República de Colombia
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA

Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

UNION EUROPEA

PROYECTO SISTEMA NACIONAL
DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública:

Una Propuesta Para Renovar Los Vínculos Estado Sociedad

Editor
Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal
Convenio Gobierno de Colombia - Unión Europea

Departamento Administrativo de la Función Pública

Bogotá, D. C., Colombia

Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal

CODIRECTORES
Roberto Prieto Ladino
Theodor Wernerus

EXPERTOS CAPACITACIÓN
José Eduardo Gómez
Elvira Junquera

EXPERTOS INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
Edgar Sardi
Carlos Focke

Departamento Administrativo de la Función Pública

DIRECTOR
Mauricio Zuluaga Ruíz

SUBDIRECTORA GENERAL
María Patricia Baraya Díaz

DIRECTOR DE POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Luz Amparo González Agudelo

DIRECTOR DE POLÍTICAS DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO
Hernando Henao Moreno

DIRECTOR DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL
Wilson Alberto Ordóñez Romero

DIRECTORA DE POLÍTICAS DE CONTROL INTERNO ESTATAL Y RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES
María del Consuelo Arias Prieto

JEFE OFICINA JURÍDICA
Claudia Patricia Hernández León

JEFE OFICINA DE PLANEACIÓN
Freddy Alberto Suárez Castañeda

JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO
Gabriel Hernán Rojo Fernández

JEFE OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN
Jorge Arango Arredondo

Contenido

Nota de Entrada

Presentación

Introducción

1. Líneas Generales de Política

1.1 Democratización Del Estado y Control Ciudadano a La Gestión Pública
1.2 Marco Constitucional y Legal
1.3 El Control Social A La Gestión Pública en la Construcción de Escenarios Equitativos, Transparentes y Eficaces

2 El Plan Nacional De Formación El Control Social A La Gestión Pública

2.1 Fundamentos Del Plan
2.2 Visión Y Misión
2.3 Objetivos Del Plan
2.4 Estrategias
2.5 Responsables Del Plan
2.6 Propuesta Curricular

Nota de Entrada

Como parte de una serie de publicaciones el presente texto, preparado por funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha sido cedido por esa institución para ser utilizado como material de apoyo a las actividades del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, PSNCM.

Para enriquecer el debate académico sobre aspectos polémicos de la Administración Pública, la serie de publicaciones contiene no pocas veces la opinión de sus autores. Con todo, el contenido de los documentos los compromete sólo a ellos y no representan posición alguna del Proyecto.

Se hace la edición en hipertexto para facilitar su consulta y mejorar la utilidad a las administraciones municipales. Con la versión en hipertexto, el PSNCM asume el desafío de adaptarse a las tecnologías modernas y acercarlas a los servidores públicos municipales, quienes, dicho sea de paso, son los principales destinatarios de esta serie de publicaciones.

La misión del Proyecto está descrita en su nombre: construir un sistema de capacitación municipal. La labor de capacitación demanda apoyos didácticos y pedagógicos. Justo a ello quiere obedecer la serie de publicaciones del Proyecto. Por tanto sus pretensiones no son las de un "tratado" sino mas bien las de una guía, un manual o una cartilla.

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal es adelantado por el Gobierno Colombiano con el apoyo de la Cooperación Técnica de la Unión Europea. Sus operadores son la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y la Federación Colombiana de Municipios -FCM- en coordinación y concurrencia con entidades de los ordenes nacional, departamental y municipal.

Roberto Prieto Ladino
Codirector Nacional

Theodor Wernerus
Codirector Europeo

Presentación

Desde la Constitución Política de 1991, el fortalecimiento de la democracia constituye un avance y un reto para la Administración Pública colombiana, en tanto que su vigencia y legitimidad se justifica por la capacidad de respuesta a las demandas sociales y por la apertura de espacios para que estas ejerzan la soberanía popular.

Los cambios constitucionales han suscitado un marcado interés por el control de lo público, que se refleja en instancias e iniciativas de participación en el control de la gestión estatal.

Los espacios de participación y de control otorgan una mayor responsabilidad al ciudadano y a la población en general, pues en adelante no bastará con tener mejores entidades y unidades expertas en sentido técnico sino que la sociedad debe fortalecer su capacidad de control y proponer formas de gestión más democráticas. Para ello, se requiere la conformación y consolidación de una base social participante, impregnada de valores democráticos, consciente de sus deberes y derechos, y con una capacidad creciente para ejercer la función veedora, frente a los asuntos públicos y a los intereses económicos y sociales en general.

A los servidores públicos les corresponden, igualmente, responsabilidades para que, mediante actitudes positivas, permitan y promuevan la expresión y participación al ciudadano.

En este escenario, el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública se justifica en la necesidad de recuperar, para la población y los servidores del Estado, el sentido de lo público, y generar capacidades que viabilicen los procesos de control social.

La acción de vigilancia y de control social a la gestión pública debe contar con herramientas y competencias que permitan una interacción clara entre los ciudadanos y la administración pública y ejercer una labor preventiva y de retroalimentación que posibilite la aplicación de correctivos y la reorientación oportuna de las acciones.

Aunando esfuerzos frente a una causa común que convoca a la sociedad y a diferentes organismos de la administración pública, se promovieron acciones de coordinación y de apoyo interinstitucional para la formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública que se orienta a la formación y al acompañamiento de procesos de control social específicos.

Con la certeza de estar respondiendo a formas mucho más modernas para el desarrollo de políticas en el marco de la democracia participativa, y bajo un enfoque integral y de trabajo coordinado y concertado, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Dirección de Políticas de Administración Pública del mismo, presentan el resultado del esfuerzo realizado por trece (13) entidades gubernamentales, en torno a la construcción de un Plan que permita ejercer control social a lo público.

Mauricio Zuluaga Ruíz
Director
Departamento Administrativo
de la Función Pública

Gilberto Giraldo Buitrago
Director de Políticas de
Administración Pública-DAFP

Introducción

El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública es una propuesta construida a partir del trabajo de diferentes entidades estatales; con ella se espera contribuir al desarrollo de nuevos vínculos entre el Estado y la ciudadanía, como un componente de la democracia.

La propuesta de El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, es una experiencia de coordinación interinstitucional orientada a formar colombianos: adultos y niños en las diversas regiones del país para que realicen control social a la gestión pública.

Este Plan es el resultado de un proceso de acercamiento interinstitucional, que permitió ver más ampliamente las responsabilidades asignadas por la ley 489 de 1998 al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Escuela Superior de Administración Pública y al Ministerio del Interior para la formulación del Plan Nacional de Formación de Veedores. Y permitió el análisis de la competencia de otras entidades, así como de los mandatos constitucionales, las disposiciones legales y las orientaciones del gobierno nacional, que señalan responsabilidades en torno a la promoción de la participación en el control a la gestión pública.

Se identificó que la ley 42 de 1993 abre el espacio para que la Contraloría General de la República vincule activamente a la ciudadanía en el ejercicio del control fiscal; la ley 136 de 1994 señala a las autoridades municipales y personerías responsabilidades en la promoción de la vigilancia a la gestión pública; la ley 24 de 1992 responsabiliza a la Defensoría del Pueblo de orientar estos procesos en los entes territoriales; la Constitución Política responsabiliza a la Procuraduría General de la Nación como organismo de control de velar por la protección del interés público y por la efectividad del control social, y la ley 100 de 1993, dispone de mecanismos de vigilancia en salud los cuales deben ser promovidos desde el Ministerio de Salud; el decreto 2405 de 1998 crea el Programa Presidencia de Lucha contra la Corrupción y la Directiva Presidencia 09 del 24 de diciembre de 1999 imparten lineamientos para la implementación de la política de lucha contra la corrupción define lineamientos para fortalecer acciones de control y sanción a la corrupción, entre otras, a través de estrategias de participación ciudadana; la ley 142 de 1994 responsabiliza a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de promover la participación de la comunidad en la gestión y vigilancia de los servicios, a través de los Comités de Desarrollo y Control Social;

la ley 115 de 1994 abre los espacios de participación a la comunidad educativa en el análisis y reflexión sobre aspectos pedagógicos y de gestión que integran el proyecto educativo institucional, así como de proyección y participación comunitaria; las leyes 388 de 1997 y 152 de 1994 establecen el seguimiento y la vigilancia a los planes de ordenamiento territorial y a los planes de desarrollo respectivamente; el Estatuto Orgánico de Bogotá le asigna a la Veeduría Distrital la responsabilidad junto a las demás entidades del Distrito Capital de promover la participación para la vigilancia y control de la gestión pública, justifican que el Plan Nacional de Formación de Veedores para el Ejercicio de Control Social a la Gestión Pública se constituya en un propósito común.

El Plan Nacional además de articular esfuerzos pretende compartir y complementar visiones en torno de la cultura de la participación, el control y la vigilancia de lo público. Por ello en el proceso de formulación del plan se consultó a diversas organizaciones sociales con el fin de involucrar sus opiniones y recomendaciones en las proyecciones, estrategias y en la estructura curricular. Se propiciará igualmente recoger el consenso social que nos permita un seguimiento y evaluación del proceso de formación para definir ajustes y reorientaciones del plan para que cumpla sus propósitos.

Sobre esta base, las entidades participantes en este proceso la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Republica, la Contaduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Veeduría Distrital de Bogotá, la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública promueven El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública como instrumento de política pública orientado a afianzar la participación y democratización de la vida pública, así como también la modernización y cumplimiento de los fines esenciales del Estado, tal y como lo establece la Constitución Política de 1991.

El Plan está articulado principalmente al marco general de la política de democratización y destaca el rol del control social en dicho proceso. Se incluyen en el Plan las ideas de la participación y el control social para la construcción de un escenario público equitativo, transparente y eficaz; así como la orientación y fundamentación del proceso formativo, su visión misión y objetivos, y las estrategias para la implementación del mismo.

1. Líneas generales de política

Democratización del estado y control ciudadano a la gestión pública

El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública debe entenderse como parte constitutiva de la política pública que orienta los procesos de democratización del Estado Colombiano y por tanto conforma un conjunto de lineamientos, decisiones y estrategias tendientes a fortalecer los procesos de control social a la gestión pública como uno de los espacios y formas de participación social, en el marco del proceso de construcción de la cultura democrática.

La política[1] de democratización del Estado Colombiano se ha venido expresando a través de respuestas dadas desde los años 80 para que la población asuma un papel decisorio en los asuntos de interés general. Dicha política se traduce en decisiones y acciones plasmadas en normas, planes y recursos referidos a: la vigilancia y control social de la gestión; al impulso de la planeación participativa; al desarrollo de programas para abrir la administración pública a la participación; la creación de instancias de representación; el proceso de descentralización y a los mecanismos de participación política, entre otros.

La democratización de la gestión pública busca garantizar que las personas incidan en la formulación, discusión, ejecución y control de las decisiones y acciones gubernamentales, y a la vez garantizar condiciones para que los ciudadanos accedan en igualdad de condiciones a los medios necesarios para garantizar su sobrevivencia y establezcan relaciones de convivencia con base en el diálogo y el respeto a la diversidad.

El afianzamiento de la democratización como política pública se hace explícita en las diversas disposiciones legales y también en las orientaciones, estrategias y líneas de acción señaladas por el gobierno nacional, dirigidas a hacer realidad el Estado participativo y que se priorizan en las estrategias de Empresa Colombia y de Plan Colombia[3].

Este proceso de democratización avanza involucrando tanto a la población como a los organismos públicos y por tanto amplia los espacios de participación en el manejo de lo público. Uno de dichos espacios es el de control social a la gestión.

1.1. El rol del control social en el proceso de democratización del Estado

En el marco del proceso democratizador, la intervención ciudadana en el control y vigilancia integral de la gestión pública, establecida en el artículo 103 y en el 270 de la Constitución Política, es uno de los elementos esenciales para que la sociedad participe activamente en la orientación y resultados del quehacer Estatal.

Este control a la gestión pública, realizado por la sociedad en forma individual y colectiva, puede ejercerse de diversas formas: unas institucionalizadas por el Estado a través de programas y disposiciones legales, y otras no institucionalizadas que surgen del interés de las personas frente a la actuación del gobierno.

De su parte, la sociedad ejerce control a la gestión pública a través de formas no institucionalizadas y acciones mediante las cuales se expresan necesidades y se manifiesta inconformidad frente a decisiones y acciones de las autoridades. Tales acciones se desatan generalmente cuando la administración pública está distante de las solicitudes de la población.

Una forma no institucionalizada de control se basa en el dialogo y la comunicación permanente, ganando con ello espacios de interlocución y resultados. Hoy además de las movilizaciones sociales, las personas creativamente acuden a una gran variedad de instrumentos para el control de lo público como los foros, los planes de acción compartidos, las alianzas con órganos de control las separatas y los medios de comunicación. Ante este escenario el Estado en la búsqueda por mayor gobernabilidad promueve la institucionalización de estas manifestaciones.

Este control es un proceso social que hace parte de la vida cotidiana, de la cultura de la sociedad colombiana, supera la dimensión de la norma jurídica y se constituye en un recurso permanente al cual las personas: niños, jóvenes, hombres y mujeres, pueden acudir como escenario para regular las actuaciones gubernamentales frente a lo que es de interés público.

Por su parte, las formas institucionalizadas de control social a la gestión pública están establecidas como derecho y deber de las personas para vigilar, revisar, monitorear, evaluar y orientar la gestión estatal, sus resultados y servicios. Estas formas se traducen en diversas modalidades, herramientas, mecanismos y recursos jurídicos que de manera individual o colectiva han sido apropiadas e implementadas por la población desde antes de la expedición de la Constitución Política de 1991 y con mayor fuerza después de su aparición.

En consecuencia, es amplio el conjunto de acciones a las cuales las personas pueden acudir para interactuar con la administración pública y controlarla. Parte importante de ello

son el conjunto de derechos fundamentales e instrumentos jurídicos existentes tales como el derecho de petición, la acción de cumplimiento, las audiencias públicas, las quejas, las denuncias, los comités de vigilancia ciudadana, las asociaciones de usuarios, los comités de vigilancia y control social y las veedurías ciudadanas[6].

Sin embargo, el control social no se limita a la figura de veedurías, de las asociaciones o comités exclusivamente, si no que se extiende a otras formas de organización civil y comunitaria, y de intervención ante la administración. En esencia, la persona en forma individual y colectiva, puede ejercer "funciones veedoras o de control social, indistintamente como se le denominen"[7], acudiendo al conjunto de formas de control social y a estrategias basadas en el dialogo y la argumentación.

Además de las formas de control social mencionadas también están todas aquellas medidas administrativas, programas o acciones de apertura que deben ser promovidas desde la administración pública para garantizar el ejercicio de este derecho.

De acuerdo con las conclusiones del Encuentro Nacional por el Control Social y las Veedurías Ciudadanas realizado el 13 de diciembre de 1996, el control social "debe ser permitido y apoyado por todos y cada uno de los servidores públicos y ONG´s, desde el momento en que se inicia la consulta, de la idea, perfil, proyecto, programa o plan; en la toma de decisiones, en el proceso de gestión y diseño de políticas de interés público, hasta que la obra, servicio social, programa o proyecto es ejecutado y recibido por la comunidad con adecuados criterios de economía, eficiencia, calidad, mantenimiento y durabilidad"[8].

Bajo este marco debe concebirse el control social a la gestión pública como una forma de participación que permite a los individuos y organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se desarrolla el proceso de la gestión publica con el fin de regularlo, orientarlo y reorientarlo hacia el logro de los objetivos propuestos, la

eficiente y transparente utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Dicho control debe ser realizado por personas solidarias con los intereses del municipio, del departamento o de la Nación, es decir por personas que representen los intereses de todos, los intereses de lo público. Se trata entonces de formar ciudadanos que contribuyan a través de la vigilancia, el monitoreo y la evaluación de las acciones de la administración, a garantizar que los gobernantes dirijan sus organismos hacia la satisfacción de necesidades y demandas de la comunidad, y a que dicho proceso se realice con participación. Las personas solidarias y propositivas que requiere este proceso, se forman y aprenden de múltiples experiencias de interacción con la administración y requieren el apoyo con acciones educativas y de asesoría dirigidas a fortalecer su fundamentación democrática y sus habilidades para relacionarse con los organismos del Estado.

Las acciones de vigilancia y control que realicen las personas no deben limitarse a reacciones ante problemas o dificultades, lo cual generalmente se traduce en la denuncia de irregularidades. Los problemas o dificultades pueden motivar la vigilancia y seguimiento pero también son el punto de partida para iniciar un proceso organizado tendiente a garantizar que el Estado cumpla con sus fines sociales con calidad y equidad. Este propósito obliga la interacción e interlocución entre los ciudadanos y las entidades públicas, lo cual supone establecer relaciones que faciliten la comunicación, el diálogo, el debate, la concertación y en general el intercambio de información, que permita que las recomendaciones y propuestas sean analizadas o adoptadas y principalmente que facilite la incidencia ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Las personas, comunidades y organizaciones civiles de la sociedad[9] deben constituirse en interlocutores frente a los organismos públicos y estar en capacidad de representar intereses universales[10]. Es decir, que las personas deben, ver más allá del sólo beneficio particular

de unos individuos u organizaciones y solidarisarse con aquellos en condiciones más desventajosas. Así el control social será también democrático y se constituirá en una acción de acompañamiento al quehacer del Estado y parte integral de su funcionamiento y sobrevivencia.

Esta interacción de la sociedad y el Estado exige que la administración pública cambie e incorpore la participación de modo efectivo y real en la dinámica de las entidades. No obstante, ese cambio encierra contradicciones y, por ello es necesario que las personas se acerquen a las entidades y promuevan la creación de espacios de interlocución.

Esta política reconoce que la administración pública está obligada a desarrollar su gestión con participación y a desarrollar diversas estrategias administrativas que la garanticen. Desde la sociedad deben generarse propuestas que agilicen este camino ampliando espacios de interlocución permanentes.

1.2. Marco constitucional y legal

Los conceptos de control social y vigilancia adquieren una nueva dimensión como medio de participación y herramienta de control de la gestión y sus resultados. La Carta Política no sólo garantiza la participación en las instituciones no estatales o privadas, como las empresas, las entidades educativas, los gremios y sindicatos sino que rodeó de garantías participativas a las personas respecto a las diferentes funciones, responsabilidades y fines del Estado.

Los fundamentos legales del control social como instrumento de las nuevas relaciones Estado Sociedad se encuentran contemplados explícitamente en la Constitución Política y hacen parte del conjunto de nuevas instituciones que orientan los principios de modernización, participación y democratización de la administración pública, pero también de la economía y la sociedad en su conjunto.

1.2.1. En cuanto al control político

Explícitamente el artículo 40 de la Constitución Política determina que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. De igual forma establece en el artículo 103 que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, los cuales han sido reglamentados por la ley.

1.2.2. En relación con el control a la gestión pública

La Carta Política estipula que:

a. Son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, entre otros (artículo 2).

b. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la constitución establece (artículo 3).

c. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Art. 103);

d. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados (Art. 270);

e. Que cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades (Art. 92);

f. La ley determinará los derechos y deberes de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten los servicios públicos domiciliarios (Art. 369).

1.2.3. Identificación de acciones, mecanismos e instrumentos

La Constitución consagra acciones, mecanismos, instrumentos e instancias para el control social, en relación con los siguientes temas:

a. Derechos fundamentales: la información (art. 20); el derecho de petición (art.23); el acceso a los documentos públicos (art. 74) el debido proceso (art. 29); y las acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40).

b. Derechos colectivos: la protección del ambiente (arts.79 y 80); el control a la calidad de bienes y servicios (art. 78); la prestación de los servicios públicos (arts. 48, 49, 365, 369,370).

c. Protección de los derechos: la tutela (art. 86); las accciones de cumplimiento (art. 87); las acciones populares y de grupo (arts. 88 y 89).

1.2.4. Desarrollos normativos

Además de las disposiciones constitucionales, existen leyes, decretos y reglamentaciones en los cuales debe estar presente la ciudadanía tomando decisiones y realizando el control de lo público, bien sea en los procesos de planeación del desarrollo ley 152 de 1994, en los

planes de ordenamiento territorial, ley 338 de 1997, en las decisiones políticas, ley 134 de 1994, o participando en: las decisiones sobre la política ambiental, ley 99 de 1993, el control fiscal y en el régimen de seguridad social en salud ley 100 de 1993; el control y vigilancia de la contratación Estatal, ley 80 de 1993; los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, ley 142 de 1994; en los foros educativos y en el gobierno escolar, ley 115 de 1994; en la gestión municipal, ley 136 de 1994; en los consejos de desarrollo rural, ley 101 de 1993, entre otras de igual importancia que generan espacios para el control social[11].

En particular la ley 489 de 1998 establece orientaciones generales para los organismos y entidades de la administración pública para la Democratización y el Control Social de la Administración Pública y señala la obligación de los organismos del Estado, de desarrollar la gestión, acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública.

1.3 El control social a la gestión pública en la construcción de escenarios equitativos, transparentes y eficaces

Participación Ciudadana como instrumento para lograr mayor equidad social y eficacia

El escenario en que se desenvuelve Colombia, que no es ajeno al del resto de países Latinoamericanos, refleja un Estado con debilidades para asegurar plenamente a los ciudadanos las condiciones optimas para un entorno democrático con el correspondiente desarrollo de los derechos consagrados en la Constitución Política.

En el marco del pacto social, consagrado en la Constitución Política, existen disposiciones que indican que el fortalecimiento del Estado y su accionar es una responsabilidad com-

partida entre los ciudadanos y los organismos de la administración pública. No obstante, es preciso reconocer que es prioritario emprender acciones para dar viabilidad a estos principios. Esta necesidad se hace particularmente aguda si condicionamos la relación entre pobreza, debilidades en la política social, conflictividad y baja participación.

En efecto, puede constatarse que para Colombia en términos de la pobreza se identifica que *"en 1997 un 26,9% de la población vivía con necesidades básicas insatisfechas y 9% en condiciones de miseria..."*[12], y que, bajo la influencia del modelo de desarrollo que ha imperado en las dos últimas décadas, la tendencia es hacia su incremento[13].

Por lo anterior los organismos internacionales, los gremios y las comunidades señalan la necesidad del cambio de medidas y estrategias a seguir para superar los problemas de pobreza existentes en la región. En particular se destacan las potencialidades de la participación comunitaria y la efectividad demostrada para *"producir resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en políticas sociales"*[14]. La participación genera resultados porque la intervención de los beneficiarios e interesados es garantía de ejecución equitativa y efectiva[15].

Los procesos participativos en la gestión del Estado se constituyen en un elemento central para fortalecer la capacidad de la administración pública en la prestación de los servicios, en la realización de los derechos ciudadanos y en el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Así, desde el ejercicio del control social a la gestión pública los ciudadanos pueden vigilar, evaluar y monitorear la acción estatal propiciando que los beneficiarios e interesados participen en las decisiones sobre proyectos y servicios, así como sobre su ejecución.

La participación ciudadana para superar el conflicto mediante el diálogo democrático

La sociedad colombiana decidió un nuevo modelo de Estado plasmado en la Constitución Política de 1991. En ella se representa el interés ciudadano por la existencia de un Estado

unitario, pluralista, democrático, participativo y descentralizado, orientado al cumplimiento de fines esenciales para garantizar el bienestar general.

Ese Estado que queremos como sociedad exige la contribución de las instituciones y de los ciudadanos. El gobierno refleja sus esfuerzos en los planes de gobierno.

Dichos esfuerzos buscan superar el distanciamiento histórico que ha existido entre el Estado y la sociedad. Distanciamiento que tiene antecedentes en las formas de actuar de la administración pública, la cual se caracterizó por procesos rígidos y lentos propios de los estilos burocráticos de gestión y por la creación de procedimientos complejos para el ciudadano común; así como por relaciones basadas en la amistad y en los vínculos políticos orientados al mantenimiento de las clientelas, los cuales hicieron que desde la administración pública se valorara más los fines político burocráticos que las necesidades de la comunidad.

Estas debilidades para una presencia fuerte del Estado en las diversas regiones del país, para ofrecer la protección social y para ser mediador y garante del debate equitativo y político de las diferencias, aparecen como uno de los factores que ha propiciado el desarrollo de formas de solución privada a los conflictos y de abordar los problemas cotidianos, basados en la intolerancia y la cultura de la eliminación del otro[18].

Es fundamental, fortalecer el rol mediador del Estado como garante de que las decisiones y los servicios públicos se presten equitativamente y que lo público se constituya en el espacio democrático en el cual los diversos intereses pueden entrar en diálogo.

El Estado que queremos se construye con la activa participación de los ciudadanos acompañando los procesos de recuperación de lo público como espacio de todos y reorientando la acción del Estado hacia el logro de sus fines sociales. Esa función reorientadora es la que deben cumplir los ciudadanos en el desarrollo de procesos propositivos de control social

a la gestión pública, en los cuales ejerza su protagonismo y de manera autónoma se relaciona con el Estado para lograr la garantía de los derechos constitucionales.

La participación como complemento para acompañar el proceso de descentralización

Lo territorial, y todo lo que su diversidad implica, es un asunto que en nuestro país marca experiencias particulares de las comunidades; experiencias que dependen de procesos diferenciados de desarrollo y de prácticas culturales construidas a través del tiempo.

Por ello las regiones y los municipios están en mejores condiciones que el aparato central de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos, y hacerlo con una utilización más efectiva de los recursos. La descentralización se constituye entonces en un proceso que promueve la democratización del Estado, por lo cual deben establecerse ciertas condiciones para que ello se produzca. Entre tales condiciones cabe replantear la participación real de los ciudadanos (no sólo de algunos grupos) en la gestión de la administración local, la existencia de capacidades y medios para afrontar las demandas de la población; el apoyo al ejercicio del control sobre la gestión y además proporcionar información generalizada a la ciudadanía sobre la gestión local.

El control social a la gestión en los municipios y departamento es el proceso a través del cual se puede concretar la incidencia de los ciudadanos en el mejoramiento de la actuación Estatal y la apertura de la administración a la participación, debido a que la población y administración están más cercanas.

La participación social como garante de la transparencia en la gestión de lo público

El fenómeno de la corrupción se ha convertido en un problema endémico en la administración pública que se refleja en la desviación de los recursos del Estado para fines diferen-

tes a los asignados. Como resultado el ciudadano, poco cree en el Estado y desconfía[19] en algunas de sus instituciones.

Sin embargo, se reconoce hoy, a nivel mundial que es en la relación entre el Estado y la sociedad que se generan acciones de corrupción y que por lo tanto no es un problema exclusivo del ámbito estatal, "normalmente detrás de un acto importante de corrupción en el sector público suele haber en muchos casos algún orden de asociación con sectores privados"[20].

Es por ello necesario la acción preventiva del Estado pero también de la sociedad por su parte, que debe sancionar enérgicamente a los intereses que propician la corrupción pública. De ahí el papel importante que han asignado en los últimos años los gobiernos a los programas para prevenir la corrupción, a través de reglamentaciones y mecanismos orientados a transformar la gestión pública en un proceso transparente y promoviendo espacios para que la ciudadanía ejerza el control social a la gestión.

Dentro de este marco se inscriben la acciones orientadas a moralizar la administración pública y la implementación de las herramientas que propenden por el desarrollo de valores y la prevención de conductas contrarias al interés público, impulsadas en Colombia por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.

Cómo renovar los vínculos entre la sociedad y el Estado?

Las relaciones ciudadano-administración pública deben posibilitar la participación y el ejercicio del control social a la gestión. Es preciso entonces que se generen aprendizajes para saber participar en lo público y para saber cómo abrir espacios en la gestión que permitan a la ciudadanía expresarse.

Muchas entidades establecen relaciones con los ciudadanos que debilitan la comunicación y el servicio; por su parte algunos ciudadanos saturan las entidades con acciones de tutela, de cumplimiento, derechos de petición convirtiendo los despachos públicos en tramitadores de quejas pero no de soluciones efectivas a demandas de servicios.

En cambio en la interacción entidades-ciudadanos, demanda diversas estrategias en las que confluyan organismos públicos y ciudadanía; orientadas a dar cumplimiento a la política de democratización del Estado, propiciando la apertura de los organismos públicos a la participación democrática en la gestión pero también estrategias que involucren a la ciudadanía propiciando condiciones para el desarrollo de aprendizajes que fortalezcan su comportamiento cívico y su consolidación como actores sociales e interlocutores legítimos ante el Estado.

El proceso de construcción de escenarios equitativos, transparentes y eficaces requiere fortalecer las capacidades de ciudadanos y de servidores públicos para interactuar democráticamente, y garantizar con ello el ejercicio del control social al que hacer Estatal. Con el Plan Nacional de Formación de Veedores se busca contribuir a este proceso mediante acciones de formación y acompañamiento al control de lo público.

2. El plan nacional de formación para el control social a la gestión pública

El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública está concebido como una política en permanente construcción, que se renueva y se proyecta en función de las competencias y exigencias de las relaciones entre organizaciones públicas y la sociedad para lograr el Estado pactado por los colombianos. La propuesta del Plan ha sido diseñada bajo el marco de la democracia participativa y de un país caracterizado por la diferencia y la pluralidad, y por críticas condiciones socio-económicas.

Las nuevas formas de relación sociedad-Estado exigen nuevos conocimientos y habilidades, pero fundamentalmente nuevas actitudes, comportamientos y valores. En esencia, se requiere fomentar y consolidar una nueva ética de interacción entre los diferentes actores sociales, sustentada en valores cívicos. Para cumplir con dicho propósito, el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública fortalecerá y desarrollará nuevas competencias en los ciudadanos, los servidores públicos y las autoridades gubernamentales de tal forma que se haga efectiva la intervención en el control de lo público, aumentando la

participación activa de las personas en los asuntos de interés colectivo, así como la cooperación y la transparencia de los funcionarios.

2.1 Fundamentos del plan

Los fundamentos del Plan Nacional de Formación de Veedores para el Ejercicio del Control Social serán la formación y la capacitación.

Se entenderá por formación aquel proceso orientado a facilitar el desarrollo integral del ser humano, potenciado actitudes, habilidades y conductas en sus dimensiones éticas, creativas, comunicativas, critica, sensorial, emocional e intelectual. La formación dentro del plan estará enfocada al reconocimiento del rol social del individuo, favoreciendo procesos de reconocimiento de sí mismo, de sus responsabilidades y derechos como miembro de una sociedad.

La formación estará, entonces, orientada a fortalecer y rescatar los valores de la democracia participativa, el civismo y el fortalecimiento de procesos de desarrollo moral de tal forma que se contribuya a desarrollar la autonomía individual tanto en el ciudadano como el servidor público, para que se conviertan en actores protagónicos de lo público, y hagan posible el servicio participativo.

Por capacitación se entenderá el desarrollo de conocimientos y habilidades específicas para ejercer el control social; la capacitación tendrá entonces como propósito desarrollar habilidades y competencias en las personas para que puedan resolver diversas situaciones relacionadas con la vigilancia, monitoreo, evaluación y seguimiento de la gestión pública, el desarrollo de proyectos o la prestación de servicios específicos. Ello significa cualificar su intervención, incidir positivamente en los resultados de su acción.

La labor formativa y de capacitación se adelantará utilizando métodos pedagógicos que enfaticen el proceso de aprender haciendo, a partir de la experiencia y las vivencias locales. Los procesos educativos vivenciales generan competencias en los ciudadanos y los habilitan para adelantar acciones eficaces de control a la gestión pública.

En virtud de este enfoque, se considera que cada persona es portadora de una experiencia valiosa que le permite ser simultáneamente educando y educador en el contexto de todo proceso de formación o experiencia en la cual participa. Este proceso supone que el conocimiento y transformación de la realidad es el resultado de una construcción colectiva permanente, que implica la confrontación de diversas concepciones de mundo, el encuentro de múltiples valores y el contraste de variadas tradiciones y costumbres, que enmarcan las experiencias de vida de los sujetos y la consecuente asunción de compromisos por parte de éstos. Por ello el eje metodológico es la capacitación en el terreno específico y en situaciones concretas.

Esto lleva a concebir procesos pedagógicos que posibiliten el redescubrimiento de derechos y valores cívicos en torno a la justicia, a la libertad y la solidaridad, así como a la construcción de escenarios de aprendizaje para que se forme una actitud dialógica, basada en la argumentación y la comunicación con el otro.

2.2. Misión y visión del plan

El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública tiene como misión fortalecer el control social y la participación de los actores sociales y gubernamentales para contribuir a la efectividad y transparencia de la administración pública, en el orden nacional y territorial, a través de procesos de formación y construcción de ciudadanía.

La visión del plan es generar una nueva sensibilidad y responsabilidad con lo público.

2.2.1. Por ello el Plan busca tener para antes del año 2006 un mayor número de actores sociales y gubernamentales formados ética y técnicamente en practicas de control social, para que contribuyan a disminuir los niveles de corrupción y mejorar los resultados de la gestión pública.

2.3 Objetivos del plan

a. Fortalecer la capacidad de diversos actores sociales e institucionales y proporcionar herramientas de concertación, negociación, seguimiento y evaluación para que realicen procesos organizados y eficaces de control social a la gestión pública.

b. Promover y acompañar el control social a la gestión pública, como parte fundamental del proceso de formación y capacitación aprovechando alianzas estratégicas con las diversas organizaciones de la sociedad en los entes territoriales.

c. Evaluar el proceso formativo y su impacto en el desarrollo de procesos de control social a la gestión pública mediante el establecimiento de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación para el Plan Nacional de Formación de Veedores.

2.4 Estrategias para la implementación

El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública se implementará a través de diversas estrategias en las cuales se involucrarán esfuerzos, tiempos, recursos y acciones, definidas en forma coordinada entre las distintas entidades Estatales y no gubernamentales, que adelantan programas de capacitación para la participación democrática y entre las diversas instancias territoriales.

A cada estrategia le corresponderá un proyecto de generación específica incluido el diseño de instrumentos necesarios y responsabilidades frente a los mismos.

1. Articular la oferta Estatal de formación para el control social a las demandas locales: Partiendo de un diagnóstico territorial adelantado por en el Departamento o Municipio y de la identificación del servicio, proyecto o acción estatal que debe ser objeto de control en virtud de problemas o preocupaciones específicas de la comunidad, se concerta la experiencia que será apoyada pedagógicamente en lo local.

   Realizar la experiencia en lo local, supone un proceso organizado con los entes territoriales, con otros organismos gubernamentales nacionales y territoriales, así como con los diversos organismos de la sociedad y con las organizaciones cívicas en general con el fin de que el proceso de formación y capacitación, así como el acompañamiento de las acciones de control social se realicen con base en las necesidades locales. Dicho acompañamiento a los ciudadanos se adelantará a través de una red de organizaciones gubernamentales y cívicas en lo local.

   Los entes educativos podrán capacitar y ejercer funciones de acompañamiento a los procesos de control social, así como apoyar técnicamente la vigilancia a proyectos de su dominio.

2. Diseñar una oferta de formación y capacitación de amplia cobertura. la oferta se estructurará en función de cubrir las regiones del país. Para ello se desarrollarán programas de formación y capacitación dirigidos a preparar capacitadores y multiplicadores, como población estratégica que pueda dinamizar y acompañar procesos de control social en lo local. Estos programas de capacitación de capacitadores se realizaran con delegados territoriales de las entidades públicas y con expertos no institucionales en las cinco regiones del país, dentro de la primera etapa de implementación del Plan. Con esta acción se espera

preparar una amplia base de formadores que generen un impacto cualificado y de mayor cobertura en las regiones, Departamentos y Municipios del país.

3. Sensibilización permanente. mediante acciones de información, comunicación y motivación que promoverá el interés y la solidaridad ciudadana para que se integren y participen en los procesos de control social a la gestión pública. Se buscará que los medios de comunicación sean puestos al servicio del ejercicio del control social. El manejo de la información en el control social debe permitir la difusión de resultados del control y las rendición de cuentas por parte de las autoridades.

4. Formación especializada en control social a la gestión. Se sumarán esfuerzos entre organismos gubernamentales, universidades y otras organizaciones civiles para diseñar e implementar un programa de educación informal a manera de diplomado mediante el cual se pueda masificar el proceso de capacitación y formación sobre control social a la gestión pública en todo el país.

   La formación especializada se orientará también ha desarrollar proyectos pedagógicos que sensibilicen y formen a niños y jóvenes en la responsabilidad para el control de lo público.

5. Acción conjunta y concertada para una oferta de capacitación nacional. Las entidades públicas con responsabilidades frente a la formación para el ejercicio del control social realizarán programas de capacitación conjuntos como una oferta nacional desarrollando un programa básico y actividades complementarias tales como: foros sobre aspectos de interés relacionados con la salud o la vivienda, proceso de empalme de nuevas autoridades electas, los planes de desarrollo, vigilancia a los planes de ordenamiento territorial, a proyectos de inversión y la rendición de cuentas, entre otros.

6. Evaluación permanente. En cada una de las acciones del Plan, se incorporará un elemento de investigación, de manera que sea claro y específico medir el progreso de acuerdo con

los resultados que se desean obtener y los compromisos pactados. Dicho proceso investigativo tendrá como elemento de información la evaluación que realicen los actores sociales que participen de procesos de control social a la gestión.

2.5 Responsables del plan

El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, tiene como soporte fundamental la organización y la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas, los particulares, las distintas organizaciones cívicas.

El plan se implementará con fundamento en el principio de coordinación, garantizando la armonía en el ejercicio de las funciones y responsabilidades de las diferentes autoridades administrativas. Por lo tanto cada organismo público, con responsabilidades frente al control social en sus diferentes formas, prestará su colaboración a las demás entidades y actuará en forma cooperativa, estableciendo alianzas estratégicas que permitan la optimización de los recursos y el mejoramiento de la capacidad de la ciudadanía y de la administración pública para el ejercicio del control social a la gestión pública.

Para garantizar la coordinación y la puesta en marcha del El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, los principales actores, son el Comité Interinstitucional de Participación -CIP-, las entidades públicas con responsabilidades frente al control social organizadas en Red y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. El CIP como organismo asesor de políticas promoverá la implementación del Plan como un componente de la política pública para el desarrollo de la sociedad y la democracia participativa, el cual se articulará a la vez con políticas gubernamentales orientadas al fortalecimiento de la gestión pública, al mejoramiento del desempeño institucional y a la trasparencia de la acción Estatal.

Por su parte, la red de entidades, se consolidarán como espacio de interacción y cooperación compartiendo responsabilidades y recursos en función de un programa común que facilite los procesos de formación de ciudadanos para el ejercicio del control social y el mejoramiento de la capacidad de organización y gestión de los grupos que ejerzan control social.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías proporcionarán asesoría, capacitación y asistencia técnica e información orientada a mejorar la capacidad de intervención de los ciudadanos para el ejercicio del control social a la gestión pública.

La Contaduría General de la Nación desarrollará el módulo de contabilidad pública con el propósito de facilitar instrumentos de análisis contable que cualifiquen las funciones que corresponden al veedor en cuanto al ejercicio del control social.

El Ministerio del Interior acompañará la coordinación del Plan y pondrá a disposición de las organizaciones civiles las Casas de Participación, como espacios de encuentro de las distintas organizaciones y ciudadanos en el orden territorial, en las cuales la ciudadanía podrá contar con apoyos logísticos, tecnológicos y documentales para el cumplimiento de sus propósitos.

El Departamento Administrativo de la Función Pública dinamizará la coordinación interinstitucional para el desarrollo del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, asesorará a las entidades nacionales y territoriales en el diseño de estrategias de participación en la gestión, adelantará el programa de reconstrucción y sistematización de experiencias de gestión pública con participación ciudadana y de control social, como una herramienta para promover procesos de aprendizaje, y diseñará metodologías para la evaluación de la gestión pública por parte de los ciudadanos.

Bajo la orientación del Departamento, las entidades públicas del orden nacional y las territoriales organizadas por medio de los Comités de Desarrollo Administrativo que establece la ley 489 de 1998, incorporarán en sus respectivos planes de desarrollo administrativo, estrategias, mecanismos, procedimientos, herramientas y recursos que faciliten la labor de las organizaciones y ciudadanos que adelanten procesos de control social a la gestión. Para ello, a través del sistema de quejas y reclamos o de las oficinas existentes en cada entidad, que cumplan con este propósito, facilitarán información, documentos, orientación, así como espacios para encuentros y consultas que sirvan de instrumentos para la comunicación de los ciudadanos con la administración. De igual forma contribuirán con la ejecución del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, mediante la formación de los ciudadanos interesados en realizar el control social a sus programas, proyectos, contratos o servicios.

La Escuela Superior de Administración Pública, a través de sus sedes territoriales, promoverá los programas de formación y capacitación que demande el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales para promover el control social.

La Red de Solidaridad Social impulsarán campañas de sensibilización y estrategias organizativas para la conformación de grupos en las comunidades locales para el control a la gestión de los programas que ella impulsa.

La Veeduría Distrital de Bogotá, coordinará y desarrollará estrategias y programas que contribuyan al diseño e implementación del Plan Nacional de Formación de Veedores en el Distrito Capital.

El Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Nacional, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y demás sectores de la administración pública desarrollarán acciones específicas de capacitación en los temas sectoriales y acompañarán a los grupos de control ciudadano que se organicen en los procesos de vigilancia a la prestación de servicios y manejo de los recursos.

2.6 Propuesta Curricular

A continuación se especifica la propuesta de los contenidos básicos sobre los cuales girara la formación y capacitación, la cual será adecuada en tiempos y contenidos a las demandas y realidades específicas de las regiones. La propuesta curricular, incluye algunos contenidos que enfatizan en el ser, otros en el saber y otros en el hacer .

La propuesta curricular tiene una parte básica o fundamental orientada a: facilitar experiencias de aprendizaje que contribuyan a la formación cívica, proporcionar herramientas jurídicas para el ejercicio de la organización, la participación y la defensa de los derecho, así como los conocimientos y habilidades para comprender e interactuar con el Estado y con el proceso de la gestión pública.

La parte básica esta integrada por los momentos de sensibilización y de fundamentación. La Sensibilización es el espacio para promover la reflexión sobre el civismo y la democracia, y motivar sobre el control ciudadano a partir del fortalecimiento de conocimientos sobre derechos y deberes pero fundamentalmente contribuyendo a la formación para el ejercicio democrático y la acción organizada. Su énfasis es en el desarrollo del ser. La Fundamentaciòn es el espacio para contextualizar la acción del control ciudadano, generando elementos para fortalecer conocimientos sobre el Estado y los procesos de la gestión pública así como los instrumentos existentes para realizar el control. Su énfasis es en el saber.

En armonía con la formación básica esta la parte complementaria que se especializa en los asuntos de interés primordial para la ciudadanía y en las acciones de acompañamiento que se implementarán desde el conjunto de organismos públicos y no gubernamentales que apoyan el ejercicio del control social. Esta integrada por los momentos de focalización y acompañamiento. El momento de Focalización se orienta a desarrollar habilidades para la utilización de instrumentos de acción en el control ciudadano a la gestión pública y a servicios públicos

específicos, generando elementos que fortalecen la futura acción, su énfasis es en el hacer; y el momento de Acompañamiento que consiste en acompañar la acción del control ciudadano, promoviendo desde las organizaciones públicas acciones de apoyo que dinamicen el control social, su énfasis es en la acción.

Temario

Momento de Sensibilización

- Identidad Personal y Nacional
- Ciudadanía
- Democracia representativa y participativa
- Deberes y Derechos
- Participación Ciudadana y derechos humanos
- Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana y control social
- Organización social y Redes de control social

Momento de Fundamentación

- Organización del Estado
- Sistema Nacional de Planeación y Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública -SINERGIA
- Finanzas y Presupuesto Público.

- Contratación Estatal
- La Contabilidad Pública y los controles políticos y sociales.
- Fundamento del Control Fiscal Participativo
- Delitos contra la administración pública: control preventivo y disciplinario
- Evaluación de la gestión publica: Control social de Planes y Proyectos

Momento de Focalización

- Promoción y consolidación del ejercicio de la participación y el control ciudadano en Salud
- Control Social en los Servicios Públicos Domiciliarios
- Las Instituciones Educativas semillero de veedores
- Servicios del ICBF
- Obras e infraestructura vial
- Vivienda
- Empresa Colombia

Momento de Acompañamiento

Intervención específica de cada organismo y como red institucional de apoyo al ejercicio del control social de las entidades públicas y las organizaciones no gubernamentales de acuerdo con los requerimientos de cada proceso de control ciudadano en lo local: Contraloría

General de la República, Auditoria General de la Nación, Contaduría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Personerías municipales y departamentales, Defensoría del Pueblo, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Secretarías de salud, educación y gobierno departamentales, Ministerio Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidades y Organizaciones no Gubernamentales.