voluntad del gobierno para llegar a toda la sociedad se da de forma dispar, lo que influye en que las oportunidades de participación se den de manera diferenciada. Dichos cambios, son necesarios para que pueda desarrollarse completamente el Estado de Derecho, y en consecuencia puedan mejorar los niveles de calidad democrática.

En conclusión, la Constitución Política de 1991 fue el punto de partida para la ampliación democrática en el país, pues reconoció el papel protagónico de los ciudadanos en la construcción de los territorios que desean. Posibilitando que los gobernantes estén sujetos al escrutinio social, y que la sociedad civil pueda revisar y analizar el quehacer de quienes fueron elegidos para desempeñar cargos públicos; así, reducir las brechas entre ciudadanos y gobernantes. El control social, en este caso las veedurías ciudadanas, posibilitan que la sociedad civil goce de los derechos que le fueron reconocidos y sea responsable, de ahí que los individuos pueden interactuar y organizarse, construyendo sus intereses y percepciones

para transformar su entorno, y acercarse a quienes gobiernan. Aun así, esta disposición normativa es un avance importante y modernizador del Estado colombiano, es un insumo que debe seguir desarrollándose y ampliando para que todos los ciudadanos puedan verse beneficiados y gozar plenamente de todos los derechos.

4.3 Procedimientos: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín su papel en la planeación municipal

La posibilidad de incidencia de los ciudadanos en las decisiones políticas ha permitido que se den avances y se modifiquen los procesos de discusión y deliberación, convirtiéndose en espacios de construcción colectiva y plural, que se fundamentan en la capacidad de exponer razones entre iguales. De tal forma, los ciudadanos tienen la posibilidad de decir el lugar que quieren ocupar en la esfera pública, dejando de ser un actor pasivo y reclamando su derecho de ser partícipes en la construcción de la vida política y social que desean (Arcos, 2006).

Por ello, la participación es entendida como potencial intervención, en tanto, es un proceso que resulta de la actuación de actores sociales con intereses diversos, que buscan alcanzar metas específicas. En el caso de las veedurías ciudadanas, éstas se encargan de generar procesos sociales a partir de la definición de objetivos e intereses compartidos, los cuales los llevan a ocupar un lugar en la escena pública con el objetivo de transformarla y defender el bien común:

La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros casos, participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien, puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación puede consistir en la toma de decisiones sobre asuntos específicos (Velásquez & González, 2003, pág. 60).

Como se mencionó en los apartados teórico y metodológico, en términos procedimentales una buena democracia es aquella que permite a sus ciudadanos participar, dicha intervención puede darse a través de diferentes repertorios, pueden ser electorales, de movilización o acción colectiva, para este caso en específico, se aborda la participación como la capacidad de la ciudadanía para controlar y evaluar que el gobierno atienda sus

necesidades. Para ello, el sistema político debe posibilitar a las personas realizar *Accountability* e incidir en la gestión pública durante todas sus etapas, esto es, la elección, ejecución y evaluación de las metas trazadas. La participación, es entonces el eje central de la calidad de la democracia en términos de procedimientos, pues por medio de diferentes mecanismos individuales o colectivos la ciudadanía puede crear formas de identificación y alcanzar objetivos comunes.

En este sentido, la democracia se configura como un proceso político en el cual los ciudadanos eligen sus gobernantes e influyen en decisiones de interés común. En consecuencia, la calidad de la democracia depende del buen funcionamiento de estos procesos, puesto que ellos transforman las relaciones entre ciudadanos y Estado; así, los primeros mediante su participación legitiman a aquellos que van a gobernar, a la par que quienes gobiernan reconocen que su actuación debe estar respaldada por los ciudadanos, ya que son ellos quienes autorizan su quehacer.

La posibilidad de participar activamente dota de poder a los ciudadanos, pues permite que estos accedan a fuentes de información, pongan en marcha mecanismos de intervención y configuren nuevos espacios democráticos. Uno de estos mecanismos es la *Accountability* o control social, en ellos la ciudadanía se involucra directamente en el accionar gubernamental, por tanto:

Las veedurías ciudadanas se convierten en el contexto político local en un claro ejemplo de configuración contemporánea de la sociedad civil, representada en el discurso del asociacionismo cívico, referido a la constitución de una red de asociaciones de diferente perfil, motivadas por el interés de posicionar una estrategia política de seguimiento a la vida pública con pretensiones deliberativas y exigitivas de ampliación del espacio público local (Vargas, 2012, pág. 101).

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín es una estrategia participativa de la sociedad civil para el control social, creada en el año 1996 y conformada por diferentes organizaciones sociales. Su objetivo principal es mejorar la gestión pública por medio de la acción ciudadana en el control y seguimiento del Plan de Desarrollo municipal, de este modo buscan realizar un acompañamiento a la ejecución del Plan que permita hacer públicos los resultados y las recomendaciones en cuanto a ajustes que se requieran, aportando elementos de análisis sobre resultados de políticas, impactos y transparencia en el uso de recursos (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, s.f.).

Así, busca contribuir a la valoración de la gestión pública, por medio de la configuración de escenarios de encuentro, generando una relación de control y colaboración, a partir de la difusión oportuna de información tanto para la ciudadanía como la administración sobre la gestión realizada. Por ello, tiene un papel protagónico en el afianzamiento de la democracia y la construcción de una ciudadanía más participativa.

En consecuencia, construyen espacios de intercambio, formación y debate, pues éstos permiten que la sociedad civil pueda actuar de forma más informada. De ahí que, adelanten actividades como foros, encuentros, seminarios y debates públicos, según el punto de vista de los entrevistados, estos escenarios tienen como objetivo:

El apoyo a la formación de la comunidad, a conocer los espacios de deliberación y de participación, a debatir sobre ellos y a utilizarlos (...) Entonces lo que hacemos de cara a la comunidad, es primero dar insumos para que haya un análisis consiente de lo que está pasando con la ciudad en términos de indicadores, pero además promover la participación, invitar a utilizar los mecanismos y las herramientas que existen en la ley (Martinez, 2017).

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín está conformada por diferentes actores de la sociedad civil, lo que hace que en ella se agrupen una gran diversidad de enfoques, perspectivas e ideologías que enriquecen el debate y los consensos, y dotan de objetividad su ejercicio. En este sentido, hacen parte de la Veeduría 15 organizaciones sociales, ellas son: Fundación Bien Humano, Fundación Social, Corporación Ecológica y Cultural Penca Sábila, Federación Antioqueña de ONG, Corporación Región, Corporación Mujeres que Crean, Escuela Nacional Sindical, Instituto Popular de Capacitación, SINPRO, Asencultura, Cooperativa Financiera CONFIAR, Central Unitaria de Trabajadores, Corporación Con-Vivamos, Conciudadanía, y Viva La Ciudadanía.

Por lo anterior, para realizar su trabajo la Veeduría se estructura en diferentes niveles, ellos son: una Asamblea Plenaria de Socios, Un Comité Coordinador, El Presidente, Los Asesores Técnicos, Comunicaciones y un Contador:

Así, la Asamblea Plenaria y el Comité Coordinador se configuran como espacios de encuentro e intercambio para la construcción de sus trabajos. La Asamblea Plenaria está conformada por todos los socios de la Veeduría, tiene como tarea principal velar por el cumplimiento de los objetivos, principios y criterios de la Veeduría, así como dar la aprobación definitiva de los pronunciamientos públicos. Se reúne cada cuatro meses o en sesiones extraordinarias si es necesario. Por su parte, el Comité Coordinador está

conformado por todas las organizaciones que hacen parte de la Veeduría, y se encarga de realizar el seguimiento a la gestión municipal, formular y coordinar el plan de acción de la Veeduría, asignando roles a las organizaciones para alcanzar los objetivos propuestos; en él se deciden las áreas temáticas importantes, y se analizan los estudios, comunicados y versiones preliminares de los pronunciamientos; el entrevistado explica que, “el comité coordinador actualmente se reúne una vez al mes, y en ese comité debatimos lo que se está produciendo, y hacemos como el análisis político de los datos, y planeamos y ejecutamos las acciones de la agenda de la Veeduría” (Martinez, 2017).

Además, se define un presidente el cual es elegido entre los miembros del Comité Coordinador. Éste, es el responsable del proceso que adelanta la Veeduría y el vocero oficial de ella. Sumado a esto, la Asesora Técnica se encarga de coordinar todos los elementos necesarios para la realización, presentación y publicación de los estudios, recolecta la información de la administración municipal, elabora los términos de referencia y conforma los equipos técnicos para cada informe. Comunicaciones está liderada por una de las organizaciones sociales que componen la Veeduría, sus tareas son organizar los diferentes eventos, redactar actas, y crear las estrategias comunicacionales. Por último, el Contador se encarga de administrar el presupuesto del plan de trabajo y recaudar los aportes de las organizaciones (Foronda, 2012). En el trabajo de campo se pudo constatar, a partir de lo dicho por los entrevistados, que:

La Veeduría se organiza, tiene una asamblea de socios, la Veeduría está conformada por diferentes organizaciones sociales. En la asamblea de socios se eligen fundamentalmente tres espacios de trabajo, la secretaría técnica, la presidencia que también hace su vez de vocería, aunque por temas específicos también hay vocerías según organizaciones, y un comité coordinador (Martinez, 2017) .

Asimismo, para adelantar su labor de seguimiento y evaluación a la gestión municipal y presentar un balance de los planes de desarrollo, la Veeduría Ciudadana se vale de una serie de estrategias metodológicas para realizar un trabajo evaluativo, a fin de identificar los logros y dificultades en la gestión, y dar recomendaciones a la administración siguiente sobre los principales retos que debe afrontar para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2012).

Para ello, la Veeduría se ha dado a la tarea de definir algunos temas críticos dentro de la planeación municipal, esto a partir de la revisión de los ejes temáticos desde 1995 de los planes de desarrollo, de esta forma elaboran su revisión sobre aquellas cuestiones que son

recurrentes en los planes desde entonces. Así, han definido tres temas críticos: el primero de ellos es el desarrollo e inclusión social el cual abarca empleo, equidad, pobreza, perspectiva de género, equidad entre hombres y mujeres, salud y educación; el segundo tema es la convivencia ciudadana, seguridad y cultura, el cual aborda criterios de seguridad, convivencia, participación, gobernabilidad y cultura; el tercer tema es medio ambiente, movilidad y espacio público; el cual tiene que ver con las sostenibilidad, transporte, ordenamiento territorial y vivienda (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2012).

De igual forma, la Veeduría aborda temáticas desde tres perspectivas: en primer lugar, se encuentran los temas más relevantes para la ciudad, los cuales son la base de su trabajo; en segundo lugar, de las problemáticas más relevantes se seleccionan aquellas en las que la Veeduría tiene mayor pertinencia o experiencia desde las organizaciones, pues estos son en los que pueden aportar mayoritariamente; y en tercer lugar, analizan cuáles son los que tiene mayor vigencia, esto es, qué tan importante son esos temas para la ciudad en el momento. Así, el veedor expresa que se rastrean las cuestiones emblemáticas en la ciudad, posteriormente las que son de interés para las organizaciones, y por último los temas que están en auge (Martinez, 2017); no obstante, definir las temáticas a las que se les realizará seguimiento depende de la información y de los conocimientos con la que se cuenten

De este modo, al inicio de cada año en la Asamblea Plenaria, los miembros de la Veeduría deciden cuáles de los temas relevantes y coyunturales para la ciudad serán trabajados desde los balances al Plan de Desarrollo, y si posterior a ello surgen otros temas coyunturales, estos van siendo incluidos en los debates.

Para lograr la consolidación de la de información, la Veeduría se vale principalmente de documentos oficiales bases y complementarios, entre los que se encuentran los Planes de Desarrollo propiamente, balances realizados por ellos anteriormente, información emitida por la administración, y algunos documentos estadísticos, como los realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad -MESEP-, resultados estadísticos del SISBEN, Ministerio de Educación, y la Registraduría Nacional.

Además, la Veeduría también realiza un balance sobre los procesos financieros -ingresos y gastos- y analiza indicadores de desarrollo; en el primero de estos, busca observar las variaciones que se presentaron entre lo inicialmente presupuestado y lo que se ejecutó

finalmente; y en el segundo, pretende dar muestra del crecimiento poblacional, el índice de calidad de vida e índice de desarrollo humano a partir del análisis de los resultados de la Encuesta Calidad de Vida aplicada por el Departamento de Planeación (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2012).

Todo esto con el objetivo de realizar:

Un balance de logros, alertas y preguntas a la gestión a partir de la revisión de indicadores básicos, complementada por el análisis histórico de las ejecuciones presupuestales, los Indicadores de la Calidad de Vida Multidimensional, de Desarrollo Humano y otros de carácter oficial que brindan un panorama global de la evolución de la ciudad durante la ejecución del Plan de Desarrollo vigente (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2014, pág. 3).

Asimismo, la Veeduría aplica una matriz de evaluación propia en la que clasifica los logros de los indicadores de los Planes de Desarrollo según colores, si los indicadores superan el 100% se le asigna el color azul y son clasificados sobresalientes, si están por encima de 61% se les da el color verde y se clasifican como destacados, si se encuentran entre 45% y 60% se le asigna el color amarillo y se clasifican como normales, y si se sitúan por debajo de 44% se le da el color rojo y se clasifican como críticos, y si los indicadores en vez de presentar avances retroceden se le asigna el color morado y se clasifican como muy críticos (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2014).

De este modo, la Veeduría realiza un balance fundamentado en los ejes e indicadores del Plan de Desarrollo municipal, pues estos son el punto de partida de su análisis, en tanto, el seguimiento adelantado por la Veeduría se da en términos de los compromisos que ha adquirido la administración, a través de metas en políticas públicas y proyectos. Partiendo de ello, el balance se da en tres direcciones: en primer lugar, busca señalar las problemáticas que se dieron durante la administración y dar recomendaciones al respecto; en segundo lugar, revisa la evolución histórica de los indicadores, sus logros y desafíos; y en tercer lugar, abordan los temas coyunturales que se van presentando en la ciudad. En este aspecto, la entrevistada afirma que:

Nosotros tenemos un espectro muy grande y casi que se diría que en esas temáticas que nosotros analizamos que son 9 o 10 está casi todo el plan, puntualmente que analicemos, nosotros normalmente nos quedamos a nivel de indicadores de contexto y de indicadores a nivel de componente, porque ya desagregarse a nivel de programa sólo en unos casos específicos lo hacemos (Ruiz, 2017).

Es por esto que, establecen unos criterios de acción para realizar la evaluación, ellos se enmarca en seis momentos: el primero, es la recolección de información, la asistente técnica se encarga de crear el canal de comunicación con la administración municipal a fin de acceder a los documentos y datos necesarios para el seguimiento; la dificultad principal en esta fase, es que en ocasiones el acceso a la información oficial es complicado, pues aunque es un derecho de todo ciudadano, la administración no entrega a tiempo los resultados, no desarrolla indicadores o la información entregada no es clara. El segundo, es la sistematización de información necesaria para la construcción de balances y pronunciamiento públicos; en ella, se desagrega la información según temáticas y pertinencias de las organizaciones. El tercero, es la lectura política de la información sobre los temas abordados, dicho análisis se realiza desde el comité coordinador, esta construcción puede darse en una mesa de trabajo conjunta de todas las organizaciones, o un representante de una asociación específica puede realizar la lectura si el tema es más pertinente al objetivo de su asociación. El cuarto, es la posibilidad de invitar expertos para la discusión de un tema específico y de ese modo enriquecer las producciones. El quinto momento, tiene que ver con la discusión de los textos y aportes elaborados hasta el momento y el debate para su aprobación; y finalmente, al ser aprobados, los documentos son presentados en un evento público.

La difusión de resultados se da por medio de diferentes estrategias de socialización, que pueden ser directas, impresas y virtuales, los medios directos tienen que ver con la generación de espacios públicos para la deliberación y discusión de temas específicos; los medios impresos y virtuales permiten la divulgación de resultados a través de pronunciamientos públicos, balances de la gestión y boletines de prensa, en los cuales se plantean elementos descriptivos, analíticos y proyectivos sobre temáticas importantes en los planes de desarrollo o programas de gobierno. En este sentido, las publicaciones que realiza la Veeduría son denominadas como instrumentos de acción pública que permiten crear una relación de información con la administración y la ciudadanía; esto es un elemento que puede ayudar a fortalecer la democracia, en la medida que permite generar canales de información y diálogo entre los diferentes sectores. Frente a esto, el veedor afirma que además de configurar espacios de socialización, como organización de la sociedad civil apuntan a la formación de la comunidad, por lo cual:

(...) Planteamos muchísimo el apoyo a la formación de la comunidad a conocer los espacios de deliberación y de participación, a debatir sobre ellos y a utilizarlos, por ejemplo el año

pasado hicimos un foro que se llamó el foro sobre el estatuto de participación, donde lo que hacíamos era promover los mecanismos del estatuto y mostrar la herramientas que teníamos para participar. Este año tenemos pensado hacer un par de conversaciones en ese mismo tema, sobre todo por los ajustes que se le van a hacer debido a los acuerdos de la Habana a todo el mecanismo de participación en Colombia. Entonces lo que hacemos de cara a la comunidad es primero dar insumos para que haya un análisis consiente de lo que está pasando con la ciudad en términos de indicadores, pero además promover la participación, invitar a utilizar los mecanismos y las herramientas que existen en la ley (Martinez, 2017).

Por otro lado, el tipo de socialización depende del tipo de documento que la Veeduría haya elaborado, de esta forma, los balances generales se comparten en un evento donde se hace el lanzamiento de la publicación, de ahí se entrega un informe a la administración municipal, y el documento queda disponible en la web para la consulta de la ciudadanía. Los pronunciamientos son compartidos en rueda de prensa, se envía el documento a la Alcaldía y se comparte con la comunidad en general. La veedora, plantea que comunmente las socializaciones se dan en eventos de presentación de resultados, en los cuales interviene la administración, así como en discusiones abiertas con la ciudadanía (Ruiz, 2017).

Los instrumentos de acción, esto es, los tipos de documentos que produce la Veeduría, están compuestos por cinco estrategias, en primer lugar, los estudios que son evaluaciones sobre aspectos sectoriales, balances parciales o generales de la gestión del Plan de Desarrollo y su análisis financiero, aquí los temas a priorizar son definidos por el Comité Coordinador según su relevancia y la demanda ciudadana, constituyéndose en la base de los pronunciamientos de la Veeduría; en segundo lugar, los pronunciamientos públicos son instrumentos para la presentación de resultados, estos son divulgados en medios de comunicación, y por medio de publicaciones y comunicados dirigidos a sectores específicos de la sociedad civil; para su aprobación los pronunciamientos deben ser discutidos en el Comité Coordinador, luego pasan a la Asamblea Plenaria, la cual los revisa y aprueba, en caso de requerirse alguna modificación se recurre a la Secretaría Técnica para que haga los ajustes necesarios (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, s.f.).

Otro instrumento es el diálogo público, el cual es un espacio abierto al que se invitan actores de la sociedad civil para discutir sobre temas en los que están involucrados, se debaten los resultados de los pronunciamientos, se recogen otras opiniones y conclusiones, estas construcciones se dan a conocer a la autoridad competente y se comparten con la

ciudadanía mediante balances parciales o generales; los balances parciales o generales permiten complementar el trabajo evaluativo de la Veeduría sobre el Plan de Desarrollo. Además la Veeduría cuenta con una pagina web, una cuenta en Facebook y otra en Twitter, las cuales posibilitan el intercambio de información sobre las acciones de la Veeduría, la gestión de la administración y otros temas relacionadas con la participación y el control social (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, s.f.).

Respecto al accionar de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín para el periodo 2016-2019, hasta el momento han presentado cuatro pronunciamientos. El primer pronunciamiento fue acerca de los aprendizajes del periodo 2012-2015 para la formulación del Plan de Desarrollo actual, para ello analizan algunos elementos importantes como: primero, el tema de la información, en el cual se destacan los avances en su disposición, sin embargo, se hace un llamado a seguir mejorando respecto a los formatos, periodicidad, definición de los temas y actualización de los mismos, pues como es presentada actualmente, ocasiona que se dificulte el seguimiento. (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2016).

Segundo, la Veeduría plantea la planeación presupuestal, recomendando que el presupuesto municipal debería ajustarse a la tendecia historica de ingresos, con el objetivo de permitir que la mayoría de recursos hagan parte de la planeación. En tercer lugar, respecto a la deuda, proponen abrir espacios para la planeación participativa en la que se pueda discutir sobre la financiación y la necesidad de acudir a créditos dentro del proceso de desarrollo de la ciudad (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2016).

En cuanto a la participación, la Veeduría sugiere que se deben fortalecer los procesos organizativos, el diálogo social, la planeación local y presupuesto participativo, en el marco del estatuto de participación ciudadana del municipio. Respecto a la equidad, la Veeduría plantea que la inequidad se profundizo en algunos territorios y por ello deben priorizarse medidas para disminuir los niveles de desigualdad en esas comunas y corregimientos de la ciudad. En este sentido, propone que para alcanzar mejores niveles de igualdad, es necesario adelantar medidas que disminuyan las brechas sociales y fortalezcan el ejercicio de medición de sus indicadores (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2016). A este respecto, la veedora expone que:

En términos de equidad, creemos que perdimos el año (...), creemos que hay mayor nivel de concentración de riqueza; una ciudad que arrincona cada vez más, y pues fruto de esto,

es todo lo que pasa en el centro, el tema de la informalidad se muestran unas cifras pero digamos que eso también es parte de las mediciones del DANE, en las que usted está empleado si trabaja cuatro horas a la semana, entonces ésta es una ciudad con mucha informalidad, con una informalidad que además está combinada con la criminalidad, pero que también históricamente ha venido con una concentración de la riqueza mucho más fuerte, y yo creo que ese es uno de los problemas más grandes que se tiene (Osorno, 2017).

Para el tema de seguridad, la Veeduría plantea que aunque se da una reducción de los homicidios, la ciudad necesita nuevos indicadores que se adapten a la realidades, por ello, debe darse mayor seguimiento a la desaparición forzada, la trata de personas, el reclutamiento de menores, la violencia contra la mujer, el abuso de menores, la extorsión y la violencia estructural en los barrios. En este orden de ideas, la entrevistada comenta que:

Hay unos asuntos complejos que la ciudad ha venido plateando hace rato sobre el asunto que la seguridad, o sea, la percepción de seguridad es una cosa y la seguridad es otra, y ahí tenemos un debate. Cómo percibe la ciudadanía la seguridad y cómo realmente se da la seguridad. La ciudad ha venido disminuyendo el tema de homicidios, cual es el asunto, que los ciudadanos y ciudadanas, como se acostumbró a medir la seguridad por muertes, cierto, entonces la percepción de seguridad es que si hay menos muertes se vende la idea de que es que la ciudad está segura. Una de las críticas que se ha tenido es que la seguridad, por ejemplo, el tema de homicidios usted no puede analizar las variables planas, entonces está el tema de homicidios que baja, pero está el tema de desapariciones que sube (Osorno, 2017).

Además, hay muchos fenómenos que se presentan en las comunidades, los cuales se han normalizado, un ejemplo de ello es la extorsión: a las personas no se les hace extraño que les cobren “vacuna”. La normalización de este tipo de delitos impide que salgan a la luz, lo que ocasiona que en temas de seguridad la ciudad siga teniendo muchos problemas. Por este motivo, se hace necesario que se repiense el enfoque y los indicadores para abordar esta problemática.

Por último, en cuanto al empleo, la Veeduría afirma que aunque la empleabilidad de la mujeres ha mejorado, ellas continúan siendo las más afectadas por el desempleo y una baja remuneración, en consecuencia, el municipio debe mejorar sus políticas públicas de trabajo y realizar un ejercicio más serio para la medición del desempleo (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2016).

El segundo pronunciamiento público tiene que ver con la metodología para la construcción del Plan de Desarrollo 2016-2019, si bien la Veeduría ve con buenos ojos la iniciativa de la administración de Federico Gutierrez para reunirse con la ciudadanía y escuchar propuestas para la construcción del Plan, ya que este ejercicio promueve la participación incluyente y democrática, se cuestiona la metodología de construcción del plan, esto es la forma en que fueron incluidas las ideas de la ciudadanía y como se articularon a propuestas anteriores. Acerca de esto, el entrevistado explica que:

Esos encuentros de socialización que hizo la alcaldía, donde invitaban a pensar que se estaba construyendo conjuntamente el plan de desarrollo, nosotros lo que dijimos en su momento fue que rechazó o dejó de lado un proceso acumulado que tenía la ciudad desde hace mucho tiempo, porque las comunidades ya habían construido los planes locales de desarrollo, cierto, o los planes veredales, ya tenían un insumo y la alcaldía lo que hizo fue hacer unos encuentros en los que la gente daba opiniones o ideas sobre qué cosas podían hacer en la ciudad, sobre todo en términos de obras. La gente levantaba la mano le daban tres minutos y daba una idea cualquiera que fuera, eso iba a un banco de ideas de donde después se alimentaba el Plan de Desarrollo, negando un poco los procesos acumulados que ya tenía la ciudadanía (Martinez, 2017).

Sumado a esto, la Veeduría afirma que el alcance de los encuentros en términos territoriales fue limitado, puesto que en algunos de ellos se citaron personas que habitan zonas rurales y urbanas, a las cuales se le debería dar un trato diferenciado, aún más si se tiene en cuenta que la zona rural hace parte del Plan de Ordenamiento Territorial, perdiendo de esta forma participación en su elaboración. Además, sobre la calidad de los aportes de los ciudadanos, la Veeduría plantea que invitar a todos y a todas a participar sin que existan construcciones colectivas previas y sin priorizar procesos ya establecidos, hace que algunas de las participaciones tengan ideas generales o traigan beneficios particulares (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2016).

Asimismo, la Veeduría plantea que uno de los aspectos con mayor complejidad es la incorporación de la propuestas ciudadanas al Plan de Desarrollo, por ello proponen que además de continuar con la construcción colectiva de ciudad, se promuevan espacios de control ciudadano que permitan observar la priorización y articulación de propuestas nuevas y planes locales al Plan de Desarrollo.

El tercer pronunciamiento, abarca tres observaciones de la Veeduría respecto al anteproyecto al Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” 2016-2019, con el fin de

enriquecer los procesos de participación y control social. La primera observación tiene que ver con los ingresos, pues los que se proyectan para este periodo son menores en relación a periodos anteriores; la segunda observación es sobre los indicadores, ya que éstos no permiten hacer un buen seguimiento, la Veeduría plantea que los indicadores son importantes en todo proceso de planeación y gasto de recursos públicos, además son el insumo principal para el seguimiento y evaluación de la gestión municipal, por ello es necesario que los indicadores sean pertinentes y técnicos, que permitan un seguimiento detallado en un tiempo determinado, que posibiliten la creación de políticas y acciones para atender las necesidades de la ciudad. En este sentido, la Veeduría pide mayor claridad en la definición de lo que se quiere medir con los indicadores, que haya compromiso para adelantar cambios verdaderos, pues las metas propuestas son algo tímidas y la ciudad requiere soluciones que impacten las causas de los problemas y permitan verificar su pertinencia e idoneidad (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín , 2016).

La tercera observación tiene que ver con adelantar esfuerzos en pro de la equidad, pues aunque ésta es una de las necesidades más sentidas de la ciudad no se cuenta con las medidas suficientes. La veeduría plantea que deben profundizarse los conceptos de seguridad, equidad y sostenibilidad, a fin de mejorar la intervención, la evaluación y el control social. Para ello, la inversión debe ser consistente con el enfoque propuesto, pues se reduce la inversión social y aumenta el gasto en seguridad.

El cuarto pronunciamiento, es sobre la postura de la Veeduría en cuanto al proyecto de Acuerdo Municipal 055 de 2016, el cual busca modificar el sistema de planeación municipal. Así, plantean que se debe defender la existencia de un sistema de planeación participativo e incluyente, pues las modificaciones propuestas, justificadas en las irregularidades encontradas en la contratación del presupuesto participativo, buscan limitar este espacio de incidencia ciudadana.

Por ello, presentan cuatro motivos que explican porque la reforma presupuestada es regresiva:

Primero, porque aunque el sistema de planeación municipal dista de los ideales de participación, se ha configurado como un espacio encaminado a lograr mayor democratización; pero los cambios propuestos colocan de nuevo las facultades de decisión sobre la planeación, sólo en la administración de la ciudad.

Segundo, los cambios son inconvenientes de cara a la implementación de los acuerdos de paz, esto debido a que próximamente será ajustada la Ley 1757 sobre el estatuto de participación ciudadana. En este sentido, las transformaciones a la planeación participativa antes de conocer las reformas de la normatividad, podría ocasionar contradicciones, inconvenientes y podría ser necesario volver a realizar el ejercicio generando sobre costos.

Tercero, las modificaciones son imprecisas, puesto que se presenta el acuerdo como forma de darle solución a los problemas de contratación, pero el sistema de planeación es mucho más amplio y presenta otros inconvenientes que no son abordados en la iniciativa, además, la discusión genera intereses partidistas y afecta la participación ciudadana.

El cuarto motivo, es que el acuerdo puede producir inseguridad jurídica, en tanto, las facultades de reglamentación recaen sobre la administración municipal, así la continuidad del sistema de planeación dependerá de la voluntad política del gobierno de turno.

Por lo anterior, la Veeduría hace un llamado al alcalde Federico Gutiérrez para que retire el proyecto de Acuerdo 055, y posibilite una discusión abierta para el mejoramiento del sistema de planeación participativa de la ciudad, que permita identificar las dificultades y construir las soluciones con las comunidades, y de este modo se convierta en un avance para la garantía de derechos (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2017).

Sumado a esto, la Veeduría también ha venido adelantando discusiones y construcciones de informes referido al primer año de gobierno de Federico Gutiérrez, sus temas bandera, tales como la seguridad, movilidad y educación, dándole un mayor énfasis al tema de medio ambiente. Asimismo, están realizando un rastreo de los últimos cinco periodos de gobierno en la ciudad para realizar una publicación en conmemoración de los 20 años de la Veeduría. En cuanto a temas de análisis, la veedora comenta:

El año pasado (2016), se tuvo el balance de cierre de gobierno de Aníbal (alcalde de la ciudad entre 2012-2015), porque como apenas era primer año de gobierno de Federico, entonces se cerró gobierno de Aníbal. Nosotros cada que hacemos cierre desde el gobierno de Alonso Salazar venimos haciendo uno que es más grande y es que vamos trayendo el acumulado de la historia de la Veeduría, entonces estamos trabajando ese que debe estar más o menos para dentro de un mes, que es veeduría 20 años o sea 20 años de gobierno en Medellín. Para este año se tiene planeado uno que venimos trabajando hace varios... Ya desde el año pasado sobre educación, sobre economía solidaria, y contratación es el otro (Ruiz, 2017).

Por ello, la Veeduría tiene un plan de trabajo, el cual les permite, desarrollar una producción investigativa cada seis meses, un pronunciamiento anual de la gestión del gobierno, así como boletines mensuales en los que comparten con la ciudadanía y medios de comunicación las actividades que están desarrollando, además de realizar seguimiento a aspectos coyunturales que van surgiendo. El acercamiento a los veedores, permitió conocer, que para este año, esperan realizar un informe de seguimiento temático por mes, dos informes generales sobre la gestión, un informe sobre el primer año de gobierno del alcalde, y un informe sobre los 20 años de la Veeduría (Martinez, 2017).

En suma, las temáticas abordadas por la Veeduría Ciudadana pasan por tres momentos, primero son discutidas en debates para darles una lectura política; segundo, dicha lectura se convierte en pronunciamiento, balance o comunicado; y tercero, estos documentos y su posterior socialización, son los que permiten la inclusión de estas cuestiones en la esfera pública. En este sentido, la Veeduría desarrolla procesos de formación democrática de la opinión pública, en donde la sociedad civil adquiere un papel protagónico para la deliberación y legitimación del poder político (Vieira, 1998).

Asimismo, la Veeduría promueve la participación política y ciudadana, posibilitando que la sociedad civil se incorpore en la gestión al momento de su planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, incidiendo en su transformación a partir de la creación de nuevos espacios de discusión, los cuales se configuran de forma independiente al Estado, permitiéndoles mantener su autonomía política, y de este modo adelantar construcciones críticas. De tal forma, que el espacio público se convierte en un lugar autónomo y un espacio de discurso, donde “se realiza la interacción subjetiva de ciudadanos conscientes, solidarios y participativos” (Vieira, 1998, pág. 230).

La ampliación de los derechos y deberes ciudadanos permitió que se le diera mayor valor a las prácticas sociales, de tal modo que el concepto de participación trascendiera el acto de votar. Así, las asociaciones ciudadanas amplían el espacio de lo político, incorporando temáticas a las agendas y poniendo en la esfera pública diversos intereses y necesidades. En este sentido, la participación se convierte en una herramienta para incorporarse en procesos de transformación de lo que es común a todos, además posibilita la interacción entre sociedad civil y Estado, convirtiéndose en un medio para alcanzar metas comunes.

De ahí que, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, busque incidir en la gestión, promoviendo mayor participación en el control social; de esta manera, tiene la

capacidad de generar presión en la opinión pública y activar la movilización ciudadana, a fin de lograr que el gobierno municipal sea cada vez más responsable acerca de los compromisos adquiridos. En este sentido, su accionar permite que se establezcan como un actor de influencia en la esfera pública.

Los intercambios entre sociedad civil y Estado, permiten que prime el principio de deliberación en la construcción de decisiones políticas, permitiendo que la pluralidad sea la base de la participación de los ciudadanos, y en donde los procesos democráticos se convierten en un ejercicio colectivo. Al respecto, la Veeduría Ciudadana considera que es válido preguntarse si sus recomendaciones son escuchadas o no por la administración, pues ello tiene que ver con el impacto de sus procesos y si éstos realmente sirven para enriquecer la gestión.

En este sentido, en cuanto a su influencia en decisiones políticas como organización, creen que es necesario realizar una retroalimentación y análisis más profundo para conocer hasta qué punto sus construcciones generan impacto en la ciudad. Sin embargo, en términos generales, consideran que tienen cierta incidencia en las modificaciones que se realizan a la gestión; aun así, les es complicado demostrar que por sus recomendaciones se hayan efectuado cambios en aspectos de la gestión, puesto que dichas modificaciones pueden darse debido a múltiples factores o actores que entran en la discusión sobre asuntos políticos.

Asimismo, en el intercambio que se genera entre la organización y la administración municipal pueden darse contradicciones, debido a que la administración de turno da explicaciones respecto a los seguimientos que ha producido la Veeduría, en muchos casos diciendo que hay una mala lectura, sin embargo, tiempo después notan que se han realizado modificaciones en los aspectos en los que se han hecho sugerencias. Los veedores manifiestan que:

No sería fácil o posible decir que un tema es ajustado gracias a la investigación de la Veeduría, porque pueden ser muchísimos factores, pero sí que lo que produce la Veeduría apoya fundamentalmente a que la gente se entere de cómo van los indicadores del Plan de Desarrollo, pero además a que la alcaldía tenga un elemento más para poder hacer ajustes en el camino. Ellos nunca nos van a dar la razón de que lo hicieron por una cosa de la Veeduría, pero el hecho de que mandemos el insumo y que el debate se produzca, y que en algunos casos tenga resultados, pues para nosotros es muy dicente (Martínez, 2017).

Así, aunque no se pueda afirmar que modificaciones realizadas por la administración a la gestión, se dan por sugerencias de la Veeduría, es claro que sus construcciones si contribuyen a enriquecer el debate y confrontaciones que surgen en la esfera pública sobre diversas temáticas. Por ello, los procesos de control social permiten que se amplíen los canales de participación, de tal modo que los espacios de incidencia de la ciudadanía se vean fortalecidos, el Estado deje de ser un actor independiente, y se convierta en un actor que es consiente que su labor debe ajustarse a derechos y deberes, así como propender por alcanzar el bienestar de todos los ciudadanos.

De este modo, la Veeduría trabaja en pro de que la ciudadanía pueda tener un papel protagónico a partir de la creación de espacios más democráticos dentro de la ciudad, incidiendo en la responsabilidad de los entes gubernamentales para que expliquen a los ciudadanos sus actos, por medio de la creación de canales de información y justificación, que permiten la configuración de un espacio público deliberativo donde se construyen valoraciones críticas y propositivas que permiten participar en la gestión. En este sentido, la Veeduría hace que su objetivo principal sea aportar en la construcción de las condiciones necesarias para la participación ciudadana en el accionar gubernamental dando cumplimiento a la normatividad constitucional.

En suma, todo lo anterior, permite observar que la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, es un clara experiencia participativa y de control social comprometida con la planeación y gestión de la ciudad, configurando su accionar político por fuera de lo gubernamental y el mercado; comprometida en trabajar para garantizar el cumplimiento de derechos, incidir en la administración a partir del seguimiento y control a la gestión, ejerciendo una función crítica sobre el comportamiento de los agentes estatales, promoviendo la transparencia, la superación de la desigualdad y contribuyendo al acercamiento entre sociedad civil y Estado.

Por lo anterior, si se tiene en cuenta que una democracia de calidad en términos de procedimientos está ligada con la participación más allá de la contienda electoral, esto es, la capacidad de los ciudadanos para evaluar y verificar que las decisiones estatales busquen alcanzar los objetivos de libertad e igualdad, el accionar de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, se encuentra en esa vía, contribuyendo a ampliar los espacios de incidencia ciudadana, ya que ésta se encarga de realizar control social, monitorear la eficacia de la aplicación de las leyes, las decisiones tomadas y las temáticas abordadas por

el gobierno en relación con las demandas de la sociedad civil, así como mejorar las relaciones entre quienes se encargan de la gestión y la ciudadanía.

Por tanto, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, tiene un papel importante en la democratización, ya que genera procesos que permiten que los ciudadanos se integren a las decisiones públicas, dándose una transformación en la gestión, en la cual se reconoce un papel más activo de los ciudadanos en la construcción y cambio de los territorios que desean. Estos ejercicios, permiten que se desarrollen los preceptos constitucionales, y que la relación entre ciudadanos y Estado este fundamentada en la vivencia de derechos, dándose cumplimiento a las condiciones de libre asociación, libertad de expresión y acceso a la información, para poner en marcha procedimientos de participación que permitan exigir responsabilidad a los gobernantes.

No obstante, estudiar la calidad de la democracia a nivel subnacional, implica analizar la forma en que los ciudadanos de Medellín pueden acceder a mecanismos que los dotan de poder. Frente a esto, la Veeduría se ha configurado como un actor importante dentro de la gestión, pues en ocasiones son un vinculante que se consulta, esto no implica que puedan generar movilizaciones respecto a todas las temáticas que abordan. Lo anterior, está relacionado con la efectividad que tienen como mecanismo de control, ya que, aunque pueden realizar un proceso de seguimiento riguroso, no todos los temas son llevados a la esfera pública o trascienden en el debate; este aspecto puede ir en detrimento de mejorar los niveles democráticos, pues aunque el mecanismo existe, a veces no logra tener la incidencia que debería.

Aun así, no se debe desconocer la importancia de estos mecanismos, ya que contribuyen a que otras percepciones sean incluidas en la construcción de la planeación y desarrollo, no obstante no dejan de ser solo un actor político y social dentro de los muchos otros que pueden tomar lugar en la esfera pública. Además, aunque realicen un buen trabajo de seguimiento a la gestión, que sean un interlocutor entre ciudadanos y Estado, y que trabajen en pro del bienestar general, no es garantía para que la administración municipal escuche sus recomendaciones, o que la ciudadanía en general se involucre en el debate. Esto, porque no todos los ciudadanos están interesados en participar; no tienen las capacidades para hacerlo, ya sea por falta de recursos o conocimientos; y en algunos sectores la participación puede ser cooptada por actuaciones ilegales; lo que ocasiona que no todos puedan incorporarse en la esfera pública.

En conclusión, los procesos de *Accountability* social tienen potencial para incidir en el fortalecimiento de la calidad de la democracia, en la medida que permiten pensarse nuevos modelos de ciudadanía que trasciendan la delegación de poder y que hagan posible la participación activa, de tal forma, que los ciudadanos puedan incorporarse en la construcción de las metas comunes y puedan exigirle a sus gobernantes ser responsables por los compromisos que adquieren. Respecto de esta cuestión, según a la información a la que se tuvo acceso y el análisis que se hace, podría decirse que en la ciudad de Medellín existen normativamente los elementos necesarios para ampliar los canales de participación, pero dichas disposiciones no son suficientes porque existen variables económicas, sociales e históricas que limitan las capacidades de los ciudadanos para ser parte de la construcción de la gestión; aun así, existen experiencias ciudadanas comprometidas con el mejoramiento de la planeación, y dichos procesos tienen potencialidad a la hora de mejorar el acceso de los habitantes de la ciudad a los beneficios del desarrollo.

Sin embargo, aunque se dé un buen proceso de veeduría y ella pueda tener potencialidades en la transformación de la vida política y social de la ciudad, así como ser un indicador importante en el mejoramiento de la calidad de la democracia, es necesario que sea acompañado por otros procesos con objetivos similares, como por ejemplo, una administración dispuesta a rendir cuentas, garantizar y ampliar el disfrute de derechos, medios de comunicación que puedan generar movilización, y ciudadanos responsables con sus funciones. En suma, la calidad del ejercicio de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, puede tener incidencia en los niveles de la calidad de la democracia subnacional, pero para ello, además de realizar su evaluación y entregar sus recomendaciones, es necesario que exista voluntad política y ciudadana para que se dé un cambio real.

Analizar la calidad de la democracia en términos de procedimientos, implica dar una mirada al Estado y sociedad civil como actores fundamentales que se complementan, se trata de que la esfera pública sea fortalecida como el lugar de encuentro para la deliberación y toma de decisiones entre actores sociales y políticos. Así, la calidad de la democracia implica el fortalecimiento tanto de la vivencia de la ciudadanía como de la institucionalización del Estado.

En este sentido, que la construcción de la planeación sea participativa, permite que se configuren diferentes procesos y escenarios, puesto que abre la posibilidad a que se identifiquen una serie de problemas y necesidades que quizás no eran tenidas en cuenta,

así como que se incorporen a la escena pública actores antes excluidos, siendo posible la construcción de apuestas al futuro. De este modo, las prácticas participativas pueden convertirse en una forma de encuentro entre diferentes voces.

Ahora, aunque en la ciudad se adelanten esfuerzos para que la relación entre ciudadanos y Estado sea más cercana, y permita la construcción de un debate conjunto, caso de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, es indispensable que la administración también disponga de espacios para la participación, de tal modo que pueda darse un ejercicio de intercambio, en la medida en que los ciudadanos se interesan por temas que afectan el desarrollo en la ciudad, y la alcaldía dispone los escenarios necesarios para que estos puedan informarse y hacer parte del debate; de tal forma, la democracia podría verse realmente fortalecida.

4.4 Resultados: respuesta gubernamental a través del control social de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín

Los procesos de *Accountability* social han ganado gran relevancia como indicador de la calidad de la democracia, en la medida que permiten observar la forma en que se han distribuido espacios para la toma de decisiones. Esto, a partir de la incorporación de prácticas participativas incluyentes, las cuales van más allá de la mirada institucional y procedimental de la democracia, basada en la disputa electoral por cargos públicos. En este sentido, se permite el desarrollo del ámbito social, posibilitando la inclusión de otras propuestas, a través del fortalecimiento del discurso político de la ciudadanía.

De esta manera, se realizan esfuerzos para profundizar la democracia, en tanto se generan condiciones para la ampliación de la esfera pública, esto porque la institucionalidad reconoce derechos, que propician la puesta en marcha de instancias para la discusión y deliberación, es decir, la activación de prácticas ciudadanas donde las personas pueden actuar colectivamente, involucrarse en las decisiones que los afectan y construir canales para la identificación.

Los procesos de veeduría hacen posible el acercamiento de los ciudadanos con la gestión, en tanto, permiten indagar si las acciones de los gobernantes se ajustan a lo acordado y se realizan bajo un marco de derechos. De esta forma, posibilitar que la sociedad se involucre en los aspectos más cercanos de la vida social y política, los cuales tienen que ver con la

manera en que serán invertidos los recursos, y con el funcionamiento, por ejemplo, del centro de salud o la escuela.

Esto, porque en un espacio de gobierno subnacional es más factible conocer lo que piensan los ciudadanos sobre las reglas y el desempeño de las entidades estatales. De ahí que, los gobernantes puedan responder óptimamente a las demandas de la ciudadanía, atendiendo a sus necesidades. Para ello, es necesario que se diseñen espacios que permitan la interacción de quienes gobierna y quienes autorizan dicha actuación.

En este sentido, la esfera pública debe constituirse como un escenario para el debate y la confrontación de diferentes actores de la sociedad civil, esto supone la posibilidad de crear una relación argumentativa con la política, y que a partir de ello, se configuren miradas críticas al quehacer gubernamental, se discutan las decisiones tomadas por los funcionarios públicos, se reivindicquen derechos, y se realicen demandas al Estado (Avritzer, 2000).

Por esta razón, la esfera pública se constituye en un espacio para la acción colectiva, el reconocimiento de las diferencias y la ampliación de prácticas democráticas:

El espacio público asume una carácter potencial en tanto facilita las condiciones para ampliar el debate y la práctica política deliberativa con incidencia directa o indirecta en la toma de decisiones, la cual sólo puede adquirir cuerpo si se propician los medios necesarios para que “*el otro*” pueda acceder a la información, el conocimiento y el poder. Un otro diferente al Estado y al sector económico, representado en la noción plural e incluyente de la sociedad civil (Vargas, 2012, pág. 55).

Por esto, es necesario que los sistemas políticos permitan la construcción de escenarios de participación, de tal forma, que los ciudadanos además de tener la capacidad de elegir a sus representantes pueden evaluar su actuación. Lo anterior, es indispensable para hablar de la calidad de la democracia en términos de resultados, pues, como afirma Morlino (2014), estos tienen que ver con la capacidad del Estado por corresponder los intereses y necesidades de los ciudadanos.

De ahí que, exista una relación de correspondencia entre la rendición de cuentas o control social y la respuesta o responsabilidad gubernamental, en la medida que la evaluación a la función pública permite evidenciar si el accionar estatal se acerca o aleja de los intereses ciudadanos. En consecuencia, entre más responsables sean los agentes del Estado con la ciudadanía, la democracia será de mejor calidad.

Así, la democracia no se reduce solo a la representación, sino que propende por la valorización de la ciudadanía y su actuación en la esfera pública, donde los individuos pueden involucrarse en deliberaciones sobre asuntos que afectan a la comunidad. Es por esto, que los mecanismos de rendición de cuentas empiezan a tener mayor relevancia, pues ellos permiten que se amplíen las instancias de participación, en las cuales se relacionan dos tipos de actores: sociedad civil y Estado, quienes establecen entre si canales de intercambio para la información y justificación. De este modo, se configura la esfera pública como el lugar para realizar dichos intercambios, transformándose en un espacio discursivo, participativo y plural.

Es así como, los conceptos de rendición de cuentas y transparencia abren el camino para que los gobiernos sean cada vez más responsables, de tal forma que sea posible luchar contra la corrupción, y se propenda porque la democracia sea más participativa. En este sentido, la responsabilidad política tiene que ver con la forma en que los funcionarios públicos atienden de forma diligente las tareas que le fueron asignadas, y además sopesan las consecuencias de sus actos y omisiones (Emmerich, 2004), de ahí que, se dirija la atención a mecanismos que permitan controlar y evaluar a los entes gubernamentales, pues estos son un medio para observar si las preferencias de los ciudadanos son tenidas en cuenta, y si el gobierno pone en marcha políticas que defienden el interés general.

Por todo esto, la existencia de un espacio público es el primer elemento necesario para que pueda surgir un proceso colectivo, el cual permita la construcción de la vida política y social que se desea; un segundo aspecto importante, es el reconocimiento del otro como un interlocutor válido, de tal modo, que se construyan lazos sociales y políticos, para que los ciudadanos por medio de su accionar participativo, influyan en que la planificación apunte a beneficiar la sociedad (Foronda, 2012).

Así, el control social como medio para responsabilizar a los gobernantes y exigirles que rindan cuentas, contribuye a fortalecer la esfera pública, pues el intercambio y discusión de motivos permite que la voz de la ciudadanía sea tenida en cuenta. A este respecto, en lo que ha transcurrido de esta administración, es posible afirmar que la construcción del Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” (2016-2019), se dio a partir de la creación de espacios para la deliberación pública y toma de decisiones, por medio del diseño de la “Ruta de Medellín”.

Dichos espacios fueron dispuestos con el objetivo de adelantar una construcción colectiva entre todas las entidades que conforman la Administración municipal y la ciudadanía. Por lo cual, se convocaron 14 espacios de discusión para escuchar las ideas, propuestas y necesidades de los habitantes de las comunas y corregimientos, a fin de que ellos pudieran aportar en la planeación de la ciudad, pues esta es la carta de navegación y el principal instrumento de acción del gobierno municipal. Además de estos encuentros, la Alcaldía puso a disposición de la ciudadanía otros recursos para que sus opiniones fueran escuchadas; por este motivo, se habilitó una página web, se crearon canales de correspondencia, y se recibieron derechos de petición; finalmente las ideas fueron sistematizadas, analizadas y priorizadas por el Departamento Administrativo de Planeación, de acuerdo a los ejes temáticos del Plan (Alcaldía de Medellín, 2016).

Estos escenarios dispuestos por la municipalidad permiten el debate y la discusión de motivos de una decisión política, así como la interacción entre ciudadanos y Estado, en una lógica de mutuo reconocimiento y dependencia, haciendo del proceso de explicación y justificación una contribución a la construcción del desarrollo. De esta forma, la sociedad civil participa no solo en el control, sino también en la definición de los objetivos y metas sobre los que deben rendir cuentas los entes gubernamentales.

Si bien, estos escenarios de participación para la construcción de metas comunes son importantes, en tanto ponen en el centro del debate a la ciudadanía, aún quedan aspectos por mejorar, esto porque la Administración municipal no ha creado otros espacios de intercambio y debate posteriores. De ahí, que aunque el diseño inicial del Plan de Desarrollo de la ciudad se vio enriquecido con diferentes argumentos, después de ello no se han dado oportunidades para volver sobre la versión final del mismo, ni para discutir los resultados que se van alcanzando, o para incorporar temáticas que necesitan ser atendidas.

Sin embargo, aunque la Administración no ha generado otros espacios abiertos y de discusión, es posible evidenciar que se ha dado un cambio con respecto a otros gobiernos, esto porque se permitió la construcción participativa de la planeación; además, a un año de haber iniciado la administración de Federico Gutiérrez, éste realizó ante el Concejo de la ciudad el primer mecanismo de rendición de cuentas, a fin de justificar y responder por los avances y retrocesos que se han presentado en la planeación; el cambio se da en cuanto, además de justificar su gestión ante el Concejo, presentó un informe a la ciudadanía, sobre los progresos en la ejecución del Plan de Desarrollo, lo cual supone un avance y

transformación respecto al acceso a la información, como derecho de los ciudadanos y como elemento necesario para realizar control social.

La presentación de este informe, corresponde a un proceso de responsabilidad política, ya que, la administración municipal encabezada por el Alcalde presentó el avance de las metas e indicadores en cada uno de los ejes temáticos del Plan; la disponibilidad de estos documentos, es un primer paso para que los ciudadanos puedan informarse, analizar y posteriormente controlar o tomar decisiones según sus necesidades. Este, ha sido un esfuerzo de la municipalidad y es un paso significativo en pro de mejorar la transparencia y responsabilidad política, y de esta manera contribuir a la construcción de una ciudadanía más informada.

Así, tanto la construcción participativa del Plan, como el primer proceso de rendición de cuentas, les da importancia a los actores sociales como parte de la construcción del discurso político y de los intereses comunes. Aun así, es necesario que los entes gubernamentales sigan trabajando para poner a disposición de los ciudadanos más espacios participativos y de acceso a la información; entre ellos, se hace importante la creación de escenarios de discusión en torno a los resultados y avances de la gestión, de tal forma, que estos no se queden solo en el papel, y puedan enriquecer verdaderamente el debate público.

En consecuencia, es importante que se fortalezcan los proceso de rendición de cuentas, para lo cual es indispensable que se creen espacios de discusión pública, en donde pueda configurarse un debate abierto entre la Administración, veedurías ciudadanas, y organizaciones sociales y comunitarias, que se encargan de hacer control social, para que ellas desde sus conocimientos puedan aportar y dar a conocer aquellos aspectos que necesitan ser modificados, atendidos o que van por buen camino.

Lo anterior, porque desde el acercamiento a la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, se puede evidenciar que desde la administración no se configuran escenarios para el intercambio en torno al control social y la rendición de cuentas. La veedora, comenta que “ellos no crean espacios, es la personería la que debería crear pues espacios y sobre todo fortalecerlos; en la investigación que hicimos vimos que la personería tenía debilidad en eso, inclusive la contraloría estaba haciendo más espacios de formación que la personería” (Osorno, 2017). Aunque los espacios de formación son un insumo fundamental, pues estos permiten que haya ciudadanos más conscientes de sus derechos y

deberes, por si solos no son suficientes, es necesario que se combinen con una posibilidad real de participar e incidir en la construcción de la gestión.

Si bien, la Administración aun no pone a disposición de los ciudadanos espacios abiertos para la discusión de la planeación municipal, la Veeduría de Medellín ha intentado solventar un poco esto, a partir de crear espacios de debate bilaterales, en los cuales la organización plantea una discusión en torno a sus informes y hallazgos, haciendo partícipes a la alcaldía por medio del Secretario de Planeación. Así, al iniciar cada periodo de gobierno se entabla comunicación directa entre Planeación y la Secretaria Técnica de la Veeduría, quienes se encargan de mantener los canales para compartir la información que se produce en ambos lados.

El contacto que mantienen con Planeación, ha permitido la construcción de escenarios de cooperación, los cuales han sido propuestos mayoritariamente por la Veeduría, y tienen como objetivo la discusión de informes de resultados, así como pedir a la Administración aclaraciones referentes a la información que les es compartida, los veedores explican que: “nosotros hasta ahora lo que hemos vivido son espacios bilaterales que se construyen a partir de los informes que producimos o de las necesidades de la Veeduría” (Martinez, 2017).

De este modo, la entrevistada afirma que los espacios se dan fundamentalmente por:

Necesidad de nosotros o son por respuesta de ellos, o sea, por ejemplo, nosotros le mandamos un derecho de petición y nos dicen no, no les voy a mandar la información, quiero que vengan y nos reunamos, o por ejemplo cuando va a iniciar el gobierno, o cuando cambio la persona que es la interlocutora. Se convocan o para presentar informes o para hacer aclaraciones sobre información, por solicitud nuestra para aclarar algunos temas (Ruiz, 2017).

Sumado a esto, en algunas ocasiones ha ocurrido que la Administración se acerca a la Veeduría para realizar consultas en algunas temáticas, si bien, dichos espacios son valiosos en tanto permiten que otras visiones enriquezcan el discurso político, la Veeduría se siente algo inconforme con el enfoque de participación que se da en estos escenarios, esto porque, al ser invitados a la construcción de los indicadores del Plan, por ejemplo, afirman que no se dio tal construcción, “lo que hicieron fue mostrárnoslo como en una suerte de validación” (Martinez, 2017). Aun así, estos intercambios son importantes en la medida

que posicionan a la Veeduría y en consecuencia la opinión ciudadana, como un actor vinculante en la configuración de la planeación.

Dentro de los procesos de rendición de cuentas, hay dos aspectos importantes, el primero de ellos, ya ha sido mencionado anteriormente, y tiene que ver con los elementos informativos y justificativos necesarios para que los funcionarios públicos puedan ser evaluados y la ciudadanía tenga la capacidad de adelantar procesos de control social, ya que ellos, permiten conocer las razones del accionar de los agentes estatales. El segundo elemento, tiene que ver con las sanciones, ellas son el resultado de la evaluación a la información y justificación, pues si los funcionarios públicos no han cumplido de forma adecuada sus tareas, pueden ser castigados por los ciudadanos durante las elecciones, o porque ellos activan formas de control horizontal, esto es, instituciones estatales creadas para vigilar el quehacer gubernamental.

Respecto a lo anterior, la Veeduría Ciudadana tiene varias posibilidades, la cuales depende de sus hallazgos y si es necesario hacer un llamado de atención a algún funcionario público, en este sentido, puede movilizar la opinión pública a través de medios de comunicación, realizar demandas por violación de derechos, y activar mecanismos de control estatal. No obstante, debido a su lógica de trabajo, se inclina más por la primera opción, pues su objetivo no es poner en marcha acciones coactivas; por lo que por medio de sus pronunciamientos públicos buscan activar el debate en la ciudad; acerca de esto, la veedora afirma que: “tenemos muy buena receptividad en los medios de comunicación y eso ayuda bastante” (Ruiz, 2017).

En este sentido, con su trabajo la Veeduría espera poder activar la opinión pública y movilización necesaria cuando se requiera, a fin de aportar en la construcción de la planeación de la ciudad. En este aspecto, el veedor explica que:

Tenemos claro que nuestro papel es más de aportar en la construcción de la ciudad y no de irnos en confrontación con la administración, los documentos que producimos sean muy críticos o no, lo producimos a razón de insumo, más allá que demandar digamos las malas prácticas, lo que tratamos de hacer es identificarlas para que se tomen los ajustes necesarios partiendo pues de la buena fe de los mandatarios cierto, y generar opinión pública para generar debate y la movilización necesaria (Martinez, 2017).

Su relación con los medios de comunicación, es una buena estrategia para visibilizar problemáticas y poner en marcha procesos de movilización, u otros mecanismos de control, lo cual, puede contribuir a poner nuevas temáticas sobre la mesa y vincularse en la solución de asuntos coyunturales. De esta forma, se puede señalar si se busca sancionar una conducta ilegal, o incidir en la construcción de la agenda pública, este último, es el caso de la Veeduría.

Si bien, enriquecer el debate en la ciudad y dar a conocer aquellos aspectos en los que se deben hacer cambios es un aporte significativo para la democratización, la no activación de sanciones podría ser una falencia de la Veeduría, puesto que, como organización puede ser un actor relevante y fuerte en el debate, además realiza un proceso eficiente de seguimiento y control, pero si aquellos temas que necesitan ser modificados no son llevados a otras instancias, como menciona la entrevistada, los esfuerzos adelantados por la Veeduría “se quedan en simple cantos a la bandera” (Osorno, 2017), en tanto, las malas prácticas no podrán ser corregidas. Quizás, esta podría ser una de las razones por las que la Veeduría no logra definir si sus hallazgos y sugerencias son tenidos en cuenta o no por la Administración de la ciudad, en tanto, no buscan activar otros mecanismos de control horizontal, los cuales puedan sancionar a los funcionarios por sus acciones u omisiones, a partir de las recomendaciones realizadas por la Veeduría, además, porque los medios de comunicación no siempre están dispuestos a llevar una temática a la esfera pública, y esto evita que pueda configurarse un debate en torno a ello.

En suma, podría decirse que la capacidad de respuesta gubernamental está relacionada con la rendición de cuentas, en la medida que, “los juicios formulados sobre la responsabilidad implican que hay cierta conciencia de las demandas reales, y que la evaluación de la respuesta del gobierno se relaciona con el modo en que sus actos se adecuan o se apartan de los intereses de sus electores” (Morlino, 2014, pág. 53). Por ello, es importante la existencia de escenarios que permitan el acercamiento entre instituciones estatales y ciudadanos, ya que, por medio de estos, es posible que se pongan en marcha los tres aspectos fundamentales de la rendición de cuentas, información, justificación y sanción.

Lo anterior, porque en la aproximación con los actores fue posible evidenciar que la Administración no genera espacios abiertos para la discusión y debate de temas de ciudad; los entrevistados consideran que hay una debilidad en ello, esto porque la mayoría de los encuentros entre la Administración y la Veeduría, se dan por iniciativa de la última y en

reuniones internas. Esto, supone una falencia en cuanto a la voluntad política de la Alcaldía para diseñar espacios de intercambio que permitan escuchar e incluir las ideas de la ciudadanía.

En este sentido, es necesario la activación de una esfera pública que permita la participación de actores sociales, tanto individuales como colectivos, de tal forma, que se configure como un espacio plural, en el cual los ciudadanos puedan dar a conocer sus intereses, y a partir de ellos, los entes gubernamentales puedan definir los objetivos de su gobierno a fin de responder a las necesidades ciudadanas.

Hablar de calidad de la democracia referida a los resultados, tiene que ver con las relaciones de intercambio que se dan entre los diferentes actores de la sociedad civil, las cuales superan la contienda electoral, y permiten definir aquellos objetivos que son deseables y favorecen el interés general. De ahí que, sea importante que existan gobiernos responsables que busquen que su función pública sea transparente, pues esto pone en el centro de las acciones a la ciudadanía, de modo que, esta deja de ser un actor pasivo, y se convierte en titular de derechos, que le permiten ejercer su función participativa.

A partir del acercamiento a la Veeduría, fue posible constatar que en lo antes mencionado no es tan sencillo de lograr en la ciudad, en primer lugar, porque el gobierno debe mejorar la transparencia política para ampliar los canales de información, pues un solo informe anual, el cual solo muestra aquellos aspectos positivos de la gestión no es suficiente para que los ciudadanos puedan tomar decisiones de manera informada. En segundo lugar, como se planteó anteriormente, no existen espacios creados desde la Administración para la socialización de dichos informes y para que los procesos de control social puedan tener una incidencia real en la actuación gubernamental. En tercer lugar, porque no todos los ciudadanos están interesados en política o cuentan con los recursos para hacerlo; por último, aun no se generan los escenarios necesario para que pueda darse un intercambio entre los diferentes actores, para formar a la ciudadanía y escuchar sus necesidades.

De esta manera, se hace importante que los gobiernos y su función pública pueden ser más cercanos a los ciudadanos, a partir de reconocer otras voces en la construcción de la vida pública. En este aspecto, la Alcaldía de Medellín debe mejorar sus esfuerzos para que la ciudadanía pueda ser partícipe no solo en el diseño de la planeación, sino que pueda involucrarse en todas sus etapas, debe ser posible que los procesos de control ciudadano que

se adelantan en la ciudad, además de producir informes, también puedan llevar sus hallazgos al debate público, en el cual la administración tome parte.

Así, es indispensable además, que se desarrollen canales para el acceso a la información, y en consecuencia se de una mejoría en la transparencia política. El informe presentando los resultados del primer año de gestión del gobierno actual, es un insumo importante y de gran valor, para que la ciudadanía puede actuar de manera informada y corroborar si lo hecho hasta el momento se corresponde con los objetivos acordados al inicio del periodo. Pero, aun así es indispensable, que la administración plantee más espacios de participación y encuentro con la ciudadanía, puesto que los procesos de formación para el control social, son solo el primer paso para que pueda darse una incidencia efectiva.

El trabajo de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, como práctica colectiva de inserción en la vida pública, supone un avance en el reconocimiento de otros discursos en la construcción de decisiones políticas, así como en la superación de las lógicas restringidas de la delegación del poder; posicionándose como un actor político que contribuye en los procesos de profundización de la democracia (Vargas, 2012), en tanto hace posible que se amplíen los lugares de participación en la esfera pública subnacional.

Esto, en la medida que se configuran como un actor vinculante en la construcción de la planeación, en tanto, cuenta con conocimientos, capacidades y experiencias, que les permiten ser parte del escenario público con el fin de mejorar el desarrollo en el territorio. Por todo esto, podría decirse que la calidad democrática en cuanto a resultados, entendida como la satisfacción y respaldo de los ciudadanos, en la medida que la gestión se corresponde con sus intereses, debe ser fortalecida; aunque se han generado espacios participativos, no son suficientes, se hace necesario que la administración plantee más escenarios para la incidencia de la ciudadanía, por lo cual, los informes sobre la gestión deben continuar siendo publicados de forma periódica, pero también debe darse lugar para su socialización, en la que pueda ser participe la sociedad civil.

De ahí que, la intervención de diversos actores en los procesos de evaluación pueda contribuir a mejorar aspectos específicos, y en consecuencia enriquecer lo ejercicios de planeación y desarrollo a nivel subnacional. Construir este tipo de escenarios, es importante en la configuración de un nuevo sentido de lo público, en donde sea posible la

incorporación de nuevas formas de pensar y hacer la política, a partir de reconocer al otro y sus discursos diversos.

Así, respecto a los resultados de la calidad democrática a nivel subnacional, aún deben sumarse esfuerzos para que además de veedurías y organizaciones sociales, la ciudadanía en general pueda tener incidencia en los debates y construcción de la planeación, pues esta es la posibilidad que como sociedad civil se tiene para contribuir en la definición de indicadores y objetivos comunes, los cuales, eventualmente serán los que guíen la gestión municipal, y por los que la administración tendrán que rendir cuentas y ser responsable. Para esto, se hace necesaria la ampliación en la garantía de derechos, los cuales permitan reducir las diferencias entre unos actores y otros para acceder a la esfera pública y en consecuencia a la construcción del desarrollo.

Ampliar los espacios de participación ciudadana, permitirá que los niveles democráticos en la ciudad mejoren, pues de este modo, se contribuye a reducir las asimetrías en la información y de poder, entre las dos partes de la relación, permitiendo la interacción para el diálogo, y la construcción de acuerdos para la gestión, para que esta atienda el interés común.

Para finalizar, con base en la información recolectada y el análisis que se realiza, aunque los resultados de la Veeduría pueden rastrearse, no logran ser del todo ponderados, dada la ausencia de espacios y de otros estudios sobre la Veeduría y la *Accountability*, lo que ocasiona que no puedan darse conclusiones determinantes sobre el tema de resultados.

4.5 Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín como vía para el estudio de la calidad de la democracia

Al indagar sobre la calidad de la democracia, generalmente se encuentran referencias respecto de una serie de características mínimas que deben ser alcanzadas, éstas casi siempre están ligadas a procedimientos que permiten el acceso al poder y el cumplimiento de derechos, esto es, siguiendo a Morlino (2014), que existan elecciones limpias, competitivas y recurrentes, y se haya establecido un Estado de Derecho. Aun así, existen algunas nociones que amplían esta idea de participación y tienen en cuenta la necesidad de alcanzar objetivos deseables.

La profundización democrática se da en Colombia desde 1991 con la promulgación de la Constitución Política, pues con ella se consolidan mecanismos tanto representativos como participativos, entre ellos la *Accountability* social, que sirve para mitigar las limitaciones del voto como forma de control político, configurándose un proceso de rendición de cuentas que entra en el juego de pesos y contrapesos al interior del Estado. Así, se busca que las entidades gubernamentales sean más receptivas respecto a la participación ciudadana en la toma de decisiones, y se complementen los controles horizontales.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que para adelantar un proceso de rendición de cuentas además de existir el diseño normativo e institucional necesario, que permita la comunicación entre ciudadanos y Estado, debe generarse un contexto que posibilite la consolidación de organizaciones sociales con capacidades suficientes para exigir la responsabilidad gubernamental. De este modo, para el control social es importante la dimensión participativa de la democracia, en la que se encuentra la ciudadanía con su potencial para generar espacios de diálogo y exigibilidad, generando críticas y propuestas a las acciones adelantadas por el gobierno.

Por medio de la rendición social de cuentas se pretende realizar un control directo a la gestión pública, dándole el papel protagónico a la sociedad civil y de este modo desarrollar otras formas de participación e interlocución que superen el periodo electoral:

Superar la tradición elitista de la democracia e incursionar en la inaplazable labor de delegar en el ciudadano, concebido no solo como sujeto de derechos, sino también como sujeto político, la responsabilidad de vigilar la gestión pública, en ese sentido “los ciudadanos detentores de otros derechos, además del voto, tienen la oportunidad de definir, sus entradas y salidas de los espacios de poder (Vargas, 2012, pág. 60).

En este sentido, las veedurías ciudadanas son un mecanismo democrático que amplía las características meramente procedimentales hacia otras que profundicen la participación, pues permite que los ciudadanos hagan parte de la administración en todas sus etapas desde la conformación hasta el diseño, ejecución y evaluación. Es un mecanismo importante porque deviene del propio interés de la sociedad civil, es decir, que ésta, desde sus necesidades se involucra en la construcción del país que desea.

Las veedurías como forma de *Accountability* implican la interrelación de diferentes variables necesarias para una buena democracia, la participación trasciende lo electoral, y su labor implica que el Estado sea responsable y rinda cuentas por aquello que realizó, esto

implica que además de existir mecanismos adecuados para la participación, deben trazarse metas para la consecución de objetivos socialmente deseables.

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, es un buen ejemplo de un ejercicio democrático que trasciende lo electoral, pues es una estrategia de control social que se involucra con la gestión en sus diferentes etapas; asimismo, es una organización que cuenta con los conocimientos políticos y técnicos necesarios para adelantar el seguimiento a las tareas de los funcionarios públicos y la planeación de la ciudad. Sin embargo, como mecanismo de control enfrenta varias dificultades, una de ellas tiene que ver con el acceso de información, su disponibilidad, su temporalidad y los indicadores que se asignan, lo cual dificulta su proceso, además, aun no logran evidenciar la eficiencia de su evaluación, puesto que no conocen hasta qué punto sus recomendaciones tienen incidencia en la modificación de decisiones políticas, lo que podría corresponderse con falta de voluntad política de la Administración.

5. Conclusiones: *Accountability* social como característica de la calidad de la democracia:

El siglo pasado vio la transformación de los sistemas de gobierno en América Latina, los cuales buscaban superar prácticas autoritarias y excluyentes, propendiendo por abrir el camino hacia procesos que permitieran a los ciudadanos participar activamente, dando paso a regímenes plurales y competitivos. Como resultado, la democracia se estableció como la forma de gobierno predominante en la región⁸, ocupando las agendas de investigación, ya que se hacía necesario analizar la forma en que ella se consolidaba y desarrollaba.

Para el caso colombiano, dichas transformaciones tuvieron como eje central la Constitución Política de 1991, que buscaba aportar elementos para consolidar una democracia más participativa, impulsándola como derecho y práctica en el ejercicio de la ciudadanía. Estos cambios, fueron necesarios ya que debía hacerse frente a un contexto conflictivo que permeaba todos los niveles de la vida social y política del país, consecuencia de la exclusión bipartidista y la configuración de prácticas ilegales como el narcotráfico.

Por tanto, la Carta Política reconoció a los ciudadanos algunos repertorios de participación, permitiendo la movilización, la acción colectiva, la consecución de derechos, la incidencia

⁸ Salvo por Cuba, todos los países en Latinoamérica adoptaron regímenes democráticos.

en la elección, consulta y evaluación de la gestión, con el objetivo de democratizar el accionar gubernamental en los diferentes niveles territoriales. Para ello, la ciudadanía puede hacer uso de una serie de mecanismos que la dotan de poder, algunos como, la tutela, el derecho de petición, referendo, plebiscito y consulta popular.

Si bien, la ciudadanía en Colombia, tiene a su disposición estos elementos, la tradición electoral y delegativa sigue siendo predominante, puesto que posterior a la contienda electoral, los ciudadanos no suelen estar interesados en ser parte de la construcción de los objetivos comunes. En este sentido, fue importante reconocer aquellos procesos ciudadanos que se interesan por ampliar las prácticas democráticas en sus territorios, a partir de adelantar seguimiento y evaluación al quehacer gubernamental; pues ello, implica que la ciudadanía se ha apropiado de aquellos espacios dispuestos para su participación.

Así, la democracia es considerada un sistema de gobierno que además de permitir la existencia de un sistema institucional para el desarrollo de elecciones libres y frecuentes, posibilita el vínculo entre prácticas y valores para que los ciudadanos puedan incidir en las decisiones del Estado, ser parte de la esfera pública, y problematizar y transformar la realidad política y social; el cumplimiento de estos requisitos básicos, facilita la vivencia de la libertad e igualdad, objetivos deseables de esta forma de gobierno. De este modo, para que los ciudadanos puedan vivenciar sus derechos, es necesario que existan mecanismos que permitan decidir quiénes serán los gobernantes, además de la creación de espacios para la discusión de decisiones políticas, donde el diálogo social es fortalecido, para que los funcionarios públicos sean más cercanos a la ciudadanía y esta pueda exigirles responsabilidad, a fin de que su actuación corresponda sus necesidades.

Por lo anterior, el trabajo propendió por analizar la calidad de la democracia a nivel subnacional, siendo ésta considerada desde el punto de vista de la ciudadanía, la cual, se convierte en un actor principal, involucrándose en todas las fases de la gestión y aportando a la reflexión y transformación social y política de la ciudad. Este análisis, se adelantó a partir de una serie de características que permiten indagar por el funcionamiento de esta forma de gobierno, esto es, que el Estado además establecer una serie de instituciones y reglas de juego para la competencia política, define una serie de derechos, los cuales posibilitan la participación ciudadana, el control interinstitucional y social, y reglamentan que los gobernantes deben estar dispuestos a rendir cuentas sobre sus actos y omisiones.

De estas características, se priorizaron tres, las cuales se abordaron desde lo planteado por Morlino (2014), como dimensiones de la calidad de la democracia; así, la participación se asoció con los procedimientos; la garantía de derechos como los contenidos; y la rendición de cuentas o responsabilidad política con los resultados. En este sentido, el trabajo se desarrolló a través de analizar la incidencia de procesos de *Accountability* social en la calidad de la democracia. Esto porque, la *Accountability* abarca tantos procesos de participación y movilización ciudadana, como la posibilidad de transformar la gestión pública.

Además, porque esta categoría desarrolla la calidad en términos de procedimientos, contenidos y resultados, puesto que los derechos son la condición básica para que puedan desarrollarse todas las características de la democracia, la rendición de cuentas tiene que ver con la posibilidad ciudadana de incidir y realizar seguimiento y control al accionar gubernamental, así como, pedir a los gobernantes justificaciones y que trabajen en pro del bienestar común.

Por lo anterior, el análisis estuvo guiado por la pregunta: ¿De qué manera la *Accountability* social contribuye al fortalecimiento de la calidad de la democracia en sus variables de *procedimientos, contenidos y resultados*, a partir del trabajo realizado por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019?. En este sentido, se planteó la hipótesis de que: los procesos de *Accountability* social adelantados por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín inciden en la calidad de la democracia en el contexto subnacional en el que se desarrollan. Dicho impacto se da a partir de la participación ciudadana, la transparencia política y la respuesta gubernamental.

Por ende, se eligió realizar un estudio subnacional puesto que en este nivel de gobierno es más factible verificar que piensan los ciudadanos sobre el desarrollo de las reglas democráticas, ya que, la ciudadanía puede percibir de forma más directa la acción de gobierno, mejorando el desarrollo de la gestión, a fin de que ésta corresponda a las necesidades locales.

El desarrollo del trabajo, abordó tres objetivos específicos, a partir de la *Accountability* social como variable independiente, por ello, se examinó la manera en que ésta influye en los procedimientos, contenidos y resultados como categorías de la calidad de la democracia a nivel subnacional. Por lo cual, en un primer momento, se indagó por la normatividad que existe en el país y específicamente en la ciudad para que pueda desarrollarse la participación ciudadana, la cual permitió evidenciar que ampliar la democracia es un

esfuerzo en pro de reducir la corrupción, mejorar la transparencia política y el acceso a la información.

A partir del acercamiento a la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, se pudo constatar, que respecto a los contenidos, el derecho a la asociación, permite que los ciudadanos puedan agruparse a fin de alcanzar objetivos específicos, para este caso, por medio del seguimiento al Plan de Desarrollo municipal. Respecto al acceso a la información, el acercamiento con los actores demostró que este aspecto debe mejorar, pues aunque la normatividad plantea que la información de la gestión debe estar disponible para el acceso de todos los ciudadanos, la administración aun no dispone de los espacios necesarios para que sea así, esto porque, la Veeduría debe pedir por escrito la información que necesita para su análisis, y no siempre es entregada completa, en los periodos requeridos, o en formatos de fácil manejo. Además, la ciudadanía en general no tiene acceso a ella, lo que hace más complejo que puedan participar de manera informada en la construcción del desarrollo.

Sumado a esto, aunque los procesos de *Accountability* social son una forma de ampliar la vivencia de los derechos, en la medida que impulsan la participación y exigen que se desarrolle rendición de cuentas para que los gobernantes sean más responsables, características que potencialmente ayudan a fortalecer la democracia; es necesario que también haya voluntad política, para que la ciudadanía pueda acceder a los elementos necesarios para su participación.; esto en la medida, en que el goce de derechos puede darse de manera diferenciada, como consecuencia de factores sociales, económicos, espaciales e históricos, lo que influye en que no todos los ciudadanos puedan incorporarse a la esfera pública.

En cuanto a los procedimientos, fue posible evidenciar que la Veeduría es un actor relevante en la construcción de la planeación en la ciudad, pues realiza un proceso de evaluación y seguimiento juicioso, el cual involucra tanto a la ciudadanía como la administración, a fin de movilizar la opinión pública y generar debate; dicha tarea, la adelanta por medio de la creación de espacios de socialización y la producción de informes de resultado.

Si bien, la Veeduría realiza un trabajo riguroso abordando diferentes temáticas relevantes para la ciudad, y abre espacios para el debate y la construcción de la gestión, posee una falencia, la cual, tiene que ver con su influencia en decisiones políticas, pues aunque

impulsar la creación de debates e informar a la ciudadanía es importante; como proceso de seguimiento no logran evidenciar si los cambios que se realizan en la gestión se dan por sus recomendaciones. Esto puede explicarse por dos motivos: el primero es que las modificaciones pueden darse por presión de diferentes actores; y el segundo, es que al no activar mecanismo de control horizontal, sus sugerencias no pueden generar un cambio real.

La veeduría, como proceso de control social tiene la intención de generar movilizaciones e involucrar a la ciudadanía en la planeación, elementos que potencialmente inciden en el fortalecimiento de la democracia; sin embargo, no todos los ciudadanos están interesados en participar o no cuentan con los recursos necesarios para integrarse en el debate. Asimismo, es importante que la administración esté abierta a incorporar y modificar su actuación cuando sea necesario.

Este último aspecto, tiene que ver con los resultados, en cuanto, una democracia de calidad es aquella en la que las decisiones de los gobernantes se corresponden con los intereses de los ciudadanos. Por lo cual, es importante que la esfera pública se constituya como un lugar de debate e intercambio entre quienes gobiernan y la ciudadanía. Al indagar por este elemento, se pudo observar que la administración generó espacios para la construcción del Plan de Desarrollo de la ciudad, lo cual permitió enriquecer la construcción del desarrollo, sin embargo, posterior a este escenario, no se han dado otras posibilidades para el diálogo, lo cual, no permite que la ciudadanía tenga un intervención continua.

Aun así, fue posible evidenciar que la administración realizó su primer proceso de rendición de cuentas, lo cual contribuye a mejorar la transparencia y responsabilidad política, y en este sentido aporta en la profundización de la democracia, en tanto los ciudadanos tienen la posibilidad de actuar de manera informada. En cuanto al caso de la Veeduría, ella es crítica respecto a la definición de participación que tiene la alcaldía, pues en ocasiones, en vez de generar espacio de construcción, los plantean más como forma de validación, impidiendo que los ciudadanos puedan aportar realmente al debate.

La Veeduría, también ha propendido por generar espacios de relación entre la administración y la ciudadanía, a fin de que puedan intercambiar sus puntos de vista; estos escenarios son generados por iniciativa de la Veeduría, para socializar sus resultados o para que la administración haga aclaraciones sobre información. Lo anterior hace evidente que la administración aún debe sumar esfuerzos para poner a disposición de los ciudadanos

espacios participativos para que ellos puedan involucrarse en todos los momentos de la gestión estatal.

Por otra parte, lo referido a información, justificación y sanción, elementos fundamentales en la rendición de cuentas, también deben profundizarse. La administración además de disponer el informe sobre su primer año de gestión, debió crear un espacio de socialización, para que los procesos de control social no se queden solo en el papel, sino que los ciudadanos tengan una incidencia real, de este modo los gobernantes puedan trabajar en satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

En cuanto a la activación de sanciones, desde el trabajo de la Veeduría, se pudo evidenciar que en ello tienen falencias, pues en su lógica de seguimiento no buscan activar procesos coactivos, sino más bien dar insumos para el debate sobre la planeación del desarrollo, aunque estos aportes son valiosos, pues como organización realizan una lectura crítica de la gestión, es necesario que además de resaltar aquellos aspectos que necesitan modificación o van por buen camino, también busquen activar otros mecanismos de control para que los cambios necesarios puedan darse efectivamente.

La Veeduría Ciudadana, como proceso de *Accountability* social tiene incidencia en la ampliación de la democracia, porque supone un avance en el reconocimiento de otros discursos en la construcción de la vida política y social de la ciudad, superando las lógicas restringidas de la delegación del poder. Esto, en la medida que son un actor que la administración consulta regularmente; sin embargo, su actuación depende del interés del gobierno de turno para estar abiertos a incorporar otras apreciaciones.

Respecto a la calidad de la democracia en términos de resultados, la administración municipal aún debe sumar esfuerzos, para incorporar además de la voz de la Veeduría, las voces de los ciudadanos que estén interesados en la planeación. Asimismo, la Veeduría además de aportar en la construcción del debate en la ciudad, debería activar otros mecanismos de control para que sus recomendaciones tengan incidencia en las decisiones políticas, y de tal forma realizar un proceso más efectivo.

Finalmente, podría decirse que en términos generales la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín como forma de *Accountability* social, puede tener influencia potencialmente positiva en la calidad de la democracia a nivel subnacional, en tanto, permite la activación de derechos, la puesta en marcha de procesos deliberativos y

exigitivos, a través del seguimiento crítico a la gestión, para que la administración sea responsable por sus acciones y omisiones. Sin embargo, es necesario que además del control social, exista voluntad política para escuchar las recomendaciones de la ciudadanía, y para ampliar cada vez más la garantía de derechos; asimismo, debe haber ciudadanos interesados en la política, que estén dispuestos a adelantar las movilizaciones necesarias para que puedan darse cambios.

Aun así, pese a todos los inconvenientes, la Veeduría se configura como un actor que permite evidenciar que se han repartido espacios para la participación, no obstante, ellos deben ampliarse y fortalecerse, para que cada vez sean más los ciudadanos que hacen parte de las discusiones y construcciones que transformen la realidad social y política de la ciudad, ya que, serán dichos cambios los que contribuyan a elevar los niveles de la calidad de la democracia a nivel subnacional.

Anexos:

Anexo 1: Ficha de entrevista semiestructurada

Ficha de entrevista semiestructurada	
Fecha:	Organización social a la que pertenece o Nombre del experto:
Bloque 1: Apertura	
1. ¿Hace cuánto tiempo hace parte de la Veeduría Ciudadana?	
2. ¿Qué función desempeña dentro de la Veeduría Ciudadana?	
3. ¿Cuáles son los objetivos de la Veeduría Ciudadana?	
Bloque 2: Participación, derechos y respuesta gubernamental	
4. ¿De qué forma se realiza el seguimiento al Plan de desarrollo municipal, otras políticas y funcionarios?	
5. ¿Cómo es el acercamiento de la Veeduría con la ciudadanía?	
6. ¿Cómo es incluida la ciudadanía en los debates?	
7. ¿Cuál es la frecuencia de los encuentros o actividades de la Veeduría?	
8. ¿Cuáles son las principales temáticas abordadas por la Veeduría?	
9. ¿Cómo es el proceso de monitoreo al Plan, política funcionario, etc. desarrollado por la Veeduría? ¿Quiénes participan?	
10. ¿Cuál es la frecuencia de publicación de los pronunciamientos públicos?	
11. ¿Cuáles son las temáticas abordadas en los pronunciamientos públicos hasta el momento?	
12. ¿Cuáles temáticas propuestas por la Veeduría han sido tenidas en cuenta por la administración municipal?	
13. ¿Existen representante que permiten la comunicación entre Veeduría y administración municipal?	
14. ¿Son frecuentes los encuentros entre Veeduría y administración municipal?	
15. ¿Son oportunas las entregas de informes o el acceso a la información estatal?	
16. ¿La administración pública permite y genera espacios para la discusión de motivos de una acción o política con la ciudadanía?	
17. ¿Han sido presentadas demandas por la Veeduría sobre la gestión municipal? ¿Sobre qué asuntos?	
18. ¿Cómo son presentados los resultados de seguimiento adelantado por la Veeduría?	
19. ¿Cuál es el número de informes públicos sobre el Plan de Desarrollo que han sido presentados por la administración municipal en lo transcurrido del periodo?	
20. ¿Qué temáticas han sido abordadas en dichos informes?	
21. ¿La Veeduría ha activado algún mecanismo de <i>Accountability</i> horizontal? ¿Sobre qué temática se da la revisión?	
Bloque 3: Cierre	
22. ¿Tiene alguna pregunta o le gustaría realizar algún comentario adicional?	

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2: Ficha revisión bibliográfica

FICHA BIBLIOGRÁFICA			
Número de ficha	Fecha de revisión	Titulo de texto	
Nombre revista/libro			
		Autores	
Ciudad- Año de publicación		Páginas	
Editorial		Otra información	
Clasificación del documento			
Categorías			
Calidad de la democracia	Participación	<i>Accountability</i> social	Derechos y normatividad
Notas			
Palabras claves			
Estructura del texto			

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (2010). *Política Pública de Transparencia y Probidad del Municipio de Medellín*. Medellín. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Transparencia/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2011/Instrumento%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2016). *La ruta de Medellín*. Medellín. Obtenido de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/larutademedellin.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2017). *Primer Informe de Gestión Medellín Cuenta con Vos*. Medellín. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/rendicion/Shared%20Content/2017/RENDICIONDECUENTASCompleto.pdf>
- Arcos, O. (2006). *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: LIMUSA-EGAP.
- Aristizábal, D., Omaña, C., Garzón, C., Ramírez, P., & Santana, D. (2001). *Sistematización de experiencias de veedurías ciudadanas y control social en la administración pública. Estrategias de participación ciudadana*. Bogotá .
- Asamblea Nacional Constituyente . (6 de Julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Avritzer, L. (2000). Teoría democrática, esfera pública y deliberación . *Revista Metapolítica* , 76-87.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la accountability en las democracias latinoamericanas. *Revista de Ciencia Política Politai* , 15-26.
- Behrend, J. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas . *POSTData*, 11-34.
- Borjas, H. A. (2015). Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México . *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 75-99.
- Center for Systemic Peace. (5 de Junio de 2014). *The Polity Project*. Obtenido de Polity IV: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4x.htm>
- Centre for Development Impact. (2015). Applying process tracing in five steps. *Annex*, 1-8.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing . *Political Science and Politics*, Berkeley.

- Comité Técnico de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. (2011). *Objetivos de la veedurías ciudadanas* . Cali.
- Congreso de la Republica de Colombia. (6 de Marzo de 2014). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=56882>
- Corporación Latinobarómetro. (2015). *Inicio* . Obtenido de Latinobarómetro: Opinión pública latinoamericana : <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2005). *Guía para la evaluación de la gestión pública: herramienta para el ejercicio del control social*.
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 67-90.
- Escandón, M., & Velásquez, L. (2015). Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana . *Revista Colombia Internacional* , 269-294.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Foronda, M. d. (2012). *La intervención social en la evaluación de la planeación desde una perspectiva integral: Un reto para Trabajo Social* . Medellín : Universidad de Antioquia .
- Freedom House. (2016). *Reports*. Obtenido de Freedom House: <https://freedomhouse.org/reports>
- Fundación Konrad Adenauer y Polilat. (2016). *Cuestiones metodológicas* . Obtenido de Índice de Desarrollo Democrático de America Latina : http://www.idd-lat.org/2014/cuestiones_metodologicas/4/index.html
- Garretón, M. (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina . *Nueva Sociedad* , 20-29.
- Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales . *Colección*, 83-122.
- Gervasoni, C. (2014). *Fortalezas y Debilidades de la Democracia Subnacional: Una Comparación de las Encuestas de Expertos de Argentina y México*. Buenos Aires : Universidad de San Andres.
- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional . *Journal of Democracy en Español*, 42-57.
- Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano: Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo* . Bueno Aires : PAIDÓS .
- Hinestrosa, R. (2007). Descentralización en Colombia: timidez frente a los retos. *Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y desarrollo territorial*.

- Jiménez, C. (2012). La importancia del accountability social para la consolidación de la democracia en América Latina . *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 97-130.
- Karl, T. L. (1990). Dilemas de la democratización en América Latina. *Comparative Politics*, 388-417.
- Kawulich, B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum: Qualitative social research* .
- Larenas, C. (sf). Transparencia y probidad en la gestión pública . *KAS papers* , 42-52.
- Levine, D., & Molina, E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 17-46.
- Levine, D., & Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina hoy*, 17-46.
- Levine, D., & Molina, J. E. (2011). Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina . *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 95-123.
- Londoño, J. F. (1997). Aproximación a la democracia participativa. En J. F. Londoño, L. A. Restrepo, M. García, M. Bonamusa, & M. T. Uribe, *Sociedad civil, control social y democracia participativa* (págs. 13-26). Bogotá: Fescol.
- López, J. A., & Hincapié, S. (2014). La rendición social de cuentas en la calidad de la democracia. Una discusión sobre aportes y retos de la política comparada. *Reflexión Política*, 6-16.
- Martinez, J. (27 de Febrero de 2017). (M. Valencia, Entrevistador)
- Monsiváis, A. (2006). Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad. *Sociológica*, 13-41.
- Morlino, L. (2008). Calidad democrática entre líderes y partidos. *Calidad democrática entre líderes y partidos*, (pág. 24). Florencia, Italia.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de la democracia en América Latina*. San Jose: IDEA Internacional.
- Murillo, G., & Osorio, F. (2007). La calidad de la democracia colombiana: perspectivas y limitaciones. *Reflexión Política*.
- Osorno, L. N. (7 de Marzo de 2017). (M. Valencia, Entrevistador)
- Pasquino, G. (2008). Accountability. *POSTData*, 11-26.
- Personería de Medellín. (10 de Noviembre de 2015). *Personería de Medellín*. Recuperado el 2016, de <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/sala-de-prensa/boletines/1870-red-de-veedurias-de-medellin-y-valle-de-aburra-ya-es-un-hecho-personero-de-medellin>
- Peruzzotti, E. (SF). *La política de accountability social en América Latina*. Buenos Aires : Universidad Torcuato di Tella.

- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Poom, J. (2013). Calidad democrática y gobiernos locales en México . *Revista Lider* , 121-149.
- Procuraduría General de la Nación . (2014). *La importancia del acceso a la información para la participación ciudadana* . Bogotá .
- Ríos, A., & Trujillo, J. P. (2014). Accountability Societal: herramienta de gobernanza contra la corrupción . En A. Eslava, J. Giraldo, González, Ana, Y. Hillón, A. Ríos, . . . J. P. Trujillo, *Oro como fortuna* (págs. 363-408). Medellín: Universidad EAFIT .
- Ríos, A., Cortés, A., Suárez, M., & Fuente, L. (2014). *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política* . Medellín : Universidad Eafit.
- Rivas, J. A. (2013). El debate en torno a la calidad de la democracia. *Reflexión Política*, 22-31.
- Rodríguez, D., & Valldeoriola, J. (2009). *Metodología de la Investigación* . Barcelona: FUOC.
- Ruiz, A. (13 de Marzo de 2017). (M. Valencia, Entrevistador)
- Transparencia Internacional Colombia . (2000). *Para fortalecer el control ciudadano en Colombia: Estudio sobre la figura de veeduría ciudadana* . Bogotá : Zeta Periodismo .
- Vargas, P. (2012). *Incidencia de las estrategias autónomas de control ciudadano local en los procesos de democratización de la gestión pública local* . Medellín: Universidad de Antioquia .
- Varieties of Democracy. (2016). *V-Dem: Global Standards, Local Knowledge*. Obtenido de Varieties of Democracy Global Standards, Local Knowledge: <https://www.v-dem.net/en/>
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín . (2017). *Por la defensa de un sistema de planeación participativo, incluyente y efectivo* . Medellín.
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín . (2012). *Balance de la gestión de los planes de desarrollo de Medellín 1995-2011*. Medellín .
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín . (2014). *Balance Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 2012-2015: "Medellín un hogar para la vida"*. Medellín .
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín . (2016). *Principales aprendizajes del periodo 2012-2015 para la formulación del Plan de Desarrollo 2016-2019*. Medellín .

- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín . (2016). *Pronunciamento a la Opinión Pública: Encuentros ciudadanos y planeación local participativa* . Medellín .
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín . (2016). *Tres observaciones de la Veeduría al anteproyecto de Plan de Desarrollo "Medellín Cuenta con Vos 2016-2019"*. Medellín .
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín . (15 de Marzo de 2017). *Nosotros: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín* . Obtenido de Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín : <http://veeduriamedellin.org.co/index.php/nosotros>
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. (s.f.). *Inicio*. Obtenido de Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín : <http://veeduriademedellin.wix.com/vcpdm#!inicio/c1k6m>
- Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. (s.f.). *Veeduría de Medellín*. Obtenido de <http://veeduriademedellin.wix.com/vcpdm#!inicio/c1k6m>
- Velásquez, F. (1998). La veeduría ciudadana en Colombia . En L. Bresser, *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (págs. 257-290). Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona .
- Vieira, L. (1998). Ciudadanía y control social . En L. Bresser, *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (págs. 215-256). Buenos Aires: Editorial Paidós .