



**El control social en Medellín. Caracterización del Equipo Apoyo al Control Social de lo Público (2016 - 2019)**

Sebastián Manco Ocampo

Trabajo de grado presentado para optar al título de Politólogo

Asesor

Marco Fidel Agudelo Cano, Magíster (MSc) en Estudios Políticos

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Ciencia Política

Medellín, Antioquia, Colombia

2022

## Contenido

1. Resumen	3
2. Abstract	3
3. Introducción	3
3.1 Planteamiento del Problema y justificación	3
3.2 Metodología	10
4. Referentes conceptuales	10
4.1 Control social	11
4.2 Estado de la Cuestión	15
5. Marco normativo	24
5.1 El fomento del control social en los planes de desarrollo	28
6. Caracterización del Equipo Apoyo al Control Social desde sus funcionarios	32
7. Conclusiones	42
8. Referencias bibliográficas	44

## 1. Resumen

Esta investigación aborda el tema del control social, no solo como forma de lucha contra la corrupción, sino también como forma de ampliación de la democracia en tanto aumenta la influencia de la sociedad sobre el Estado, fortaleciendo la participación ciudadana para que influya en la gestión de lo público. El estudio se realiza desde el plano institucional, haciendo una caracterización del Equipo Apoyo al Control Social de lo Público, dependencia de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, que tiene como objetivo promover y fortalecer el control social en la ciudad.

**Palabras Clave:** control social, instituciones, participación ciudadana, gestión pública.

## 2. Abstract

This research addresses the issue of social control, not only as a way of fighting corruption, but also as a way of expanding democracy, while increasing the influence of society over the State, thus strengthening citizen participation to influence public management. The study is carried out from the institutional level, making a characterization of the Equipo Apoyo al Control Social de lo Público, a dependency of the Secretaría de Participación Ciudadana of the Alcaldía de Medellín, which aims to promote and strengthen social control in the city.

**Keywords:** Social Control, institutions, citizen participation, public management.

## 3. Introducción

### 3.1 Planteamiento del Problema y justificación

El fenómeno de la corrupción no escapa a ningún gobierno a nivel mundial, dicho de otra forma, todos los países en algún grado presentan hechos de corrupción. La anterior es una de las conclusiones que se desprenden de la revisión del Índice de Percepción de la Corrupción<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este Índice se construye a partir de la recopilación de varias fuentes que cuantifican la corrupción en el sector público (evaluación y encuestas de opinión con las cuales se mide la corrupción o ciertos aspectos de ésta como: soborno, Desvío de fondos públicos, uso de cargo público para beneficio privado, protección a

que desde 1995 realiza Transparencia Internacional (2019). Para el año 2019, el caso de Colombia arrojó una calificación de 37 puntos (en el que 0 significa corrupción elevada y 100 sin corrupción<sup>2</sup>), encontrándose a la par en el escalafón con países como Gambia y Tanzania. Esto resulta preocupante si se tiene en cuenta que, según Transparencia internacional, el país presenta un estancamiento en el esfuerzo por la lucha anticorrupción, sobre ello la institución explica que no se ha avanzado en recomendaciones que se han realizado anteriormente, como por ejemplo: la protección a denunciantes de corrupción, sanción efectiva a la desviación de recursos y abuso de poder, regulación de financiamiento de campañas políticas, entre otras (Transparencia Internacional, 2019).

Por otro lado, el Barómetro Global de Corrupción de 2019 asegura que el 57% de los colombianos consideran que su gobierno no está actuando de buena manera frente a la lucha contra la corrupción (Transparencia Internacional, 2019). Esta percepción resulta ser un fenómeno generalizado ya que tanto los organismos legislativos y ejecutivos, como las instituciones encargadas del control del Estado cuentan con alta impopularidad y bajo nivel de credibilidad (Escandón; Velásquez, 2015 citando a Fundación Restrepo Barco, 2011).

Ante este panorama, en el cual el país ostenta un alto nivel de riesgo de corrupción y además no se avanza en acciones para reducirlo; en el que, por otro lado, instituciones como los órganos de control del Estado tienen baja credibilidad y una alta impopularidad, pareciera que es necesario profundizar en otras alternativas. Es en esta medida que el control social aparece como una opción en la lucha contra la corrupción en tanto posibilita que la ciudadanía realice acompañamiento y vigilancia en la gestión pública. El control social es sobre todo una forma de ampliación de la democracia en tanto vela por una participación ciudadana en la que es posible conocer e incidir en la gestión pública, además le permite tener acceso a la información pública y conocimiento sobre cómo, cuándo, dónde, por qué, y con quiénes se ejecutan los recursos públicos.

---

denunciantes, etc.) Posteriormente se realiza un análisis de datos y se estandarizan los números de las diferentes fuentes en la escala 0 a 100 que utiliza la organización (Transparencia Internacional, 2019).

<sup>2</sup> El índice mide casi el total de países a escala mundial. Exactamente, 180 de los 194 reconocidos por la ONU.

Profundizando en lo anterior, desde un primer acercamiento teórico al concepto de control social, este se entiende como “el aumento de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el Estado” (Vieira, s.f., p. 25). En concordancia, el Ministerio del Interior lo define como la “piedra angular de la participación ciudadana (...), el derecho y el deber que tienen todas y todos los ciudadanos (...) de vigilar y fiscalizar la gestión pública con el fin de acompañar el cumplimiento de los fines del Estado” (Ministerio del interior, s.f.). Es por esto que, el control social más allá de ser una herramienta de lucha contra la corrupción, involucra un deber y un derecho que tiene la ciudadanía para influir en la gestión de lo público.

En materia de legislación en Colombia, la ley que mayor profundiza en este tema es la Ley 1757 de 2015, gracias a que establece los lineamientos para la promoción y protección en la participación democrática involucrando temas de tipo económico, administrativo, social, económico, cultural y de control político. Esta ley establece como objetivos del control social:

Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano; Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia; Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos; Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos; Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales; Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública; Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública; Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla; Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales. (Ley 1757, 2015).

Lo anterior en concordancia con Figueroa y Chávez (2015), para quienes el control social aumenta la influencia de la sociedad civil frente al Estado, equilibrando así el poder entre ambos, fortalece la democracia participativa y propone alternativas para el mejoramiento de

la gestión de lo público. (Figueroa y Chávez, 2015 citados en Ordoñez, Valencia y Trelles, 2019, párr. 20)

Si bien el control social trae consigo lo señalado anteriormente, y si bien, como señala el Barómetro Global de la Corrupción, la ciudadanía considera que pueden incidir positivamente en la lucha contra la corrupción, los desmotiva los trámites que implica (Barómetro global de corrupción, 2016 & 2019). Lo anterior expone un panorama complejo, ya que, aunque la ciudadanía cree en su poder de incidencia en la lucha contra la corrupción, poco interviene en razón sus diligencias. Esta desmotivación coincide con el panorama del bajo uso de las herramientas de participación ciudadana que describe la publicación “*Mecanismos de participación ciudadana: 20 años de ilusiones*” hecha por la Misión de Observación Electoral (2012) y en la que se revisa el período de 1991 a 2012 en Colombia. Entre los resultados la investigación expone que se presentaron 130 solicitudes de revocatoria, de las cuales 98 no lograron llegar a recolección de apoyos, las otras 32 alcanzaron la votación, pero ninguna logró la revocatoria. El estudio arroja además que, desde la iniciativa legislativa popular, se registraron 3 iniciativas sobre actos legislativos y 6 iniciativas de proyectos de ley, pero sólo dos llegaron al congreso. En cuanto al referendo el estudio menciona que, de dieciocho iniciativas de reforma a la Constitución, solo una llegó a la etapa de votación. A nivel municipal se adelantaron 69 referendos, 17 derogatorios o aprobatorios y 52 para la creación de municipios. Por último, en cuanto a consulta popular, se registraron 2 consultas del orden departamental y 23 de orden municipal, (Misión de Observación Electoral, 2012).

Así mismo, autores como Fabio Velásquez et al. (2020) señalan en investigaciones como “*¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003 – 2018*” que gran parte de las autoridades públicas muestran un síntoma de apatía para promover, respaldar y consolidar procesos participativos, incluso, que la descentralización política que trae consigo la participación ciudadana llevó a que los representantes políticos le miraran con recelo y en algunos casos le desprestigiaran (Velásquez et al., 2020). Otro estudio que rastrea este fenómeno es el realizado por el Instituto Popular de Capacitación (2016), en el que se concluye que la participación ciudadana frente al cuidado de lo público sigue siendo muy débil. Por otro lado, Hurtado e Hinestroza aseguran que existe escasa utilización de los

mecanismos de participación ciudadana (Hurtado & Hinestroza, 2018). Tesis en la que coincide Velásquez y otros autores (2020) cuando afirman que la participación ciudadana ha tenido un bajo grado de incidencia en la formulación de políticas públicas locales y en la orientación de la gestión municipal (Velásquez et al., 2020).

En frente de este panorama, parece necesario, entre otras medidas, ahondar esfuerzos para que se promueva y se fortalezca esta forma de participación, ya no solo como lucha contra la corrupción, sino, además, para el fomento de una gestión pública transparente y de calidad, que garantice el buen manejo de los recursos y la materialización de los fines del Estado. Sobre esto, desde la academia se hacen recomendaciones encaminadas a:

incentivar con más fuerza la participación de la ciudadanía en los ejercicios de control a la administración pública, articulando acciones (...) como la rendición de cuentas, (...) el control social, el acceso a la información y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano (Agudelo, 2017, p. 118).

Autores como Guerrero, Rincón, aseguran que la demanda ciudadana resulta ser un complemento para los mecanismos estatales y es fundamental para el empoderamiento ciudadano, la mejora de la representatividad y, además, el control de la corrupción (Guerrero; Rincón, et al., 2017, p, 287).

Todavía cabe señalar que, en el control social y precisamente en lo referente a la promoción y fortalecimiento de éste por parte del Estado, es imperante hablar de capacidad institucional, ya que esta se convierte en una variable que determina tanto en la calidad de la promoción como en el grado de fortalecimiento que se realice.

Jorge Hintze (s.f.), define la capacidad institucional como el “potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo que permitan las exigencias del corto” (p. 67). Para Hintze (2016), el valor externo significa la “producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades” (p.67), mientras que el valor organizacional lo entiende como “promoción del desarrollo estratégico de la misma organización” (Hintze, s.f., como se citó en Enzo, 2016, p. 67). De ello, se puede extraer dos elementos, el primero hace referencia al valor externo como el potencial para la producción

tanto de bienes como de servicios que satisfagan las necesidades, y, segundo, como el potencial del desarrollo institucional.

Rosas (2008) aporta al tema en cuestión realizando una clasificación de las diferentes definiciones como algunos autores han entendido el concepto. El primero de ellos es la capacidad institucional *indicada*, entendida como “potencial para cumplir tareas” (p. 124). Esta categoría agrupa a autores como Sikkink (1993), que la define como “eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (Sikkink, 1993, citado en Rosas, 2008, p. 125). En segundo lugar, está la capacidad *efectiva* entendida como la “actuación de gobierno o su desempeño”. Para el autor, esta actuación se mide en la “aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004, citado en Rosas, 2008, p. 125), de esta manera, el autor deja el peso de la capacidad institucional en la capacidad de gestión pública.

Tercero, la capacidad institucional entendida como “producto”, “resultado de un proceso” o “habilidades producidas”. Algunos autores la definen como “la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (Hilderbrand y Grindle, 1997; Land, 2000; Burns, 2005; Ospina, 2002, como se cita en Rosas, 2008, p. 125). Por último, la capacidad institucional como *proceso* es entendida como los esfuerzos por mejorar la capacidad. En esta misma línea, se encuentran descripciones como las de Chávez y Rayas (2006), que la definen como:

“el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo (es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento)” (Chávez y Rayas, 2006, citado en Rosas, 2008, p. 126).

Finalmente, la autora destaca la necesidad de adoptar la capacidad institucional no sólo como aparato organizacional (capacidad administrativa), sino también que haga alusión a su contexto, tanto institucional del sector público como al entorno económico, político y social; es decir, a su capacidad política (Rosas, 2008, p. 134). De esta manera, la capacidad



institucional tiene que ver con 3 niveles. En la capacidad administrativa se encuentran los dos primeros: 1) el nivel micro desde el individuo, es decir, el recurso humano en la organización; 2) el nivel meso desde la organización administrativa y su capacidad de gestión; y 3) en la capacidad política está el nivel macro, del que depende el contexto institucional.

Una vez visto lo anterior, se tienen los elementos suficientes para determinar hacia donde se dirige esta investigación. La indagación se enfoca en el aspecto institucional de la promoción del fortalecimiento del control social. En particular, el foco se pone en las instituciones del Estado con objetivos de fortalecimiento y promoción del ejercicio de control social en la ciudadanía, en sentido estricto, se trata del fomento del control social por parte del Equipo Apoyo al Control Social de lo Público en la ciudad de Medellín.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es realizar una caracterización del Equipo Apoyo al Control Social de lo Público, el cual se encuentra adscrito a la Subsecretaría de Formación para la Participación Ciudadana de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, en el marco de sus funciones de promoción del control social en la ciudad durante el período 2016 - 2019.

Lo anterior se logra de la siguiente manera: en primer lugar, se identifican los objetivos en torno al control social que se trazó la administración de 2016 – 2019, esto incluye revisar los planes de desarrollo nacionales, el plan de desarrollo departamental, para luego llegar al nivel municipal y analizar cómo se insertó el control social en el plan de desarrollo de Medellín para el período objeto de estudio, todo esto desde el marco jurídico del Estatuto de Participación Ciudadana Ley 1757 de 2015.

Posteriormente, se analiza la estructura administrativa de la Alcaldía de Medellín, especialmente la unidad administrativa denominada Equipo Apoyo al Control Social de lo público, para describir aspectos internos del Equipo desde la perspectiva de sus funcionarios, como lo son las funciones que cumple esta dependencia, objetivos que sigue y la forma en que buscan ser cumplidos, además de sus procesos de articulación institucional, recursos con que cuenta en dicho período, estructura organizativa, entre otros.

### **3.2 Metodología**

La investigación se direcciona hacia un estudio descriptivo y cualitativo desde un enfoque neo-institucional, pues realiza una caracterización del Equipo Apoyo al Control Social desde sus objetivos y forma en que se pretenden alcanzar, sus recursos, estructura organizativa, entre otros. Lo anterior, centrándose en la perspectiva de sus funcionarios.

Se hace uso de fuentes primarias y secundarias, en el primer caso se trabaja con la información que se genera a través de entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos adscritos al Equipo Apoyo al Control Social, vinculados durante el tiempo de análisis (2016 - 2019), y en el segundo caso se hizo una búsqueda de documentos normativos e institucionales como planes de desarrollo, cartillas, revisión de normas, decretos, leyes, etc. Entre los entrevistados se encontraron dos líderes que coordinaron las acciones del equipo en diferentes momentos del periodo 2016 – 2019 y dos funcionarios del personal operativo del equipo que estuvieron durante todo el periodo administrativo. Esta información se recolectó por medio de la grabación de las entrevistas (formato de audio), las cuales fueron transcritas y, posteriormente segmentadas en diferentes bloques temáticos que permitieron evidenciar acuerdos o diferencias entre ellos frente a la caracterización propuesta.

Frente a las consideraciones éticas, se garantizó tanto la calidad y la veracidad de la información, el respeto por los derechos de autor, la información a los entrevistados de los objetivos y alcances de la investigación, aplicación de consentimiento informado y socialización de los resultados. Cabe señalar además que esta investigación representa mínimo riesgo para las personas entrevistadas, pues no incluye a ninguna población vulnerable. Por último, el uso de las fuentes documentales se rige por estándares académicos de citación, referenciación y reconocimiento por la propiedad intelectual.

### **4. Referentes conceptuales**

## 4.1 Control social

Aunque el concepto de control social tiene su nacimiento en la sociología durkheimiana (Olmo, 2005, p. 2), actualmente posee una doble connotación que difiere una de otra; desde la primera, se entiende como un equivalente de “orden social” u “organización social” para regularse a sí misma (Janowitz, 1975, p. 2), o incluso como un “logro de consenso y autorregulación por medio del acuerdo y la influencia social” (Antillano, 2010, p. 11). En su segunda connotación se encuentran autores como como Isunza Vera (2010), quien define el control social como un “proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directas (...) en las cuales están articuladas formas continuas de incidencia social sobre el poder público y el aparato administrativo” (Isunza Vera, 2010, como se citó en Transparencia por Colombia, s.f., p. 2)

Desde Peruzzotti y Smulovitz (2002), se utiliza el concepto de *social accountability* como sinónimo de control social (aunque cabe resaltar que no se traduce tal cual), este es definido como el “accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios los cuales buscan influenciar en el sistema político y en las burocracias públicas” (citado en OPALC; Transparencia por Colombia, s/f, p.5). Tanto Isunza Vera (2010) como Peruzzotti y Smulovitz, coinciden en la idea del control social como herramienta para incidir en la administración pública y en general en lo público, pero se separan en tanto que, para Vera (2010), esta herramienta nace o se posibilita gracias a una creación institucional desde el Estado, o lo que desde las políticas públicas llamaríamos *Top Down* (de arriba hacia abajo), mientras que para los otros autores, al surgir desde sectores organizados de la sociedad civil, desde una idea mucho más popular se puede asociar a lo que conocemos como *Button up* (de abajo hacia arriba).

Desde Nuria Cunill Grau (2007) se define el control social como una forma crítica de participación ciudadana, en el que se asume una relación externa al Estado que permite la vigilancia sobre lo público, es una forma autónoma de poder ciudadano que busca incidir en los actores públicos (estatales y no estatales) (Cunill, 2007). En esta definición Cunill, además de tomar la postura *Button up* y la capacidad de incidencia vista desde la vigilancia que propone sobre lo público, añade el elemento crítico de un poder autónomo que está por

fuera del Estado y, además, caracteriza o materializa la idea de poder público que nombra Isunza Vera (2010) y la pone en cuerpo de los actores públicos.

Otros elementos que resalta la autora referente al tema del control social es que, en conjunto con la rendición de cuentas, hacen alusión a “dos perspectivas del mismo fenómeno”. Este mismo fenómeno del que habla Cunill (2007) y que relaciona al control social con la rendición de cuentas es la necesidad de que políticos, funcionarios y empresarios que contratan con el Estado rindan cuentas, presenten información detallada de su gestión pública y abran las puertas de sus transacciones, generando así las condiciones suficientes para hacer control, ya que, si no hay apertura desde lo estatal, gubernamental y empresarial, se impedirá el ejercicio de control social en cabeza de ciudadanos y organizaciones sociales.

Otro tipo de relación que se propone entre control social y rendición de cuentas se ejemplifica en la clasificación realizada por Olvera e Isunza (s.f.). En una primera instancia 1) la *Horizontal accountability* hace referencia al control entre poderes estatales (en Colombia: fiscalía, procuraduría y contraloría); la 2) *vertical accountability* es la sociedad controlando al Estado pero sólo desde procesos electorales; en la 3) *International accountability* confluyen tanto actores locales y redes internacionales de vigilancia; y la 4) *Societal accountability* en el que el control proviene desde la ciudadanía y reboza los canales clásicos de participación democrática del voto (Olvera e Isunza, s.f; Pérez, s/f, citados en Rojas, 2017, p. 52). Cabe resaltar que desde esta perspectiva el control social es una forma específica de rendición de cuentas.

Para Cunill (2007), la eficacia tanto del control social como de rendición de cuentas dependerá de la apropiación y de las condiciones de posibilidad de ejercer control social (Cunill, 2007, citado por IPC, 2016, p. 14-15). Otra de las acepciones de control social la aporta Vieira Liszt (s.f.) al decir que “ha sido tradicionalmente visto como el aumento de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el Estado” (p. 25)

Por otra parte, el concepto que se aporta en el “Módulo de Fundamentos Conceptuales y políticos de la Participación y el Control Social”, en el que se le asocia tanto con la descentralización del poder y su acercamiento al ciudadano, como con una nueva forma de democracia local que posibilita el espacio a formas de autogestión, cooperación y compromiso en la estructuración y puesta en marcha de programas públicos. A partir de esta

posición, desde el Estado se brinda a la ciudadanía un espectro mayor de poder que le posibilitará construir y acompañar programas públicos (IPC, 2016). Este poder es diferente del que propone Cunill (2007) puesto que solo se refiere a la posibilidad de acompañamiento de aliado en el quehacer público, mientras que la autora enfatiza en la característica crítica desde una posición externa de poder autónomo que le posibilita vigilar e incidir.

Entre tanto, el IPC (2016) realiza su aporte en la definición del control social como “forma de capacitación por medio de la cual, los ciudadanos ejercen una función crítica de observación y vigilancia sobre el comportamiento y la responsabilidad de los agentes públicos en el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos” (2016, p. 3). Lo anterior es, sin duda, una postura que se encuentra acorde con lo planteado por Cunill (2007), en tanto reconoce en ella una forma específica de participación ciudadana gracias a su aspecto crítico, el cual, tiene el poder de vigilar lo público y hacer responsables a los agentes públicos por su gestión. Una tercera postura se encuentra desde Rojas (2017) quien se refiere al control social como una forma de participación ciudadana en la que la ciudadanía ejerce una función crítica sobre agentes públicos, estatales y no estatales.

Por último, dos aportes sobre el concepto, primero, Verdesoto (2000) que define el control social de la gestión pública como “el diseño de una institucionalidad transparente en relación con la demanda de la sociedad, que condicione al Estado a la visibilidad de sus intervenciones y a que sea permeable a la influencia de todos los ciudadanos” (p.82), y en segundo lugar, la Ley 1757 de 2015 la define como “el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados” (Ley Estatutaria 1757, Art 60).

En cuanto a la revisión de la literatura sobre los enfoques de control social se hallaron cinco perspectivas al respecto. El primero de estos enfoques tiene que ver con una relación de demanda del ciudadano frente al Estado en términos de bienes y servicios, es decir, la vinculación entre la ciudadanía y el Estado se cimienta en la relación *consumidor-proveedor*, que, en correspondencia a la privatización de los bienes públicos, la ciudadanía limita su control social a la capacidad de elegir o no las alternativas del oferente (Estado). En esta dirección el control social, según Cunill Grau, consiste en la capacidad de eliminar las entidades prestadoras de servicios que no satisfagan sus necesidades o intereses (Cunill,

2007, citado en IPC, 2016). Según la investigación realizada por el IPC, esta forma de control social tiene un carácter principalmente individual y se reduce a contar o no, con los recursos económicos para acceder a los servicios, lo que implica una tajante limitación frente el ideal de participación ciudadana, la configuración de sujetos políticos y afirmación de las inequidades sociales (IPC, 2016).

En segundo lugar, el control social desde el enfoque electoral, en este, según el IPC (2016), las exigencias de responsabilidad administrativa recaen en los representantes elegidos, motivo por el cual dicho control se materializa en el proceso electoral; estos representantes delegados por medio del voto son los encargados de realizar el control social.

El tercer enfoque, el jurídico, estipula que, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, si bien el poder emana del pueblo, es el derecho quien regula la legalidad y respalda dicho control social para ser ejercido, ya que el pueblo tiene la potestad de controlar ese poder en cuanto a sus fines, medios y efectos (IPC, 2016).

El cuarto enfoque, el de la doble vía, según el texto del IPC, pone su interés en dos ejes, por un lado, en la administración (sus decisiones, y rendición de cuentas), y por otro, en la ciudadanía que controla la gestión pública en razón de la exigencia de información y del establecimiento de una vigilancia preventiva y de resultados (IPC, 2016). Así las cosas:

“en el de doble vía se asume que la ciudadanía ejercerá un control sobre el Estado mediante una participación directa y se considera que con ello se produce una ampliación de la esfera pública y de acercar las brechas existentes entre el Estado y la sociedad, afianzando los valores democráticos” (p. 21).

Finalmente, el control social desde la democracia, este enfoque se basa en primera instancia, en la configuración de una ciudadanía efectiva que a través de la capacidad de elección pueda agenciar la exigencia de la garantía de sus derechos. También, hace hincapié en los efectos o resultados de la participación ciudadana en cuanto a vigilancia y control social al respecto del Estado. Esta perspectiva, permite expandir el terreno de la democracia en lo que refiere a la rendición de cuentas como elemento determinante para que el Estado asuma responsabilidad frente a los usos de lo público (p. 20).

Una vez expuestos los enfoques desde donde se ha entendido el concepto, se adopta la perspectiva la cual permite a la ciudadanía, a través de la participación directa ejercer control sobre el Estado y que, por consecuencia, dicha participación ampliará la esfera pública a partir de la reducción de la brecha entre el Estado y la sociedad profundizando así los principios democráticos. Igualmente, cabe añadir el interés dual que propone el enfoque de doble vía, ya que, si bien tiene una preocupación por la ciudadanía, pone la mirada también en la administración entendiendo este como un proceso en el que la ciudadanía adquiere deberes y derechos con el control social, pero donde también se necesita una reciprocidad de parte de la gestión pública en sus actos, decisiones, y deberes en la rendición de cuentas.

#### 4.2 Estado de la Cuestión

El presente estado de la cuestión, tendrá dos bloques de información para facilitar el tratamiento de la información. De estos, se hará una clasificación de la misma en cuanto a) objetivos de la investigación, b) metodología, conceptos y autores d) conclusiones y/o hallazgos, así como se muestra a continuación.

**Cuadro 1 (Investigaciones que nutren el estado de la cuestión)**

Nombre Investigación	Objetivos
Evaluación de experiencias ciudadanas de control social a la gestión pública en Colombia. Estudio de Caso	Evaluar los factores relevantes del ejercicio de control social a la gestión pública: - Acceso a la información pública. - Asimetrías de la información. – Costos inherentes a la información. – Fuentes de financiamiento del control ciudadano. – Relación con los organismos de control. – Alianzas u otros mecanismos de articulación con otras organizaciones de la sociedad civil. – Constitución de redes.

<p>Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramienta de control social y político utilizados por la comunidad y las instituciones.</p>	<p>Evaluar el nivel de conocimiento y aplicabilidad que tiene la ciudadanía sobre los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que, como herramientas de control social y político, utilizan la comunidad y las instituciones en el Municipio de Filadelfia – Caldas.</p>
<p>Participación y Control Social en la Política Pública de Seguridad Alimentaria. Caso Comedores comunitarios caso Bogotá.</p>	<p>Evidenciar la prestación de servicios sociales por parte de la administración en el marco de la implementación de la política social distrital para generar prácticas participativas por parte de los beneficiarios y así mismo identificar las formas de organización comunitaria para el control social.</p>
<p>Conocimientos sobre control social que tienen estudiantes de grado once, educación técnica, tecnológica y universitaria de instituciones educativas en Medellín.</p>	<p>Identificar y describir los conocimientos sobre control social a la gestión pública que tienen los y las estudiantes de grado once y los primeros semestres de educación técnica, tecnológica y universitaria de instituciones educativas de Medellín</p>
<p>Veedurías ciudadanas en Antioquia – Agentes de legalidad y construcción de ética en la función pública.</p>	<p>Identificar la relación existente entre el ejercicio de las veedurías ciudadanas y la ética de la administración pública en 16 municipios del departamento con miras a la comprensión de la cultura de la legalidad en Antioquia.</p>



Control social en la participación ciudadana: Una visión desde los servicios públicos locales.	Analizar el control social en el ejercicio de la participación ciudadana, haciendo énfasis en los servicios públicos. La investigación se aborda desde una perspectiva teórica con la revisión de documentos impresos y digitales.
Control ciudadano en las estrategias anticorrupción en Colombia	Aplicar a la gestión pública los principios de transparencia, eficacia, eficiencia y rendición de cuentas que son los ejes del buen gobierno.
Los observatorios de Concejos Municipales en Colombia: Un reto para ejercer control social.	Identificar las características, factores y retos que influyen en la consolidación de los Observatorios a Concejos Municipales y la Red de Observatorios desde el marco conceptual de comunidad de práctica.
Accountability social en Colombia: Oferta institucional y demanda ciudadana.	Analizar la oferta institucional y la demanda ciudadana en Colombia en lo que en términos de Peruzzotti y Smulovitz (2002) se conoce como accountability social.
Estrategias de control ciudadano; Una aproximación a la intervención megaminera en Cajamarca – Tolima.	Describir y analizar a la luz de los conceptos de resistencia civil y acción colectiva, cómo las movilizaciones sociales en el Tolima han logrado generar cambios en el modo de operar de la transnacional minera AngloGold Ashanti en la Mina la Colosa entre los años 2007 y 2013.

*(Elaboración Propia con los datos tomados de: Instituto Popular de Capacitación, 2016; Escandón Vega y Velásquez Bernal, 2015; Agudelo y Zapata, 2014; Ordoñez Valencia y Trelles Vicuña, 2019; Guerrero Rincón, et al, 2017; Corredor Gil (2014).*

Desde el acercamiento al primer bloque de información y teniendo en cuenta sus enfoques, se destaca el uso del enfoque normativo “desde el cual se sustentan en los fundamentos constitucionales y legales vigentes en Colombia para el ejercicio de la vigilancia y el control social (IPC, 2016, p.32), esto, en los caso de las investigaciones realizadas por Álvarez (2012), “*Evaluación de experiencias ciudadanas de control social a la gestión pública en Colombia*” y el de Valencia y Ramírez (2012), “*Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramienta de control social y político utilizados por la comunidad y las instituciones del Municipio de Filadelfia - Caldas*”.

Por otro lado, Lovera (2014), parte igualmente de postulados constitucionales, pero trabaja además con los enfoques territorial, poblacional, diferencial, de derechos humanos y de inclusión social en lo relacionado con Estado Social de Derecho e implementación de políticas públicas. Además, parte del término de *Accountability* y sus demás clasificaciones desarrolladas por Peruzzotti y Smulovitz (citado en IPC, 2016, p. 32-33) en donde para ellos este término, permite “crear herramientas institucionales de control que involucren la sociedad civil para controlar las amenazas contra el Estado” (p. 32- 33).

Además, en las investigaciones se encuentran caracterizaciones como la que se impulsó desde la Universidad Nacional, en 46 ejercicios de veedurías en Antioquia. En 16 municipios del departamento se identifica la relación entre el ejercicio de veeduría y conceptos como cultura de la legalidad desde la perspectiva de Godson (2000), y ética de la administración pública. (IPC, 2016, pp. 34-35). También se plantea el tema de las veedurías como ejercicio de control social pero de forma un poco más concreta, gracias a la metodología de estudio de caso; en esta, se evalúan factores relevantes del control social como acceso y asimetrías en la información, costes de la organización, fuentes de financiamiento, relación con los órganos de control, alianzas articulaciones con otras organizaciones y construcción de redes, como es el caso de la investigación de Álvarez (2012) con la veeduría cívica al proyecto vial doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso (IPC, 2006, p. 37).

Más aún, algunas obras trabajan conjuntamente el control social y participación ciudadana, como es el caso de Valencia y Ramírez (2012) que investigan los mecanismos constitucionales de participación como formas de control social y político. Lovera (2014),

por su parte, aborda igualmente el control social como una forma de participación ciudadana, pero lo hace desde la política pública de seguridad alimentaria en comedores comunitarios de Bogotá. En concordancia, otros autores hacen un diagnóstico en la población juvenil en Medellín para identificar los conocimientos que estos tienen en materia de control social a la gestión pública (Roldan, et al., 2014, como se cita en IPC, 2016, p. 39).

Entre las conclusiones más relevantes de las investigaciones anteriormente mencionadas se encuentran las siguientes: la Universidad Nacional resalta que la población que principalmente participan de las experiencias de control social son personas mayores de 50 años. Además, la percepción de los veedores frente a su trabajo posee realidades ambiguas; por un lado, perciben su trabajo como un catalizador para aumentar el compromiso de los agentes públicos, por otro lado, la percepción es que no tienen impacto en la ética del agente público, ello debido a las problemáticas al momento de ejercer control social. Se destacan como fortalezas la vocación, el interés y la voluntad por parte de los veedores, más su credibilidad y confianza por parte de la comunidad. Además, se encontraron debilidades como: falta de recursos técnicos y financieros, ausencia de capacitaciones para los veedores en algunas cuestiones específicas de obra pública que desean vigilar y falta de acompañamiento tanto de personerías municipales como de las comunidades (IPC, 2016, p. 46-47).

En el estudio de Valencia y Ramírez (2012), los resultados son: poco conocimiento por parte de la población hacia los mecanismos de participación y el no reconocimiento de los mismos como un derecho constitucional, falta de información sobre espacios de participación y poco interés por parte de los gobernantes para promoverlos (IPC, 2016, p. 52 - 53).

Desde otra perspectiva, en la evaluación de experiencias realizada por Álvarez (2012), se encuentran resultados en cuanto a la asimetría no sólo de información sino también de la formación y, además, de las limitadas posibilidades que tienen los veedores con dicha información debido a su falta de conocimientos técnicos. (IPC, 2016, p. 53-54). Por último, cabe mencionar los resultados de Roldan y otros (2014) los cuales apuntan a algunas ya mencionadas por otros autores, como lo es el desconocimiento práctico y conceptual frente al control social. (Roldan, et al, citados en IPC, 2016 p. 54).

En la literatura revisada, se pudieron evidenciar una serie de tendencias, conexiones y vacíos del control social en Colombia, entre estos, cabe mencionar los siguientes: dificultad en el acceso a la información y asimetría de esa información entre los autores (Veedores y ciudadanos no tienen el mismo acceso a la información que un político, administrador público o empresario); dificultades de financiación de los procesos de control ciudadano, resistencia institucional al control ciudadano, falta de conocimiento sobre el tema objeto de control; baja participación de jóvenes, dificultades en cuanto al acompañamiento y capacitación que se brinda, como también en por lo menos dos asuntos normativos. El primero de ellos, la gran cantidad de normas que dificultan al ciudadano su aprendizaje; y también, las deficiencias normativas dificultan su aplicación. Por último, resaltan las percepciones ambiguas frente al control social, ya que, aunque se demuestra un crecimiento de veedurías, son pocas las experiencias exitosas, entre otras cosas, por la excesiva demora de los entes de control en dar respuesta a las denuncias (IPC, 2016, p. 56-63).

En cuanto a los retos, se destacan: cualificar el acompañamiento y la asesoría a los miembros de las veedurías, examinar las condiciones de efectividad del control ciudadano, velar por la independencia de las veedurías y por la exigencia en la rendición de cuentas, comprometer a las universidades en la asesoría y acompañamiento en los ejercicios de control social, formación en la utilización de las Tics, así como difundir y promocionar el trabajo de las veedurías. Por último, es necesaria la formación ciudadana en la educación básica y secundaria que incremente la participación de esta población en procesos de control ciudadano y que el control social trascienda lo coyuntural (IPC, 2016 p. 64-65)

para el segundo bloque de información tenemos el trabajo investigativo de Ordoñez y Trelles (2019) donde se antepone como objetivo analizar el control social en el ejercicio de la participación ciudadana desde la teoría, enfatizando en los servicios públicos locales, entendidos como “medios por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la sociedad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2003, como se cita en Ordoñez y Trelles, 2019, párr. 8). Otra investigación que se hace desde el plano teórico es la realizada por Agudelo y Zapata (2014), en la que se proponen adentrarse en los planteamientos de la nueva gestión pública, desde los conceptos de transparencia,

eficacia, eficiencia y rendición de cuentas. Desde aquí se revisan el conjunto de políticas y normativas ejecutadas por el gobierno de Colombia (Agudelo y Zapata, 2014, p. 66). Escandón Vega y Velásquez Bernal (2015) contraponen dos perspectivas que deben, según los autores en los que se apoya, Peruzzotti y Smulovitz, acompañar el *accountability* o “rendición de cuentas”. Esto es, por un lado, la oferta institucional del Estado en materia de rendición de cuentas y por el otro, la exigencia o demanda de cuentas por parte de la ciudadanía. En el texto de Guerrero Rincón, Navarro España y Patricia Meneces (2017) se caracterizan los observatorios de concejos municipales (OCM) y sus redes, bajo la mirada de las comunidades de prácticas (CoP). Así mismo se describen los factores y retos que determinan a la hora de su consolidación (Guerrero Rincón et al, 2017, p. 59). Por último, se describe gracias a un estudio de caso, como las movilizaciones en contra de la transnacional minera AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, dieron como resultados cambios en la forma en que ésta operaba. (Corredor Gil, 2014, p. 71).

En cuanto a la metodología, Ordoñez Valencia & Trelles Vicuña (2019), abordan la investigación desde un enfoque neo-institucional, apoyándose en la revisión de documentos tanto impresos como digitales. Desde el Texto Control ciudadano en las estrategias anticorrupción en Colombia, se aborda la investigación desde un enfoque neo-institucional de las políticas públicas, en el cual, es necesario que las instituciones sean “independientes, abiertas, transparentes y creíbles” (Mariscal, 2010, citado en Agudelo y Zapata, 2014, p. 69). Por otro lado, la investigación de Escandón Vega y Velásquez Bernal (2015), desde el discurso de modernización del estado, el refuerzo del sistema de frenos y contrapesos, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, presentan algunos factores de incidencia en el *accountability* social. Allí, se usan como variables principales la oferta estatal y promoción del control por parte de la ciudadanía, como también de la demanda ciudadana de rendición de cuentas.

Por su parte, Guerrero Rincón, Navarro España, Patricia Meneces y Castro Becerra (2017), realizan un estudio de caso en el que se aplicó el análisis inductivo de datos cualitativos y se tuvo apoyo de revisión documental, tales como encuestas y entrevistas (Guerrero, Rincón, et al, 2017). Por último, en el estudio realizado por Corredor Gil (2014), se aborda desde un

enfoque cualitativo que permite medir el comportamiento de la comunidad, para ello se realizaron visitas a campesinos y a Comités ambientales.

Las investigaciones anteriormente mencionadas dejaron como resultados y hallazgos los siguientes: el control social favorece el fortalecimiento de la gestión pública, es decir, eficiencia y eficacia en la calidad de los servicios públicos. Además, para que las políticas hechas para responder a las demandas sean exitosas, deben tener la participación en conjunto de Estado y sociedad (Ordoñez; Trelles, 2019). Aunque por parte del estado se incentiven, existen vacíos en los procesos de formulación, diseño, ejecución y control y evaluación de las políticas (Agudelo; Zapata, 2014). Aunque en Colombia hay oferta estatal de rendición de cuentas institucionalizada, hay también poca vinculación para el ciudadano, esta, resulta ser más propaganda política que un examen a la gestión pública. (Escandón; Velásquez, 2015)

Entre otros resultados se destaca que los mecanismos de participación son restringidos y poco atractivos gracias a sus costes y baja efectividad. En términos de Peruzzotti y Smulovitz (2003), el concepto de *accountability* está casi ausente del sistema cultural y político. Escandón y Velásquez (2015) por su parte, concluyen que en Colombia ha surtido frutos las organizaciones que realizan control social, sin embargo, ha sido a la vez compleja si se considera el limitado recurso financiero y humano, su planeación estratégica, la relación con actores políticos, el apoyo institucional y uso de las Tics (Escandón y Velásquez, 2015).

Por último, los resultados que trae Corredor Gil (2014) en su investigación, nos permite ver el control social por fuera de los canales institucionales y más desde la espontaneidad de los ciudadanos por medio de las movilizaciones, la resistencia, desobediencia civil y protestas. Los anteriores apuntan a que dichas vías han logrado “generar cambios en las dinámicas de intervención de la empresa en este territorio”. Además, esta forma de estrategias no violentas ha logrado seducir e incidir en parte de la opinión pública (Corredor, 2014, p. 71).

En la revisión de los textos anteriormente mencionados se encontraron estudios en los que predomina la evaluación de experiencias, en estas se analizan aspectos del control social y como este se desarrolla bajo diferentes territorios con distintos contextos y con diversa

población. Predomina una visión desde la ciudadanía, otra pequeña parte enfoca su lente en la relación entre institucionalidad y ciudadanía.

De esta manera se realizaron investigaciones que analizan: el acceso a la información que tiene la ciudadanía, asimetrías en la información y sus costes, fuentes de financiamiento, alianzas, articulaciones, construcción de redes y relación con organismos de control; se evaluaron también los conocimientos sobre el control social que tienen jóvenes de últimos grados de secundaria y primeros de educación superior; de una manera muy similar, se evaluó el conocimiento y aplicabilidad de mecanismos de participación ciudadana y control social; se identificaron características, factores y retos que atraviesan la consolidación de observatorios a consejos municipales. Incluso, se analizaron cambios generados por mecanismos de control social por fuera de los formales e institucionales como lo son la resistencia y las movilizaciones sociales. Por último, en el marco de las investigaciones que analizan el control social desde la ciudadanía, se encontró la revisión de este ejercicio en la prestación de los servicios públicos.

Otras investigaciones ponen su análisis en el relacionamiento de la ciudadanía y la institucionalidad, por ejemplo, se evidenció la prestación de servicios en el marco de la política social distrital para generar practicas participativas y, además, se identificaron formas de organización para el control social. Otra de las investigaciones analizó la relación entre el ejercicio de las veedurías y la ética de la administración pública. Otro análisis de este relacionamiento ciudadano e institucional se realiza en el análisis de la oferta institucional y la demanda ciudadana del “accountability social”.

En los estudios revisados, muy poco se analiza los ejercicios de control social centrados en la perspectiva institucional; es allí donde se encontraron grandes vacíos y falencias investigativas; ya que si bien, aunque el ejercicio de control social es realizado por la ciudadanía y gran parte de estas iniciativas nace de ésta, se debe recordar el compromiso que adquiere el Estado Colombiano frente al tema de participación ciudadana y en específico del control social. En este sentido, es pertinente generar más ejercicios de análisis que estudien este tipo de promoción y fortalecimiento del control social que se fomenta desde el ala institucional, para entender de qué manera se realiza, que objetivos o pilares busca cumplir,

a quienes va dirigido, y demás aspectos que permitan realizar un seguimiento a estas iniciativas, no solo para evaluarlas, sino para ajustarlas y potenciarlas en favor de su contexto.

Es lo anterior, el mayor aporte que arroja la revisión de las investigaciones expuestas, el descubrimiento del vacío analítico que en el territorio nacional hay sobre el control social desde la perspectiva institucional, esto, para el cumplimiento no solo de los acuerdos que a nivel internacional se encuentra adscrito el Estado colombiano, sino también para el cumplimiento de la normativa a la que a nivel nacional se compromete.

## **5. Marco normativo**

### **Ley 1712 de 2014**

Esta ley tiene como objetivo regular el derecho a la información pública, esclarecer sus procedimientos, garantía del derecho y excepciones. Para esto reglamenta que, Toda entidad pública, en todos los niveles de la estructura estatal, organismos de control, personas naturales y jurídicas públicas o privadas que presten servicios públicos, así mismo, partidos, movimientos políticos, entidades que administren recursos públicos deberán poner a disposición del público su información a través de medios físicos o de comunicación electrónica (Ley 1712 de 2014, Artículo 1, 2). Las únicas excepciones al acceso a la información pública son los casos en que la información se califica como información clasificada o de reserva. Además, del os casos en los que la petición de dicha información vulnere los derechos a la intimidad de los servidores públicos, el derecho a la vida, seguridad o salud y los secretos comerciales, industriales y profesionales (Artículo 18).

Esta información debe contar además con los principios de transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de información, divulgación proactiva de la información y principio de responsabilidad en el uso de dicha información (Ley 1712 de 2014, artículo 5).

En la información que tanto entidades como personas están obligadas a hacer público destaca: la descripción de la estructura orgánica, funciones y deberes, presupuesto general, planes de gasto público anual, obras públicas, bienes adquiridos, inversiones, plazos para el



cumplimiento de contratos, además de su plan anticorrupción y de atención al ciudadano (Artículo 9).

### **Ley 850 de 2003**

Esta ley es la encargada de reglamentar las veedurías ciudadanas, en esta, se definen como: “el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades” (Ley 850 de 2003, artículo 1). Podrán constituir veedurías los ciudadanos, ya sea de forma plural a través de organizaciones (comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas, etc.). Para esto se procederá a elegir de forma democrática a los veedores y se declarará de forma escrita los integrantes de la veeduría, objetivo a vigilar, nivel territorial y su duración. (Artículos 2 y 3).

La vigilancia que se permite hacer a las veedurías recae sobre entidades de diferentes niveles de la administración, sobre particulares y organizaciones que cumplan funciones públicas. (Artículo 5).

Entre los objetivos que deben seguir las veedurías destacan el fortalecimiento de los mecanismos de control contra la corrupción, fortalecimiento de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión de asuntos que les incumben, apoyar labores de las personerías en procesos de fortalecimiento de participación ciudadana y comunitaria, velar los intereses de la comunidad como beneficiarios de lo público, velar por el cumplimiento de principios constitucionales en la función pública, democratización de la administración pública, etc (Artículo 6) y la constitución de dichas veedurías se debe regir además por los principios de democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia, objetividad y legalidad (Artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14).

Por último, entre las funciones que pueden desempeñar las veedurías se encuentran la vigilancia de los procesos de planeación para que se le de participación a la comunidad implicada, vigilancia en la asignación de presupuestos, vigilancia en el proceso de contratación, vigilancia en la ejecución y calidad de las obras, programas e inversiones, solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores y demás involucrados información que dé a conocer el cumplimiento de los programas, contratos o proyectos

vigilados, comunicar a la ciudadanía los avances del proceso, remitir a las autoridades competentes los informes resultantes del ejercicio de control y vigilancia y, por último, denunciar ante las autoridades competentes irregularidades encontradas en el proceso (artículo 15).

### **La ley 1757 de 2015**

Esta ley otorga disposiciones en lo relacionado con la promoción y protección del control social y en general de la participación, es la ley que, de forma más directa, direcciona la temática de control social en Colombia. Esta, determina que la ciudadanía, ya sea de forma unipersonal o colectivamente por medio de organizaciones, están habilitados para realizar control social. Estas últimas, a su vez, podrán conformar redes o alianzas con otras organizaciones no gubernamentales para obtener apoyo tanto en temas jurídicos, administrativos, financieros, operativos y logísticos, como también compartir sus experiencias El control social se podrá realizar por medio de “veedurías ciudadanas, Juntas de Vigilancia, Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana” (Ley 1757, Artículo 60, 61, 63).

Desde dichas figuras, se podrá realizar control social a las políticas públicas y a la prestación de servicios públicos, con el objetivo de que sean eficientes, eficaces, transparentes y equitativos; involucrando, así, a la gestión que desarrollan las autoridades públicas y particulares en sus funciones públicas. Así las cosas, se podrá realizar control social a los servicios públicos domiciliarios y en general a todos los niveles de la administración pública, exceptuando los aspectos que sean reservados como temas de defensa, seguridad nacional, relaciones internacionales, entre otros. En concreto, se podrá realizar control social a cualquier contrato celebrado por instituciones del Estado (Artículo 61, 65)

Se encuentra para su disposición de quienes realizan control social, herramientas como: solicitud de información pública; observaciones a los responsables; peticiones, denuncias, reclamos y quejas a las autoridades que le competen; acciones populares según ley 472 de 1998; acciones de cumplimiento según la ley 393 de 1997; acciones de tutela según decreto 2591 de 1991 y por medio de la participación en Audiencias públicas (Artículo 62).

Las entidades que realicen funciones públicas están sujetas al control social, de manera que la información sobre sus funciones públicas debe estar abierta a la ciudadanía. Además, deberán brindar condiciones y garantías a los ciudadanos y organizaciones que lo requieran. Asimismo, las autoridades y representantes legales de las entidades con funciones públicas deberán, sea por iniciativa propia, por petición ciudadana o alguna organización civil, informar a éstas a través de un medio de gran difusión para que, en caso de querer hacerlo, realicen el control social que requieran y utilicen las herramientas dispuestas para ello (Artículo 65).

Organismos como las superintendencias de control están en el deber de disponer recursos en su plan anual de inversiones para el fortalecimiento de los mecanismos de control social. Otros organismos como Congreso, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales están en la labor de promocionar y divulgar esta forma de participación. En suma, las secretarías encargadas para la promoción de la participación ciudadana deben promover entre estos, el ejercicio de control social y el seguimiento a los compromisos de las administraciones (Ley 1757, Artículo 71,75, 84). En los distritos y municipios clasificados en categoría primera, segunda y especial, habrá un sistema de participación ciudadana, el cual será puesto en marcha por el Consejo de Participación de cada entidad territorial. (Ley 1757, Artículo 86) Desde este sistema se sobreentiende un acápite para el control social.

Lo anterior deja a consideración de las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes y que se encuentren dentro de las clasificaciones anteriormente mencionadas, crear o no oficinas para la promoción de la participación ciudadana. De las secretarías que tengan estas disposiciones dependerá la promoción de la participación ciudadana. Así mismo, estas tendrán dentro de sus funciones, hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones en relación al control social; garantizar la adopción de las recomendaciones que se realicen desde la sociedad civil; y promover ejercicios de control social de manera permanente el diálogo y evaluación de la gestión pública. (Ley 1757, Artículo 86, 87, 89).

## 5.1 El fomento del control social en los planes de desarrollo

### Planes Departamentales

#### Cuadro 2

<p>Plan Departamental de Desarrollo Antioquia 2016 - 2019 “Pensando en grande”</p>	<p>En el programa 2 “Salud pública” perteneciente al componente de Salud de la Línea Estratégica 3 “Equidad Social y Movilidad” se habla de control social específicamente en el área de la salud pública, donde se pretende impactar en el siguiente indicador:</p> <table border="1" data-bbox="483 699 1430 1129"> <thead> <tr> <th data-bbox="483 699 748 856">Nombre Indicador de Resultado</th> <th data-bbox="748 699 959 856">Responsable</th> <th data-bbox="959 699 1187 856">Indicador de Producto</th> <th data-bbox="1187 699 1317 856">Unidad</th> <th data-bbox="1317 699 1430 856">Meta cuatrienio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="483 856 748 1129">Redes integradas de servicios de salud con prestación de servicios.</td> <td data-bbox="748 856 959 1129">Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia</td> <td data-bbox="959 856 1187 1129">Ejercicio de control social en salud en los municipios</td> <td data-bbox="1187 856 1317 1129">% (Porcentaje)</td> <td data-bbox="1317 856 1430 1129">100</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Tomado de: Plan de desarrollo Antioquia 2016-2019</i></p> <p>Gracias a que, en el Plan de Desarrollo se evidencia que <i>“predomina un desconocimiento por parte de la ciudadanía de la normatividad relacionada con la participación democrática, el control social que no permite su participación efectiva en la construcción de lo público”</i>. En el programa 3 “Fortalecimiento del Movimiento Comunal y las Organizaciones Sociales” del componente “Convivencia Ciudadana y Acceso a la Administración de Justicia Formal y no Formal” se propone afectar positivamente el siguiente indicador:</p> <table border="1" data-bbox="492 1535 1446 1877"> <thead> <tr> <th data-bbox="492 1535 686 1692">Nombre Indicador de Resultado</th> <th data-bbox="686 1535 881 1692">Responsable</th> <th data-bbox="881 1535 1222 1692">Indicador de Producto</th> <th data-bbox="1222 1535 1317 1692">Unidad</th> <th data-bbox="1317 1535 1446 1692">Meta cuatrienio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="492 1692 686 1877">Incidencia de las Organizaciones Sociales y</td> <td data-bbox="686 1692 881 1877">Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo</td> <td data-bbox="881 1692 1222 1877">Organizaciones comunales en los Consejos Municipales de Participación Ciudadana y</td> <td data-bbox="1222 1692 1317 1877">Núm.</td> <td data-bbox="1317 1692 1446 1877">1.083</td> </tr> </tbody> </table>					Nombre Indicador de Resultado	Responsable	Indicador de Producto	Unidad	Meta cuatrienio	Redes integradas de servicios de salud con prestación de servicios.	Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia	Ejercicio de control social en salud en los municipios	% (Porcentaje)	100	Nombre Indicador de Resultado	Responsable	Indicador de Producto	Unidad	Meta cuatrienio	Incidencia de las Organizaciones Sociales y	Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo	Organizaciones comunales en los Consejos Municipales de Participación Ciudadana y	Núm.	1.083
Nombre Indicador de Resultado	Responsable	Indicador de Producto	Unidad	Meta cuatrienio																					
Redes integradas de servicios de salud con prestación de servicios.	Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia	Ejercicio de control social en salud en los municipios	% (Porcentaje)	100																					
Nombre Indicador de Resultado	Responsable	Indicador de Producto	Unidad	Meta cuatrienio																					
Incidencia de las Organizaciones Sociales y	Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo	Organizaciones comunales en los Consejos Municipales de Participación Ciudadana y	Núm.	1.083																					

Comunales en los procesos de desarrollo y Convivencia Ciudadana	Social - Dirección de Organismos Comunales	Control Social, Consejos Municipales de Política Social (COMPOS), Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y Consejos Territoriales de Planeación (CTP), participando.		
---	--	---	--	--

Tomado de: Plan de desarrollo Antioquia 2016-2019

Así mismo, en el programa 1, Componente Gobierno de cara a la ciudadanía se pretende avanzar en el Sistema Departamental de Participación Ciudadana y Control Social de la siguiente manera:

Nombre Indicador de Resultado	Responsable	Indicador de Producto	Unidad	Meta cuatrienio
Avance del Sistema Departamental de Participación Ciudadana y Control Social	Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social	Consejos de Participación Ciudadana y Control Social creados, fortalecidos y participando en el diseño de la política pública de participación ciudadana.	Núm.	125

Tomado de: Plan de desarrollo Antioquia 2016-2019

Plan Departamental de Desarrollo Antioquia 2020 - 2023 “Unidos por la vida”

Este plan habla de control social en la Línea número 5 “Nuestra Gobernanza” más directamente en su componente 2 “Ciudadanía activa y acción colectiva” se habla directamente de control social en el programa 1: Construcción y fortalecimiento de la ciudadanía. En ella se trabaja de la siguiente manera:

Nombre Indicador	Responsable	Línea Base 2019	Meta cuatrienio	Forma de cálculo

<p>Servidores públicos municipales capacitados en cultura política para la participación, el desarrollo local y/o el control social</p>	<p>Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social</p>	<p>0</p>	<p>248</p>	<p>Para acumular</p>
<p><i>Tomado de: Plan de desarrollo Antioquia 2020-2023</i></p>				
<p>El programa número 2 “Confianza para la Legitimidad del Estado” de la Línea 5 describe dentro de sus objetivos “Un gobierno cercano y transparente, acompañado de una ciudadanía organizada y que realiza control social, y en donde se tejen relaciones de confianza para la legitimidad.” Para ello, busca incidir así:</p>				
<p>Nombre Indicador</p>	<p>Responsable</p>	<p>Línea Base 2019</p>	<p>Meta cuatrienio</p>	<p>Forma de cálculo</p>
<p>Municipios asesorados en rendición de cuentas</p>	<p>Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social</p>	<p>0</p>	<p>70</p>	<p>Acumulado</p>
<p><i>Tomado de: Plan de desarrollo Antioquia 2020-2023</i></p>				

### Cuadro 3 Planes Municipales.

<p>(Alcaldía de Medellín, 2016) Plan Municipal de Desarrollo Medellín 2016 - 2019 “Medellín cuenta con vos”</p>	<p>El proyecto “Niñez y juventud construyendo ciudad” busca fomentar la participación de niños jóvenes hasta los 28 años desde diferentes espacios que permita en ellos la formación del juicio crítico. Se trabaja en tal fin desde el siguiente indicador:</p>			
<p>Nombre Indicador</p>	<p>Responsable</p>	<p>Línea Base 2019</p>	<p>Meta cuatrienio</p>	<p>Forma de cálculo</p>
<p>Niños, niñas y jóvenes formados que participan en escenarios de información, consulta, deliberación, decisión y <b>control social.</b></p>	<p>Secretaria de Participación Ciudadana</p>	<p>N/A</p>	<p>8.000</p>	<p>Número</p>

*Tomado de: Plan de desarrollo Medellín 2016 - 2019*

Pero sin duda alguna el programa que directa y exclusivamente tiene un compromiso con el fomento de control social, y además es el programa en el que directamente influirá y tendrá actuación el Equipo Apoyo al Control Social de lo Público, es “Lo público cuenta con vos” ya que “busca fortalecer en los ciudadanos la capacidad para incidir en la gestión pública, para mejorarla, disminuir los riesgos de corrupción, e intervenir en los temas que afectan el devenir de los procesos sociales, de gobernabilidad, equidad y transparencia.” (p.142). Para ello el equipo debe incidir en los siguientes indicadores:

Nombre Indicador	Responsable	Línea Base 2019	Meta cuatrienio	Forma de cálculo
Ciudadanos que participan en actividades de promoción del control social a lo público	Secretaria de Participación Ciudadana	28.000	35.000	Número
Iniciativas de control social a lo público promovidas y fortalecidas	Secretaria de Participación Ciudadana	15	100	Número

*Tomado de: Plan de desarrollo Medellín 2016 – 2019*

(Concejo de Medellín, 2020) Plan Municipal de Desarrollo de Medellín- Medellín futuro 2020 - 2023

En el programa “fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias para la participación”, se pretende incidir de la siguiente manera:

Nombre Indicador	Responsable	Línea Base 2019	Meta cuatrienio	Forma de cálculo
Ciudadanos, ciudadanas, líderes, lideresas, dignatarios y dignatarias de Organismos de Acción Comunal, formados en mecanismos de resolución de conflictos, cumplimiento de acuerdos, valoración de	Secretaria de Participación Ciudadana	1.501	4.500	Número

bienes públicos, <b>control social</b> y participación				
--	--	--	--	--

*Tomado de: Plan de desarrollo Medellín 2019 - 2023*

Desde el programa “Promoción y profundización de la democracia” se inscribe como propósito y objetivo general profundizar la democracia, promover la participación social y política, gracias a estrategias de planificación movilización, control social y otros (Plan de Desarrollo Medellín 2020 - 2023. p. 580). El indicador donde se puede encontrar lo que se refiere al tema de control social es el siguiente:

<b>Nombre Indicador</b>	<b>Responsable</b>	<b>Línea Base 2019</b>	<b>Meta cuatrienio</b>	<b>Forma de cálculo</b>
Organizaciones, instancias e iniciativas ciudadanas urbanas y rurales, promovidas o fortalecidas en mecanismos de participación ciudadana, control social a lo público, gestión transparente, rendición social y pública de cuentas	Secretaria de Participación Ciudadana	269	1.350	Número

*Tomado de: Plan de desarrollo Medellín 2020 - 2023*

## 6. Caracterización del Equipo Apoyo al Control Social desde sus funcionarios

**¿Qué es el Equipo Apoyo al Control Social? ¿Cómo nace? ¿Cuáles son sus objetivos?**

El Equipo Apoyo al Control Social de lo Público, según los funcionarios entrevistados, nace a partir del 2012 en la reestructuración promovida por la administración de Aníbal Gaviria



Correa (2012 - 2015) Por medio de esta, nacen y se modifican diferentes secretarías y subsecretarías, como es el caso de la naciente Secretaría de Participación Ciudadana y la Subsecretaría de Formación para la Participación Ciudadana. Esta última está compuesta por: i) la Unidad de Investigación y Extensión para la Participación Ciudadana ii) la Unidad Gestión Formativa para la Participación y, iii) el Equipo Apoyo al Control Social de lo Público.

Este equipo, en palabras del entrevistado 1 es “un grupo de profesionales encargados de promover diferentes estrategias desde la administración para fortalecer y empoderar a la ciudadanía sobre el control social y todo lo que tiene que ver con él” (R. Cardona, comunicación personal, 18 de diciembre de 2021). Lo anterior, está en concordancia con la Resolución 2023 de 2015, la cual dicta como objetivo central del equipo:

Promover en el Municipio de Medellín una serie de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden en la gestión pública del territorio a través de los mecanismos de la ley para garantizar el fortalecimiento del estado social de derecho (Art. 26).

El equipo busca cumplir este propósito a través de estos objetivos específicos:

(1) Estimular prácticas responsables de control social en los habitantes del territorio que promuevan el ejercicio ciudadano en la función de inspección y vigilancia a la gestión pública con el propósito de fortalecer los diferentes mecanismos de participación social. (2) Desarrollar instrumentos de control social de lo público de fácil acceso que faciliten la intervención ciudadana y fortalezcan una adecuada gestión de lo público. (3) Fortalecer escenarios adecuados de control social de lo público y rendición de cuentas públicas, que sean enriquecedores de la democracia y generen corresponsabilidad ciudadana” (Resolución 2023 de 2015, Artículo 26, p. 38).

En lo jurídico, el equipo se apoya en una serie de normas tanto internacionales como nacionales. En las internacionales se encuentran diferentes cartas como la Carta Iberoamericana De Participación Ciudadana en la Gestión Pública o la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto que vinculan a los Estados firmantes en temas de participación

ciudadana, rendición pública de cuentas, probidad en lo público, etcétera. Según el entrevistado 2, un ejemplo de la materialización de esas obligaciones es el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) que direcciona la actuación de los funcionarios públicos. Desde el ámbito nacional, hay leyes de obligatoriedad en temas de participación ciudadana y control social para el gobierno, funcionarios públicos y a la administración pública, siendo la más relevante en este caso la Ley 1757 de 2015.

Los funcionarios confluyen al afirmar que la política pública de participación ciudadana, que nace con la Ley 1757 de 2015, le da una herramienta muy importante al equipo y lo dota de un direccionamiento claro y específico frente a su quehacer. Para estos, una muestra de ello es el hecho de que antes de esta, existían herramientas de participación, pero hablándose muy poco de control social. Así, esta ley recoge avances como lo que ya sucedía con las veedurías, los COPACOS (Comité de Participación comunitaria en Salud) y los Comités de Desarrollo y Control Social.

Al respecto, la entrevistada 1 señala que esta ley ha orientado el quehacer del equipo, sus funciones, y “nos da ese horizonte para nuestro desempeño como equipo” (R, Cardona, comunicación personal, 18 de enero de 2021). Esto se corresponde con lo que asegura la entrevistada 4, líder que acompañó el cierre de la administración (2016 – 2019), asegura que el equipo está orientado al cumplimiento de tres temas fundamentales enmarcadas en la ley como lo son: el fortalecimiento de los mecanismos de control social, fortalecimiento a la rendición pública de cuentas y la coordinación con otros entes para el desarrollo de sus objetivos.

### **Estrategias del equipo**

La forma en que el equipo sigue sus objetivos y concreta lo estipulado en la ley 1757 de 2015 en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de control social y el fortalecimiento a la rendición pública de cuentas es a través de tres estrategias: gestión transparente, escuela de participación ciudadana para el control social y la ruta de la transparencia.

La estrategia de gestión transparente, según los entrevistados, tiene como objetivo que los ciudadanos incorporen la transparencia y la rendición de cuentas en su quehacer dentro del

ciclo de la gestión pública. Desde esta, se trabaja con las organizaciones para que realicen ejercicios de rendición de cuentas y se promueva así la transparencia en lo que se ha denominado como “día blanco”. Además, se realiza un ejercicio en el mismo sentido de la rendición pública de cuentas a la que están obligadas las instituciones públicas, pero esta vez, llevado a las organizaciones sociales, ahora son estas quienes deben realizar este proceso, en lo que se conoce como rendición social pública de cuentas. En esta estrategia, inicialmente el foco estuvo en las Juntas de Acción Comunal, sin embargo, se ha ampliado a otras instancias como los COPACOS, los Comités de Desarrollo y Servicios Públicos y otras organizaciones e instancias.

La estrategia Escuela de Participación Ciudadana para el Control Social, según los funcionarios del equipo, se centra en la formación. Se trabaja mediante diplomados, talleres, conferencias, foros, seminarios y otras actividades formativas, muchas de ellas desde una metodología teórico-práctica. Un ejemplo de ello es el trabajo enfocado al presupuesto participativo (PP) y que quedó expuesto en el plan de acción del equipo para 2019, en este, los grupos que tenían interés de realizar seguimiento a recursos que se priorizaron desde PP accedían a trabajo formativo desde teorías y conceptos, pero de forma paralela realizó el proceso de implementar el plan de control social en el tema o contrato que ya se ha elegido.

Para los funcionarios, la estrategia de la ruta de la transparencia tiene como objetivo promocionar el tema de control social, ya no desde las instancias formales e informales (líderes y organizaciones con los que ya se tiene cercanía en las otras estrategias), sino desde la población no organizada o que no tiene conocimiento o experiencia previa en estos temas. Esta estrategia está compuesta principalmente por actividades que acercan a los temas de control social, transparencia, rendición de cuentas y asociados. De esta manera, se llega con actividades de animación cultural como obras de teatro, trovas, clowns, juegos de calle y juegos de mesa. También se utilizan elementos pedagógicos como cartillas y guías para el control social a la gestión pública.

Si bien los objetivos del equipo se materializan en las tres estrategias anteriormente expuestas, la entrevistada 3 expone la forma en la que, el quehacer del equipo contiene además otras acciones que están sujetas a la gestión administrativa. De esta manera, el diagnóstico, la planeación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación componen una parte

importante del accionar del equipo. El entrevistado 2 por ejemplo, comparte que en el diagnóstico se evalúan los grupos poblacionales, para caracterizar a estos grupos, saber cómo están en diferentes temas y posteriormente, realizar ajustes en las diferentes estrategias para atender a cada población. Otro de estos procesos, es el de la evaluación. En este, asegura la entrevistada 3, se investigan los procesos que realiza el equipo, para evaluar, potenciar y responder a las necesidades del público de valor. Todo esto, como una forma de generación de conocimiento.

### **Articulación**

Dentro del quehacer del equipo como ya se vio, se encuentran las estrategias y los procesos propios del ciclo de la gestión pública, pero también la articulación institucional. Lo que se busca con ella es generar lazos de apoyo entre los equipos tanto al interior, como por fuera de la misma Secretaría de Participación e incluso, de la misma alcaldía.

Algunos funcionarios exponen como al interior de la alcaldía se trabaja con la Subsecretaría de Organización Social y la Subsecretaría de Servicios Públicos, en los que coinciden en la población objetivo como lo son las Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales, Comités de Desarrollo y Control Social y Centros de Desarrollo Social. Con la Secretaría de Educación el equipo ha apoyado actividades de “democracia escolar” en las que se trabaja el control social con jóvenes de la ciudad. Por fuera de la alcaldía, los funcionarios destacan el trabajo que se realiza con universidades como la Universidad de Antioquia, Universidad Nacional, Escuela Superior de Administración Pública, con quienes se trabaja el tema de los talleres, seminarios, diplomados y conferencias. Además, se ha trabajado de la mano de mesas y redes como la Red Interinstitucional de Apoyo al Control Social de la cual hacen parte las contralorías de Antioquia, Medellín, Itagüí, Bello, la Defensoría del Pueblo y la Personería de Medellín. Incluso uno de los funcionarios entrevistados destaca la ventaja de contar con la Agencia de Cooperación e Inversión de Antioquia quienes han sido un enlace con entes supranacionales como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Más allá de lo positivo que puede llevar la articulación, para los entrevistados queda la sensación que en el período 2016-2019 se vieron forzados a utilizar el trabajo interinstitucional más como herramienta para auxiliar en la dificultad de recurso económico, que como un elemento que realmente ayude a expandir y profundizar su quehacer. Al respecto, el entrevistado 2, considera que la articulación entre las ONG, la academia y el Estado, ayudó a optimizar los pocos recursos que se destinaron en ese cuatrienio. La entrevistada 4 considera que, a la vez que se redujo los recursos de manera paulatina, se insistía en el tema de articulación; sobre esto agrega que cuando hay pocos recursos “toca ser más creativos (...) esa fue la manera en que se pudo salvar la situación” (Y, Bedoya, comunicación personal, 21 de enero de 2021),

### **Poca Voluntad Política y sus resultados en el equipo**

Para los entrevistados es clara la trascendencia que tiene la voluntad política para el grupo. La entrevistada 1, por ejemplo, menciona que en la administración en que nace el equipo, le fueron destinados una importante cantidad de recursos. Para ella, hay evidencia de voluntad política desde una fuerte inyección de recursos, caso contrario, en el que se destinan sólo los “recursos mínimos para cumplir”. La funcionaria ejemplifica estas dos situaciones con las administraciones de 2012 – 2015 en cabeza de Aníbal Gaviria y 2016 – 2019 en cabeza de Federico Gutiérrez en los que hubo un contraste en este tema. Según la funcionaria, en la primera de ellas se logró mucho (esto se refleja en la creación misma del equipo y en los recursos destinados en los que se ahondará posteriormente) pero no sucedió de la misma forma en el segundo periodo en el que bajaron considerablemente los recursos.

Otro de los funcionarios, el entrevistado 1, concuerda con la anterior descripción al decir que la característica principal que tuvo el equipo en el periodo analizado fue el bajo presupuesto que se dispuso para su funcionamiento. Para poner un ejemplo, ilustra que en el cuatrienio 2012-2015 contaban con alrededor de dos mil millones para su funcionamiento, según esta información, contarían por año con alrededor de 500 millones de pesos, mientras que los recursos con que contó el equipo en 2016-2019 fueron desproporcionadamente menores. El

funcionario rememora que los recursos año tras año se fueron reduciendo y que para 2019, último año de esa administración, se destinaron menos de 100 millones.

Para una de las funcionarias entrevistadas, una de las cuestiones en que es visible la voluntad política es la manera en que aparece el equipo, sus objetivos y su quehacer dentro del plan de desarrollo. Aquí, la funcionaria conversa entre los planes de desarrollo 2016-2019 “Medellín cuenta con vos” y 2020-2023 “Medellín Futuro” para resaltar la contundencia con que en este último plan de desarrollo aparece el tema de la transparencia; y que, gracias a esto, el equipo se transversaliza a lo largo de la administración municipal, liderando varios procesos en dicho tema.

La poca inyección de capital con que contó el equipo se afrontó de diferentes maneras. Por ejemplo, para la funcionaria que coordinó durante los tres primeros años del periodo 2016-2019, todas las estrategias continuaron, pero se ajustaron al nuevo plan de desarrollo “Medellín Cuenta con Vos”, cambian los nombres, pero también cambia el alcance en algunas actividades, ejemplo de ello, las actividades como cursos, estos, aunque con una duración más corta llegan a una mayor población.

Otra de las funcionarias que funge como parte del grupo desde sus inicios, comenta que aunque desde la primera administración (2012 - 2015), se tenía proyectado a futuro fortalecer la estrategia de gestión transparente, ampliando el acompañamiento que se realizaba con el “día blanco”; ya no de solo acompañar la presentación del informe sino cualificar y profundizar en el ejercicio que ya sabían realizar, esto no fue posible en el período 2016-2019 ya que la directriz que recibió el equipo es que no fuera proceso formativo sino que solo se acompañara dicho proceso. Cabe mencionar que esta idea solo se pudo materializar una vez entró la nueva administración 2020 – 2023, en cabeza de Daniel Quintero.

Otro de los procesos que se truncaron fue el de ampliar las actividades a nuevas instancias como se proponía desde el equipo, solo se trabajaron con los Centros de Desarrollo Social (CDS) y organizaciones adscritas a estas. Hubo presencia de las JAL, pero debido a que estas, al tener estos ejercicios insertos en su planeación y gracias a que lo realizan desde el 2013, presionan para que se les invite a estos procesos.

Otra manera en que el equipo conlleva la dificultad económica, y para no sacrificar en los índices que se tenían ya planteados, se buscaron actividades de gran amplitud que fueran realizadas por las dependencias con que se tenía un proceso de articulación. De esta manera, por ejemplo, se realizaron actividades de ruta de la transparencia en el “día del adulto mayor” y “la semana del adulto mayor”, actividades realizadas por la Secretaría de Inclusión Social. Otro de estos ejemplos lo revela una de las líderes entrevistadas cuando comenta que, en el tema de la promoción, llevaban la actividad con los trovadores a ferias que se llevaban a cabo en espacios como el Centro Administrativo La Alpujarra.

Afortunadamente, según la misma funcionaria, se cuenta, además, con profesionales expertos, ya sea al interior de la alcaldía por medio de la articulación como por fuera de ella con instituciones como la Escuela de Gobierno de la Universidad de Antioquia, que según la funcionaria son de los pocos contratos que pueden firmar debido al bajo recurso. También resaltan ejemplos en los que algunos expertos por cercanía al equipo, gracias a que ya se habían trabajado conjuntamente actividades, fortalecen y acompañan algunos procesos, esto sin tener al momento una vinculación laboral directa con el equipo.

Como es de esperarse, el porcentaje de recursos afecta también, como se empieza a develar, el tema del personal o recurso humano. No solo de la manera que hasta ahora se ha descrito, sino, además, que no se pudo contar de manera continua en toda la administración con contratistas que, externos al personal de planta con que cuenta el equipo, apoyaran tanto la cobertura de las estrategias como los procedimientos técnicos administrativos.

### **Personal y estructura interna del equipo**

Desde su fundación, la estructura organizativa del equipo se compone por 4 personas de planta que son: un líder, dos profesionales del área social y un técnico administrativo. El equipo a su vez reconoce una división interna de trabajo. En primera instancia están las labores administrativas, encabezada por el líder del equipo y acompañado por el técnico administrativo, en conjunto sistematizan, archivan y colaboran en temas logísticos. Dentro de la estructura general del equipo, el papel del líder, según la Resolución 2023 de 2015 es la de ser “responsable del manejo administrativo y de la gestión del equipo, así como también del desempeño laboral individual de los servidores a su cargo” (Art 28). En palabras de la

entrevistada 3 “básicamente soy la responsable de todos los momentos de ejecución del proyecto (...) desde el diagnóstico, (...) planeación, (...) seguimiento y evaluación de desempeño, (...) siendo la que coordina todas esas acciones” (H, Mejía, comunicación personal, 20 de enero de 2021)

En segundo lugar, el grupo operativo que se compone por los profesionales del área social, su labor dentro de la estructura general del equipo es la apropiación de alguna de las estrategias. El entrevistado 2 quien se encuentra a cargo de la promoción del control social, expone que la división del trabajo se realiza gracias a la experiencia que cada uno tiene. Así, el funcionario encuentra fortalezas en el trabajo que realiza en la gestión, las mesas de trabajo y la pedagogía, y desde allí, es como apoya la función del equipo. Sobre esto, la entrevistada 1 comparte que estuvo a cargo de la estrategia de la Escuela de Participación Ciudadana para el control social y desde la adopción de esta estrategia, ella y demás personal operativo, involucra a los demás integrantes en la medida que les necesita.

La forma de distribución de estas estrategias como del tema de articulación, dependerá del número de personal con que cuente el equipo, ya que, según la disposición de presupuesto, se contará con mayor o menor personal que colabore en labores del equipo. Así las cosas, en este período se cuenta con la adhesión de tres contratistas, aunque como aseguran dos de los entrevistados, no fue en todo momento.

Este personal se distribuye de la siguiente manera según uno de los operativos del equipo: Dos profesionales se sumaron al personal operativo para i) acompañar las labores en las estrategias en las que, por ejemplo, se ocupaba de cursos y talleres, logística para eventos como el día blanco. Y ii) acompañar el tema de la articulación al interior de la alcaldía como lo es el trabajo de rendición pública de cuentas en las diferentes secretarías por medio de asesorías. Mientras que la otra se sumó a las labores administrativas.

Este tema de los contratistas tuvo una situación que llama bastante la atención, es el caso de la cualificación que estos poseían para los cargos, ya que al grupo llega personal por fuera de las disciplinas que se esperaban. Es así como llegó un administrador, un economista e incluso, una enfermera. Si bien destaca el entrevistado 2 la disposición y trabajo de este personal,



también destaca la duda frente a los procesos de selección para cargos con conocimientos específicos.

Hasta el momento el equipo Apoyo al Control Social de lo Público no cuenta con un canal constante con la ciudadanía, así que solo está presente en los momentos del cumplimiento de las estrategias y sus actividades. Si bien los funcionarios comentan que la oficina (Tercer piso de Plaza Mayor) está a disposición de los ciudadanos en caso de llamar o asistir para requerir información, como ocasionalmente sucede, esto no es algo que se mantenga en el tiempo como un canal de comunicación y funciona más de forma intermitente.

## **Resultados y desafíos**

En cuanto a los resultados del período analizado, la entrevistada 1 destaca que se logró cumplir con todos los objetivos y metas del cuatrienio, y que, a pesar de los pocos recursos, se logró cumplir más de lo propuesto, logrando impactar los indicadores inicialmente establecidos.

El entrevistado número 2 comenta un resultado importante en ese período, son las alianzas que se logra con instituciones como la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional. Además, destaca la mención especial otorgada por un organismo de cooperación internacional como la OCDE. Por último, señala que, a partir de la administración analizada, el equipo contó con la suficiente experiencia en el tema, experiencia con la que no contaban inicialmente ya que acepta que, en los inicios, sus funcionarios tenían muy poco conocimiento y experiencia al respecto del control social. Así que debieron estudiar sus temas, consultar, profundizar, preguntar, y escribir al respecto.

En cuanto a las dificultades a las que se enfrenta el equipo, el mismo funcionario considera el poco personal del que pueden disponer, ya que su planta cuenta con cuatro funcionarios: la líder, la auxiliar administrativa, el trabajador social y la socióloga. Dependiendo del presupuesto, se puede contar con dos contratistas que apoyan y fortalecen la función y el alcance. Así las cosas, para el funcionario hay muy poco personal de planta para cumplir con las actividades para una ciudad como Medellín y en algunas ocasiones incluso, en el área

metropolitana; ya que se han realizado actividades que acogen esta región. Otra de las dificultades que destaca, es la poca relevancia que se le dio desde la alcaldía en cabeza de Federico Gutiérrez al equipo, ya que no hubo interés en fortalecer su función.

Una de las líderes considera que hace falta tener mayor capacidad para formar más población, argumenta que hay suficiente conocimiento por parte del equipo pero que falta potenciarlo más. Para ello cree que sería conveniente trabajar de la mano con servidores públicos, sector empresarial y privado, fortalecer y expandir lo realizado con las universidades y promover aún más actividades como las cátedras. Pero a su vez reconoce que además de recursos, esta iniciativa requiere voluntad política y lobby.

### **Planificación a futuro**

La planeación estratégica que se piensa internamente el equipo, pasa por el tema de ampliar su campo de acción. Una de las entrevistadas cree que el equipo tiene mucho por aportar a otros entes gubernamentales y no gubernamentales, desde su perspectiva, sería interesante explorar esta posibilidad de compartir y nutrirse de otras experiencias. Además, un reto que encuentra en el equipo es cómo lograr vincular apáticos en todo este tema de lo público y una de las soluciones que encuentra y que apoyan los demás entrevistados es desde la expansión del quehacer del equipo.

Según el entrevistado 2, se proyecta un enlace con el DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública), ya que esta institución cuenta con un área de participación ciudadana y un área control social a la gestión pública pero no tiene relación directa con el equipo. El DAFP solo tiene relación directa con la Secretaría Privada o la Secretaría General del alcalde. Entonces la idea que tiene el equipo es de articularse con esta institución

## **7. Conclusiones**

En lo jurídico existen disposiciones que internacionalmente obligan al Estado colombiano en temas de participación ciudadana y específicamente del control social. La ley que de forma más directa materializa estas disposiciones en Colombia es la Ley 1757 de 2015, la cual, recogiendo avances anteriores, establece directrices en la definición del control social, como realizarlo, qué y quienes son susceptibles de control social, qué lo compone, herramientas de control social y obligatoriedad para los involucrados entre otros. De esta manera, el Equipo Apoyo al Control Social de lo público, tiene una relación directa con el cumplimiento de esta ley.

En las estrategias del equipo como son: gestión transparente, en donde se promueve la transparencia y la rendición de cuentas; la escuela de participación ciudadana con sus procesos de formación teórico-práctico y ruta de la transparencia con la promoción del control social en nuevas poblaciones, se concretan los objetivos que establece la resolución 2023 como con los objetivos trazados en la Ley 1757 como son el fortalecimiento de los mecanismos de control social y el fortalecimiento a la rendición pública de cuentas.

Además de las tres estrategias, el equipo cumple con obligaciones dentro del ciclo de la gestión pública. De esta manera, hacen parte de las funciones internas del equipo el diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación.

El tema de la articulación institucional en el periodo analizado deja algunas ambigüedades. Por un lado, se resalta los lazos de apoyo al interior de la alcaldía entre las diferentes secretarías y dependencias de la alcaldía como los externos a esta. Pero a pesar de esto, se percibe entre los funcionarios del equipo, la utilización de esta herramienta como auxilio en las dificultades de recurso económico con que contó el equipo y no como herramienta para expandir y profundizar su quehacer.

Esta situación puede alterar, o no, la composición del equipo, y puede ser evidenciada en su presupuesto, en un posible cambio de directrices internas del equipo, cambio de estrategias para cumplir los objetivos, número de su personal, población objetivo, en últimas, se enfrenta a un cambio de rumbo que puede llevar a una cualificación o debilitamiento del mismo.

En la administración (2016 - 2019) en cabeza de Federico Gutiérrez, se destinaron pocos recursos, estos fueron disminuyendo año tras año, hasta llegar a menos de cien millones en

2019, mientras que en el cuatrienio que le antecedió (2012 – 2015) dirigida por Aníbal Gaviria recibió cerca de dos mil millones. Esto influyó en la manera como el equipo afrontaba sus objetivos, afectando el impacto en las estrategias, su alcance, proyecciones del equipo, personal, etcétera. Además, como demuestra el cuadro 3, el plan de desarrollo 2016 – 2019 “Medellín Cuenta con Vos” incorporó tímidamente el tema de control social en relación con las otras administraciones. De esta manera, tanto la baja destinación de recursos, como la manera en que se postulan los temas de control social en el plan de desarrollo analizado, demuestran un bajo nivel de voluntad política para con el equipo y en general del control social.

La estructura organizativa del equipo se compone por cuatro personas de planta, divididos en dos unidades para el personal operativo que acompaña las estrategias y temas de articulación y el personal administrativo que coordina dichas acciones. Además, según los recursos se incorporan contratistas para apoyar las diferentes labores. En el periodo analizado, debido al bajo recurso, no se contó durante todo el cuatrienio con contratistas que apoyaran estas labores. Por último, el proceso de contratación arrojó la adhesión al equipo de contratistas en disciplinas con poco acercamiento a la temática del control social, por lo que una parte del periodo, este personal debió realizar la perspectiva investigación al respecto. Con todo esto, el personal que compone el Equipo Apoyo al Control Social de lo Público, representa poco personal para fomentar el control social para Medellín y el área metropolitana como se lo propone.

## **8. Referencias bibliográficas**

Agudelo, M. (2017) *Territorialización del Estatuto Anticorrupción en Colombia. Un análisis desde los mapas de riesgo de corrupción* (tesis inédita de maestría). Universidad Nacional. Medellín, Colombia.

Agudelo, M. & Zapata, O. (2014). Control ciudadano en las estrategias anticorrupción en Colombia. *Revista Departamento de Ciencia Política*, (6), 63-79.

Antillano, A. (2010). Cambios en el concepto y uso del control social. *Revista de las disciplinas del Control Social*, (38), 5-34.

Alcaldía de Medellín. (2016). *Plan de Desarrollo Medellín Cuenta Con Vos, 2016 – 2019*.

Alcaldía de Medellín. Acuerdo 003. (7, junio, 2016.). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016 -2019 “Medellín cuenta con vos”. Secretaría del Concejo de Medellín. Medellín, pp. 719.

Cepeda, F. (1994). *La Corrupción Administrativa En Colombia Diagnóstico recomendaciones para combatirla (Trabajo de grado inédito)*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Concejo de Medellín. *Acuerdo 02*. (2020). Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Medellín – Medellín Futuro 2020 - 2023. Medellín.

Congreso de la república. Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Función pública. Bogotá, pp. 1-19.

Congreso de la república. Ley 1712 de 2014. Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional. Función Pública. Bogotá, pp. 1-14.

Congreso de la República. *Ley Estatutaria 1757*. (06, julio, 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Función Pública. Bogotá, pp. 1-37.

Congreso de la República. ley 1753. (9, junio, 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario Oficial. Bogotá, pp. 104

Congreso de la República. Ley 1995. (25, mayo, 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Diario Oficial. Bogotá, pp. 218

Cunill, N. (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Seminario Internacional “Rendición de cuentas y control ciudadano en entes territoriales”. Bogotá. Tomado de:  
<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/cunillrendicionycontrol.pdf>

Escandón, M., Velásquez, L. (2015). Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana. *Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*, 269-294.

Enzo, R. (2016). Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional. *Análisis político*, (.) 60-76.

Forero, J. (2010) Hacia la excelencia en la administración pública colombiana. *Revista Diálogos*, 13-34

Gobernación de Antioquia. (2015). PLAN DE DESARROLLO “ANTIOQUIA PIENSA EN GRANDE” 2016-2019. *Cultura Antioquia*. Recuperado de:  
<https://www.culturantioquia.gov.co/documentos/ORDENANZA%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20DE%20ANTIOQUIA%202016-2019.pdf>

Gobernación de Antioquia. (2020). Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020 - 2023. *Plan de desarrollo Antioquia*. Recuperado de:  
[https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/archivo/PlanDesarrolloUNIDOS\\_VF-comprimido-min.pdf](https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/archivo/PlanDesarrolloUNIDOS_VF-comprimido-min.pdf)

Guerrero, R., Navarro, E., Meneces, A., Castro, B. (2017). Los Observatorios de Concejos Municipales en Colombia: Un reto para ejercer control social. *Economía & región* (11), 59-82.

Hurtado, J. A., Hinestroza, L. (2018). Espacios de participación ciudadana en la construcción de planes de desarrollo en territorios étnicos: Caso departamento del Chocó. *Revista Justicia*, (33), 91-117.

Instituto Popular de Capacitación –IPC. (2016). Estado del Arte Control Social - Ciudadano a la Gestión Pública. *Alcaldía de Medellín. Secretaría de Participación Ciudadana.*

Janowitz, M. (1975) Teoría social y control social. *American Journal of Sociology*, (1), 1-36.

Lenardón, F. (2007). Administración pública, control social y eficiencia. *Enfoques*, (21), 55-88

Mesa de la sociedad civil para la transparencia en las industrias extractivas; Transparencia por Colombia, (2017). Mapa de riesgos de corrupción: Otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales. Otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales.

Ministerio del Interior. (2019). *Control Social*. Disponible en: <https://participacion.mininterior.gov.co/participacion/control-social>

Misión de Observación Electoral. Mecanismos de participación ciudadana en Colombia -20 años de ilusiones-. Disponible en: [https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro\\_mecanismos\\_de\\_participaci%C3%B3n\\_ciudadana\\_2012.pdf](https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_mecanismos_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_2012.pdf)

Newman, V, Ángel, M. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. *Fedesarrollo*, (56), 1-224.

Observatorio Político de América Latina y el Caribe (s/f), Marco bibliográfico sobre el control y la participación ciudadana. Tomado de: [https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Marcobibliografico\\_1.pdf](https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Marcobibliografico_1.pdf)

Olmo, O. (2005). El concepto de control social: estructuración del orden y respuestas al desorden. *Historia Social*, (51), 73-91.

Rojas, J. (2017). Gobernanza y control social a la gestión pública en los procesos de la planeación territorial en el municipio de Itagüí. (trabajo de grado inédito). Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.

Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, 119-134.

Secretaría de gestión humana y servicio a la ciudadanía. *Resolución 2023*. (7, julio, 2015). Por medio de la cual se adopta la planta de empleos en la Secretaría de Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones. Alcaldía de Medellín. Medellín, 1-2.

Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. *Estudios Públicos*, 23-62.

Transparencia Internacional (2016). Barómetro Global de Corrupción, 2016. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/02/15/barometro-global-corrupcion-2016>.

Transparencia Internacional (2019) Barómetro Global de Corrupción, 2019.

Transparencia Internacional (2019) Índice de Percepción de la Corrupción 2019.

Transparencia por Colombia. (2019). Qué es la corrupción. Tomado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/27/corrupcion/>

Transparencia por Colombia. (2009). Sobre la transparencia en la Gestión Pública.

Valencia, O., Vicuña, T. (2019). Control social en la participación ciudadana: Una visión desde los servicios públicos locales. *Revista de Ciencias Sociales*, (25). Tomado de: [https://www.redalyc.org/jatsRepo/280/28062322013/html/index.html#redalyc\\_28062322013\\_ref1](https://www.redalyc.org/jatsRepo/280/28062322013/html/index.html#redalyc_28062322013_ref1)

Velásquez F., Esperanza, G. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? *Territorios*, (11), 247-249.

Velásquez, F., González, E., Martínez, F., Peña, J., Arévalo, J., Vargas, J. (2020) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003 - 20018*. Foro Nacional por Colombia, 215 - 239.

Verdesoto, C. (2000). EL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA. *Lineamientos de una política de participación*, 1-130.

Vieira Liszt, (s/f). Ciudadanía y Control Social, 1-27.