

ANÁLISIS DEL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA “VEEDURIA
CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA” Y LA
“VEEDURIA AL CONTRATO 0867 SECRETARIA DE SALUD DEL VALLE Y
EL ASILO DE ANCIANOS DE PALMIRA” EN LOS AÑOS 2007 Y 2008

JOSE ALBERTO DUERO
OSCAR ANTONIO VILLEGAS VALENCIA

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
CONTADURIA PÚBLICA
PALMIRA
2009

ANÁLISIS DEL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA “VEEDURIA
CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA” Y LA
“VEEDURIA AL CONTRATO 0867 SECRETARIA DE SALUD DEL VALLE Y
EL ASILO DE ANCIANOS DE PALMIRA” EN LOS AÑOS 2007 y 2008

JOSE ALBERTO DUERO
OSCAR ANTONIO VILLEGAS VALENCIA

Monografía presentada como Requisito para optar al título de:
CONTADOR PÚBLICO

ASESOR:
HOLBEIN GIRALDO PAREDES

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
CONTADURIA PÚBLICA
PALMIRA
2009

NOTA DE ACEPTACIÓN

Los suscritos, el coordinador del programa académico de Contaduría Pública de la Universidad del Valle sede Palmira, el director del trabajo de grado y los jurados, certifican que el presente trabajo de grado cumple con todos los requisitos para optar al título de Contador Público.

NORLES GONZÁLEZ CALDERON
Coordinador de Contaduría Pública

HOLBEIN GIRALDO PAREDES
Director Trabajo de Grado

FERNANDO RESTREPO
Jurado

JUAN CARLOS URDINOLA
Jurado

La Universidad del Valle aclara que los contenidos e interpretaciones y conclusiones del presente trabajo son responsabilidad total de los estudiantes tesistas. La Universidad vela por el cumplimiento étológico y de los valores éticos profesionales.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los docentes de la Universidad del Valle sede Palmira, por ser parte de nuestro proceso educativo, de ellos obtuvimos grandes conocimientos tanto profesionales como personales, agradecemos su paciencia y dedicación para ayudarnos a cumplir esta meta tan anhelada.

A nuestras familias por brindarnos el apoyo incondicional durante todo este proceso.

A nuestro director de grado, por guiarnos en el proceso de la investigación.

A las personas que hicieron parte de la investigación, Veedores Ciudadanos.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por permitirme gozar de buena salud y lograr esta gran meta de mi vida.

A mi madre, aunque se encuentra lejos, me ha brindado su apoyo incondicional, su amor y aliento para no decaer ante las adversidades de la vida.

A mi esposa por tener paciencia durante mis ausencias y brindarme su apoyo cuando más lo necesitaba.

A mi familia, amigos y compañeros que contribuyeron de alguna forma para obtener este logro tan importante para mi vida.

Oscar A. Villegas Valencia

A Dios quien es él que todo lo puede y me dio la fuerza para perseverar en todo mi proceso educativo y me permite seguir con mis anhelos.

A las personas que de una u otra forma hicieron parte de mi proceso educativo.

José Alberto Duero

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	14
ANÁLISIS DEL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA “VEEDURIA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA” Y LA “VEEDURIA AL CONTRATO 0867 SECRETARIA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS DE PALMIRA” EN LOS AÑOS 2007 y 2008.....	16
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	16
1.1 APROXIMACIÓN AL PROBLEMA.....	16
1.2 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	17
1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	19
1.4 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	19
2. OBJETIVOS.....	20
2.1 GENERAL	20
2.2 ESPECÍFICOS.....	20
3. HIPÓTESIS.....	21
4. JUSTIFICACIÓN	22
4.1 DESDE LO SOCIAL	22
4.2 DESDE LO ACADÉMICO	22
4.2 DESDE LO PRÁCTICO	23
4.3 DESDE EL BENEFICIO	23
5. MARCO CONTEXTUAL.....	24

6. MARCO CONCEPTUAL.....	26
6.1 PARTICIPACIÓN.....	26
6.2 CIUDADANÍA.....	26
6.3 CONTROL	27
6.4 CONTROL FISCAL.....	27
6.5 LO PÚBLICO.....	28
7. MARCO TEORICO	29
7.1 VEEDURÍAS CIUDADANAS.....	29
7.2 LO QUE VIGILAN.....	30
7.2.1 OBJETIVOS DE LAS VEEDURÍAS DE CARA AL ESTADO	31
7.2.2 FUNCIONES DE LAS VEEDURÍAS.....	32
7.2.3 PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LAS VEEDURÍAS.....	32
7.2.4 DEBERES DE LAS VEEDURÍAS	33
7.2.5 PROHIBICIONES PARA PERTENECER A UNA VEEDURÍA	34
7.2.6 CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS.....	34
7.2.7 DESDE EL AUTOR MAXIMINO MAFLA EN EL TEXTO “EL PAPEL DE LA VEEDURÍA EN LA SOCIEDAD”.	35
8. MARCO JURÍDICO.....	37
9. ASPECTOS METODOLÓGICOS	40
9.1 TIPO DE ESTUDIO	40
9.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	41
9.3 DISEÑO METODOLÓGICO	41

9.3.1 RECOLECCIÓN Y USO DE LA INFORMACIÓN	41
9.3.1.1 ENTREVISTAS	41
9.3.1.2 ANÁLISIS DOCUMENTAL	42
9.3.1.3 POBLACIÓN.....	42
9.3.2 TIPO DE MUESTREO	43
9.3.2.1 MUESTREO ALEATORIO SIMPLE	43
9.3.2.2 TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS	44
10. FUENTES DE INFORMACIÓN	45
10.1 PRIMARIAS.....	45
10.2 SECUNDARIA.....	45
CAPITULO 1	46
¿QUÉ ES EL CONTROL FISCAL?	46
1. CONTROL FISCAL.....	46
1.1 PRINCIPIOS DEL CONTROL FISCAL.....	46
2. VIGILANCIA FISCAL	47
3. GESTIÓN FISCAL.....	47
3.1 PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN FISCAL.....	48
4. RESPONSABILIDAD FISCAL.....	49
4.1 RESPONSABLES FISCALES.....	50
4.2 ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL	50
5. CUBO DE INFORMACIÓN.....	51
5.1 SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN APLICADO (SIGA).....	51

6. CONTROL CIUDADANO.....	52
CAPITULO 2	58
ELEMENTOS BÁSICOS DEL CONTROL CIUDADANO.....	58
1. LA ORGANIZACIÓN	58
1.1 FUNCIONES GENERALES DE LAS ORGANIZACIONES DEDICADAS AL CONTROL CIUDADANO	59
1.2 FORMALIZACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN DE CONTROL CIUDADANO SEGÚN LA LEY 850 DE 2003	60
2. EL CONOCIMIENTO.....	61
3. LA COMUNICACIÓN.....	63
3.1 ASPECTOS DE LA COMUNICACIÓN	63
3.2 ÉTICA COMUNICATIVA Y VIRTUDES COMUNICATIVAS	65
CAPITULO 3	67
LA PRÁCTICA DEL CONTROL FISCAL DESDE LAS VEEDURÍAS.....	67
1. LA ORGANIZACIÓN	67
1.1 ORIGEN	67
1.2 PUESTA EN MARCHA Y OBTENCIÓN DE RESULTADOS	69
1.2.1 CÓMO ORGANIZARSE.....	69
1.2.2 FORMULAR UN PLAN DE ACCIÓN	71
1.2.3 HERRAMIENTAS ESPECÍFICAS PARA UNA BUENA ORGANIZACIÓN	75
1.3 PROYECCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN	77
2. EL CONOCIMIENTO.....	78

2.1 PROCESO DE CONTROL CIUDADANO A LA GESTIÓN ESTATAL	79
2.1.1 PRESENTACIÓN ANTE EL ESTADO	79
2.1.2 BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN	80
2.1.3 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	84
2.1.4 REDACCIÓN Y ENTREGA DE LAS SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES O DENUNCIAS	85
2.1.5 SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA OBTENIDAS.....	86
2.1.6 SOCIALIZACIÓN DE RESULTADOS A LA COMUNIDAD O A OTRAS ENTIDADES	87
3. LA COMUNICACIÓN.....	87
3.1 LA COMUNICACIÓN EN LOS PASOS DEL PROCESO DE CONTROL.....	87
3.1.1 LA COMUNICACIÓN EN LA PRESENTACIÓN ANTE EL ESTADO	88
3.1.2 LA COMUNICACIÓN EN LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.....	88
3.1.3 LA COMUNICACIÓN EN EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	89
3.1.4 REDACCIÓN Y ENTREGA DE LAS SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES O DENUNCIAS	89
3.1.5 SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA QUE DEBEN DARNOS.....	90
3.1.6 SOCIALIZACIÓN DE RESULTADOS A LA COMUNIDAD O A OTRAS ENTIDADES	90
3.2 PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES DE COMUNICACIÓN	91
3.2.1 DEFINIR LOS OBJETIVOS DE COMUNICACIÓN	91
3.2.2 IDENTIFICAR EL VOCERO.....	91
3.2.3 SELECCIONAR LAS AUDIENCIAS	92
3.2.4 DESARROLLAR MENSAJES.....	92
	10

3.2.5 ESCOGER LAS ACTIVIDADES Y LOS CANALES DE COMUNICACIÓN.....	93
3.2.6 DESARROLLAR MATERIALES	94
3.3 USO DE MECANISMOS JURÍDICOS	94
3.3.1 DERECHO DE PETICIÓN EN MODALIDAD DE QUEJA Y RECLAMO.....	96
3.3.2 ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.....	97
3.3.3 ACCIONES POPULARES	98
3.3.4 ACCIONES DE GRUPO	99
CAPITULO 4	101
CONTROL FISCAL EJERCIDO POR VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE PALMIRA.....	101
1. ASPECTOS FUNDAMENTALES.....	101
1.1 DEFINICIONES.....	101
1.1.1 ASOCIACIONES O LIGAS DE USUARIOS	102
1.1.2 VEEDURÍAS CIUDADANAS.....	103
1.1.2.1 DESPLAZAMIENTO	104
1.1.2.2 ALIMENTACIÓN	105
1.1.2.3 DOCUMENTACIÓN	105
2. EVIDENCIAS	106
2.1 ENTREVISTA A LA VEEDURÍA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA.....	106
2.2 ENTREVISTA A LA VEEDURÍA AL CONTRATO 0867 SECRETARÍA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS DE PALMIRA.....	112

3. DESCRIPCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS.....	118
3.1 IDENTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE VEEDURÍAS	118
3.1.1 PROMOCIÓN DE VEEDURÍAS Y CONTROL SOCIAL.....	119
3.1.1.1 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.....	119
3.1.1.2 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	120
3.1.1.3 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP)	120
3.1.1.4 RED NACIONAL DE VEEDURÍAS CIUDADANAS	121
3.1.1.5 PERSONERÍA MUNICIPAL.....	121
3.1.1.6 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS	122
3.1.1.7 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	122
3.1.1.8 SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA PROTECCIÓN AL USUARIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	123
3.1.2 GENERACIÓN DE VEEDURÍAS Y CONTROL SOCIAL	123
CAPITULO 5	125
MECANISMOS DE APLICACIÓN DEL CONTROL FISCAL (PROCESO OPERATIVO)	125
1 EJECUCIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS.....	125
1.1 VEEDURÍA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA	126
1.2 VEEDURÍA CONTRATO 0867 SECRETARÍA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS	128
2. CARACTERIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL.....	130
CAPITULO 6	132
NIVEL DE EFECTIVIDAD DEL CONTROL FISCAL (RESULTADOS)	132

1. LOGROS	132
1.1 VEEDURÍA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA	132
1.2 VEEDURÍA CONTRATO 0867 SECRETARÍA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS	133
2. OBSTÁCULOS	134
3. OBSERVACIÓN	135
4. ANÁLISIS	137
LIMITACIONES EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO	143
RECOMENDACIONES.....	144
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFIA.....	150
ANEXOS	152

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la humanidad, las diferentes sociedades formadas por el hombre han tenido que evolucionar a partir de la mirada interior de sus actuaciones aunadas con su entorno, es allí en ese detenerse en el que se han encontrado que no se puede continuar desbordadamente ejecutando procesos de todo orden sin tener en cuenta un control adecuado de esas actuaciones, no en vano esa concepción de control ha sido considerada fundamental en los procesos administrativos por los pioneros de la administración. Justamente como las entidades del estado tienen que desarrollar funciones administrativas en pro de los objetivos sociales para el bienestar de todos, con mayor razón se debe ejercer un control efectivo, es decir donde confluyan la eficiencia y la eficacia y no solo por los órganos constitucionales determinados para tal fin, sino a través del mecanismo más amplio y participativo como el control fiscal ciudadano.

Aprovechando el marco constitucional y legal, se tiene que ejercer ese control a la administración pública, además porque es un derecho natural del hombre el participar en las decisiones que afecten su diario trasiego, pero se requiere ser muy objetivo a la hora del ejercicio veedor y contar con las herramientas necesarias y por ello esta investigación pretende hacer esa mirada de dicho ejercicio para conocer y mostrar a la luz pública si las veedurías -objeto de nuestra investigación- actúan acorde al orden jurídico, si cuentan con esos mecanismos necesarios para su actuar, si tienen el apoyo necesario desde lo institucional y si de verdad hay conciencia ciudadana en términos de participación, además de conocer las dificultades que deben asumir en su ejercicio. Todo ello permitirá a nuestra comunidad contar con un documento de consulta que muestra la realidad del ejercicio veedor en Palmira y los resultados obtenidos por ellos a más de algunas

recomendaciones desde la experiencia académica y laboral de quienes hemos realizado la investigación y como aporte al análisis del control fiscal social desde las veedurías del municipio en Pro de evitar el avance desmedido de la corrupción en los entes municipales.

**ANÁLISIS DEL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA “VEEDURIA
CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA” Y LA
“VEEDURIA AL CONTRATO 0867 SECRETARIA DE SALUD DEL VALLE
Y EL ASILO DE ANCIANOS DE PALMIRA” EN LOS AÑOS 2007 y 2008.**

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

En los años 2007 y 2008, el Municipio de Palmira ha manejado importantes recursos económicos del orden de \$ 312 mil millones¹, los cuales no han sido invertidos adecuadamente en el bienestar social de la comunidad, reflejándose en el limitado desarrollo en que se encuentra Palmira; algunos de sus gobernantes, concejales, alcaldes y miembros del gabinete de gobierno han sido investigados, terminando incluso algunos condenados por actos de corrupción, otros con la pérdida de su credencial como concejal y en el caso de los empleados administrativos con la pérdida del cargo; la situación ha sido de tal magnitud que en tiempos pasados se extendió al orden nacional, haciéndose evidente con la condena al ex contralor nacional MANUEL FRANCISCO BECERRA BARNEY, natural de este municipio.

Se considera que una de las causas es la escasa o casi nula participación ciudadana en el control social (control fiscal) a los recursos públicos, lo cual se evidencia en las pocas veedurías conformadas legalmente en los últimos cinco años, contando sólo con ocho de ellas en la actualidad, dedicadas al

¹ Cifras tomadas del presupuesto de las vigencias referidas por información de la secretaría de hacienda municipal, y que aparecen en la página web.

control de cinco proyectos algunos de vivienda ofertada por una de las cajas de compensación familiar de la ciudad (Comfenalco), atendiendo de esta forma un control más de carácter privado.²

Para lograr un Control Fiscal altamente efectivo y confiable, complementando los actuales procesos de auditorías, revisión de cuentas y responsabilidad fiscal de los órganos de control; se evaluará en este trabajo de investigación la aplicación y efectividad del control fiscal ejercido a través de la participación ciudadana (veedurías), determinando las falencias de los instrumentos y medios utilizados en este ejercicio, socializando y sensibilizando los resultados a la comunidad y a las órganos de control.

1.2 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Para el presente proyecto de investigación, se citarán algunos trabajos sobre participación ciudadana y control fiscal desde diferentes puntos de vista que nos acercan a la temática, iniciando con una mirada sociológica, indicando la concepción de la participación como un derecho natural del individuo tal como lo expone la teoría “IUSNATURALISTA”³; es decir, que es un derecho propio, que nace con el hombre y no es otorgado por ley alguna, capricho o generosidad de quienes gobiernan.

Colombia recoge este sentir universal fundamentado su Constitución Política de 1991 sobre la definición de un Estado Social de Derecho (Art. 1º, C.N.), creado por el poder soberano del pueblo como grupo humano

² Información obtenida de la personería Municipal de Palmira

³ LOCKE, John (1632 – 1704)

PARTICIPATIVO Y DELIBERATIVO para darse sus propias normas y controlar el poder público de sus gobernantes(Art. 3º, C.N).⁴

Por otra parte para Jorge Nigrinni de las Hoz; en el documento “LA ACCIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LAS COMUNIDADES”, donde el trabajo fue la capacitación de los ciudadanos de unos sectores de Bogotá en diferentes temas de carácter social, como los planes de desarrollo, ordenamiento territorial entre otros; nos indica que:

La participación ciudadana necesariamente tiene que tener dos clases de condiciones: unas objetivas y otras subjetivas”, las primeras son el marco constitucional, legal, reglamentario, social, económico y político del país; las cuales están entrabadas por los intereses mezquinos de los políticos, en tal sentido si no existen la condiciones objetivas, será muy difícil que se den las condiciones subjetivas⁵.

Tales condiciones deben ser el deseo que todos los ciudadanos tienen de participar activamente en este ejercicio, la motivación que es obligación del Estado, los parámetros de participación y el modo de ejercer ese proceso. El trabajo arrojó como resultado una apatía a la participación, una actitud reactiva, sin ningún interés investigativo solo esperan soluciones en lo pragmático e inmedatista.

En el texto “Una mirada hacia la Participación su contexto y sus espacios dentro de la economía solidaria en Colombia”⁶, se plantea una visión

⁴ Constitución Política de Colombia

⁵ Abogado de la Universidad Libre, postgrado en Derecho Ambiental de la universidad Inca y Especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Libre

⁶ TORRES REYES, Aura María, Psicóloga, especializada en dirección de organizaciones de economía social, certificado de docencia universitaria en ciencias de la educación y didácticas específicas de la universidad de Zaragoza

subjetiva de la participación, realizando una aproximación sobre la importancia del desarrollo individual y social, e invitando a la reflexión sobre sus procesos y su consecuente intervención en ellos, concluyendo que los contextos de la participación son diferentes incluso dentro de un mismo país, lo cual implica que las transacciones que se busquen, es decir, las relaciones entre personas-personas, personas-organizaciones y organizaciones-organizaciones, también tendrán matizaciones propias y por ende, los espacios y los medios también las tendrán y deberán ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar, promover y en últimas intervenir en el proceso de “participación-objeto”.

1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo ha sido la aplicación del control fiscal por las veedurías ciudadanas en el Municipio de Palmira en los últimos dos Años?

1.4 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

1.4.1 ¿Cuáles son los mecanismos utilizados por las veedurías para ejercer el control fiscal en el municipio de Palmira?

1.4.2 ¿Cuál es la efectividad del control fiscal ejercido por las veedurías ciudadanas en el Municipio de Palmira?

2. OBJETIVOS

2.1 GENERAL

- ✓ Describir la manera en que se ha aplicado el control fiscal en el ejercicio de las veedurías ciudadanas en Palmira.

2.2 ESPECÍFICOS

- ✓ Identificar los mecanismos de aplicación del control fiscal de las veedurías ciudadanas en Palmira.
- ✓ Establecer el nivel de Efectividad del control fiscal ejercido por las Veedurías ciudadanas en Palmira.

3. HIPÓTESIS

Se puede afirmar que el control fiscal hecho por las veedurías ciudadanas a los recursos para el bienestar social de los Palmireños es realmente deficiente, teniendo como consecuencia los altos grados de corrupción, pérdidas de tiempo y dinero en planes que buscan el bien de la comunidad pero que al final no generan resultados.

4. JUSTIFICACIÓN

4.1 DESDE LO SOCIAL

La investigación pretende dar respuesta a un sentir social de la comunidad, con respecto a los malos manejos de los recursos públicos por parte de los gobernantes de Palmira, a partir de la evaluación de los aspectos del control fiscal más importantes tales como su aplicación y efectividad, ejecutados por las veedurías ciudadanas que han existido en los últimos dos años y existen en la actualidad.

4.2 DESDE LO ACADÉMICO

Realizar la aplicación de los conceptos propios de la contabilidad gerencial moderna, que nos permitirá desarrollar nuestro conocimiento y aplicarlo desde lo social, aportando un estudio serio que muestre la realidad del control ejercido por la ciudadanía desde las veedurías en Palmira. Esta obra se ha concebido con la intención expresa de constituirse en una plataforma de actuación para profesionales, una base de consulta para académicos y una fuente de conocimiento para los estudiantes, con el propósito de que puedan evaluar de manera puntual el comportamiento de una organización en todas sus versiones, ámbitos y niveles de desempeño.

4.2 DESDE LO PRÁCTICO

Identificar las actividades de control que ejercen LA “VEEDURIA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA” Y LA “VEEDURIA AL CONTRATO 0867 SECRETARIA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS DE PALMIRA” en el municipio de Palmira, enfocándolas hacia un control fiscal más efectivo, realmente participativo sin los temores propios del ejercicio que ello implica, en razón al apoyo institucional de los órganos de control.

4.3 DESDE EL BENEFICIO

El alcance de la investigación beneficiará a todos los habitantes del municipio de Palmira y a otras ciudades que deseen conocer sobre la aplicación del control fiscal desde las veedurías. De igual forma a los órganos de control, articular sus procesos de fiscalización con los de las veedurías para una vigilancia eficaz de los recursos públicos, con lo cual se estaría dando respuesta acertada a los fines esenciales del estado y se estaría garantizando a la comunidad la correcta inversión de sus impuestos y generando el desarrollo que necesita para mejorar su calidad de vida.

5. MARCO CONTEXTUAL

La presente investigación se desarrollará en el Municipio de Palmira. Este Municipio surge a partir de un caserío ubicado en la hacienda el Palmar hacia el año 1722, es decir que no fue fundado ni proviene de un proceso de colonización, es fruto de la unión de una comunidad en torno a una labor determinada que fue agrícola en estos principios (producción de tabaco), su nombre lo adquiere en el año 1813 cuando Pedro Simón Cárdenas con otros ciudadanos notables proclamaron este territorio como Villa. Está ubicado en el Departamento del Valle del Cauca, en la zona sur oriental, cuenta con una población aproximada de 350.000 habitantes, su economía para el año 1901 da un giro, conservándose como agrícola pero especializándose en el sector azucarero con la instalación del primer ingenio azucarero, actualmente Manuelita.⁷

Cuenta con diferentes sitios de interés por su arquitectura colonial como la Iglesia o Catedral Nuestra Señora del Rosario, la estación del ferrocarril, el colegio Cárdenas, la iglesia los Carmelos con diseño barroco, entre otros.

El proceso veedor en este municipio no ha tenido el suficiente desarrollo por diversas causas, sobre todo el que tiene que ver con lo fiscal, muestra de ello es que aún contándose con amplia normatividad, desde la constitución y leyes que desarrollan su ejercicio, en los últimos dos años las veedurías legalmente constituidas no han llegado a cinco, lo que ha sido caldo de cultivo para la corrupción en los diferentes niveles de la dirección municipal.

⁷ Información suministrada por la secretaria de planeación municipal (revista historia de Palmira)

En la actualidad solo existen diez (10) veedurías inscritas ante la personería municipal y las cuales se dedican a la vigilancia de los diferentes proyectos que tiene la administración municipal; para lo cual se tendrá como objeto de estudio dos (2) veedurías que tiene como objetivo la vigilancia de los recursos para el bienestar social y la salud de habitantes del municipio, estas veedurías son:

NOMBRE	CONSTITUCION	R. LEGAL	DIRECCION	VEEDURIA A	ACTO AMON PERSONERIA
Veeduría al contrato 0867-Secretaría de Salud del Valle y el Asilo de Ancianos de Palmira	17-04-06	María Dolores Restrepo Palacio	Cr. 28 No 38-25 Palmira	Control al manejo e inversión de los recursos recibido para el asilo	Resolución No VC -001de 02-22/07
Veeduría Ciudadana de Salud del Municipio de Palmira	30-10-2008	Ovidio Gómez García Ana Lucia Mancilla	Cr. 30 No 45b-20	Acciones que afecten la salud de la comunidad en Palmira	Resolución No VC 006 del 2411-2007

Fuente: Personería Municipal de Palmira.

6. MARCO CONCEPTUAL

6.1 PARTICIPACIÓN

Desde lo etimológico participación se define como la acción de participar y su resultado⁸. Desde lo Sociológico participación es el derecho natural del ser humano de actuar en todos los escenarios y aspectos que afecten su modo de vida.⁹

6.2 CIUDADANÍA

La ciudadanía tiene una cara técnica y una política; la primera se asemeja a tener una nacionalidad, condición que se obtiene cuando nosotros o alguno de nuestros padres ha nacido en un territorio nacional (por ejemplo, un país) o cuando un extranjero, en cumplimiento de ciertas reglas, se naturaliza, esto es, adopta la nacionalidad del lugar donde reside; la segunda es la cara política, significa que al nacer, además de adquirir un vínculo formal con un territorio, nos convertimos en miembros de una comunidad nacional (como la colombiana) en cuyo territorio compartimos una historia, un idioma y ciertas costumbres (aunque sabemos que otras historias, culturas y lenguas caracterizan la diversidad de nuestra nación). Dicha membresía también nos vincula con el Estado que allí opera. Este lazo surge del reconocimiento de que somos la fuente del poder soberano de ese país y por ello podemos ejercer los derechos y cumplir los deberes propios del orden de nuestra

⁸ Diccionario Encarta

⁹ LOCKE, John (1632 – 1704), Teoría naturalista

sociedad, así como construir, participar y disfrutar de su desarrollo y convivencia.¹⁰

6.3 CONTROL

Es la capacidad de influir sobre algo o alguien para modificar o alterar su comportamiento o el curso en el que ha discurrido o al que tiende.

6.4 CONTROL FISCAL

Es una función pública ejercida por las contralorías en sus diferentes niveles territoriales, la cual vigila la función fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación, dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley (equidad, economía, eficiencia, eficacia, valoración de costos ambientales) a través de un control financiero, de gestión y de resultados¹¹

¹⁰ USAID, Casals & Associates Inc., Programa de fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia, Departamento de Nariño, Pasto, 2003.

¹¹ Artículo 267 y 268 de la Constitución Política de Colombia

6.5 LO PÚBLICO

Lo público se refiere a todos aquellos asuntos de interés y conocimiento general que son de todos y para todos los ciudadanos de un país y sobre los cuales se da a algunos el poder de decidir y administrar en nuestro nombre. Lo público tiene dos características centrales: nos interesa a todos, por ser de todos, y es visible, abierto.¹²

¹² Ley 42 de 1993

7. MARCO TEORICO

7.1 VEEDURÍAS CIUDADANAS

La Ley 850 de 2003 regula la conformación y el funcionamiento de los grupos de control ciudadano llamados veedurías ciudadanas. Estos son sus diferentes aspectos.

Las veedurías ciudadanas son un mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las diferentes organizaciones comunitarias que permite ejercer vigilancia sobre la gestión pública de las entidades estatales o privadas, o de organizaciones no gubernamentales, en la que se empleen recursos públicos.

Esta definición hace explícito que toda veeduría debe representar a alguien más, lo cual no se exige jurídicamente a los demás grupos de control ciudadano. La ley asigna una función principal a sus veedurías: la vigilancia. Vigilar es diferente de controlar. Vigilar es observar con detenimiento el desarrollo de algo, como lo hace un vigilante de una calle: está atento a ver qué pasa. Controlar es influir y generar cambios ¹³

¹³ Ávila Mejía, Armando; Mafla Arango, Maximino; Montilla Galvis, Omar de Jesús, las veedurías

7.2 LO QUE VIGILAN

¿Quiénes pueden ser vigilados?: Todo el Estado y las entidades privadas y ONG en cuyo trabajo empleen recursos del Estado. ¿Qué pueden vigilar?: La gestión pública. La Corte Constitucional dice: «... debe comprenderse en una perspectiva amplia, de manera que [la gestión pública] incluya no solo la prestación de un servicio público ,o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares» (el original no resalta texto). En la misma sentencia, la Corte dijo: «... la prestación de servicios públicos domiciliarios no es un asunto extraño a la vigilancia que pueden ejercer las veedurías ciudadanas».¹⁴

El hecho de que exista una veeduría trabajando sobre un tema, ante una entidad y en un sitio específico, no impide que surja una nueva para lo mismo. Pero es lógico que se unan de alguna manera para hacerse eficientes. ¿Qué no pueden vigilar?

- Los asuntos secretos.
- Lo ejecutado con recursos mixtos que no distinguen los privados de los públicos.
- Lo puramente privado de las empresas prestadoras de servicios públicos.
- Las actividades estatales en las que tengan intereses patrimoniales directos o indirectos.

¹⁴ Ley 850 de 2003 regula la conformación y el funcionamiento de los grupos de control ciudadano que llama veedurías ciudadanas

Prácticamente cualquier actividad estatal implica ganancia o pérdida económica directa o indirecta para la gente, lo cual puede entenderse como una imposibilidad para ejercer control bajo esta modalidad organizativa. ¿Qué no pueden hacer las veedurías?: Retrasar, impedir o suspender programas, proyectos o contratos vigilados, sin el concurso de autoridad competente. La propia ley no explica ni desarrolla el concepto de que una autoridad pueda permitir que una veeduría detenga una actividad estatal en alguna forma o medida.

7.2.1 OBJETIVOS DE LAS VEEDURÍAS DE CARA AL ESTADO

Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción; apoyar personerías en participación ciudadana y comunitaria; propender por el cumplimiento de los principios constitucionales; mejorar la eficiencia y la actuación de los funcionarios públicos. De cara a las comunidades: Fortalecer la participación en la toma de decisiones, la gestión de asuntos de interés y el seguimiento y control; promocionar el liderazgo y la participación ciudadana; velar por los intereses de las comunidades beneficiarias de la acción pública. De cara a la relación de ambos: Entablar una relación constante entre particulares y administración.¹⁵

¹⁵ Ley 850 de 2003 regula la conformación y el funcionamiento de los grupos de control ciudadano que llama veedurías ciudadana

7.2.2 FUNCIONES DE LAS VEEDURÍAS

- Vigilar la constitucionalidad y la participación ciudadana en la planeación.
- Vigilar que los presupuestos se elaboren de manera rápida, equitativa, eficaz y prioritaria para suplir necesidades básicas insatisfechas.
- Vigilar la contratación.
- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de la gestión.
- Recibir informes, observaciones y sugerencias de ciudadanos y organizaciones.
- Pedir datos de la gestión a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, contratantes y demás autoridades.
- Comunicar a la ciudadanía los avances de su actividad.
- Dar sus informes a las autoridades correspondientes.
- Denunciar irregularidades en las actuaciones de los funcionarios públicos.

7.2.3 PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LAS VEEDURÍAS

Igualdad; moralidad; eficacia o producción de resultados; economía o uso racional de recursos; celeridad o agilidad en la actuación; imparcialidad u objetividad; publicidad; sujeción al servicio de los intereses generales; democratización u organización y funcionamiento participativos y democráticos, con iguales derechos y obligaciones por parte de sus miembros, y decidiendo por consenso o mayoría; autonomía o que se formen y actúen por libre iniciativa ciudadana, sin depender ni ser pagadas por sus

vigilados; transparencia o deber de dejarse ver y examinar por todos; igualdad ante sus vigilados; responsabilizado ayuda al Estado; y legalidad o respeto a las normas.¹⁶

7.2.4 DEBERES DE LAS VEEDURÍAS

- Recibir informes, observaciones y sugerencias de los particulares y las autoridades.
- Comunicar a la ciudadanía sus avances.
- Definir su propio reglamento.
- Acatar las prohibiciones e impedimentos creados por esta ley.
- Inscribirse en el registro de las personerías o cámaras de comercio.
- Realizar audiencias públicas para rendir informes y solicitar información.
- Informar a las autoridades sobre su financiación y el origen de sus recursos «en las condiciones en que los particulares están en la obligación a suministrar dicha información a organismos de control» (Corte Constitucional).
- Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el literal b), Artículo 26 de la Ley 42 de 1993.

¹⁶ Ley 850 de 2003 regula la conformación y el funcionamiento de los grupos de control ciudadano que llama veedurías ciudadana

7.2.5 PROHIBICIONES PARA PERTENECER A UNA VEEDURÍA

- Ser contratista, interventor, proveedor o trabajador adscrito al objeto de veeduría.
- Tener algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución del objeto.
- Haber laborado dentro del año anterior en el objeto de veeduría.
- Estar casado o en unión permanente o tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad (hermanos, primos, tíos, sobrinos, abuelos, nietos), segundo de afinidad o de padre o madre adoptivos e hijos adoptados con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos al objeto de veeduría o a funcionarios con participación directa o indirecta en él.
- Ser autoridad con funciones relacionadas con el objeto de veeduría.
- Ser edil, concejal, diputado o congresista.
- Ser una organización a la que se ha cancelado o suspendido su inscripción en el registro público.
- Ser un servidor público condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución.

7.2.6 CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Cualquier grupo de ciudadanos u organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamental, sin ánimo de lucro y constituida con arreglo a la ley, que quieran ejercer control, debe:

- Elegir democráticamente a sus veedores.
- Elaborar un documento o acta de constitución con el nombre de los integrantes, su identidad, el objeto de la vigilancia, el nivel territorial, la duración y el lugar de residencia.
- Inscribir el documento ante las personerías, cámaras de comercio o autoridades respectivas, en caso de veedurías de comunidades indígenas.¹⁷

7.2.7 DESDE EL AUTOR MAXIMINO MAFLA EN EL TEXTO “EL PAPEL DE LA VEEDURÍA EN LA SOCIEDAD”.

Esta investigación se apoyará con temas de importancia como el papel que desempeña la contabilidad en el ejercicio del control fiscal por parte de las Veedurías las cuales se soportan en toda la información financiera que suministra, la cual debe ser transparente, eficaz, real, estar de acuerdo a la ley con el fin de poder realizar los controles eficaces a los proyectos y evaluar e investigar las actuaciones de los entes públicos. Otra tema de interés para retomar, es el papel de los medios de comunicación frente a la función que tiene la Veeduría Ciudadana, el cual debe ser abierto, permanente para poder cumplir y difundir la labor y los objetivos que tienen los veedores Públicos, el verdadero rol de los medios de comunicación es el de coadyuvar con el trabajo que vienen adelantando los ciudadanos organizados para combatir la corrupción y realizando vigilancia, inspección, y control de la gestión pública; los directores de los diversos espacios tanto noticiosos como periodísticos, sociales, culturales, comunitarios, deben abrir sus canales a la comunidad para buscar la reconstrucción de un tejido

¹⁷ Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamenta las veedurías ciudadana, art. 1-23

social, para comunicar públicamente la información, problemas y opiniones que puedan llegar a encontrar soluciones óptimas y eficaces.

De igual forma consideramos que es necesario conocer más a profundidad temas que plantea el autor como el “Proyecto Pindco”, el cual es un programa que permite vincular e interactuar la administración, la sociedad civil, la universidad y la ciudadanía como elementos fundamentales en el desarrollo de una comunidad y en la lucha contra la corrupción; el sistema internacional de Veedurías que explica el funcionamiento de las mismas en el ámbito internacional y el Código de Ética del Veedor.¹⁸

¹⁸ MAFLA Arango, Maximino, La veeduría ciudadana en Colombia, cap; 3-6 y 9

8. MARCO JURÍDICO

Normas Constitucionales y Legales que permiten la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.¹⁹

El artículo 270 de la Constitución Nacional es el instrumento más importante de participación ciudadana en el control fiscal. Establece que «la Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sobre sus resultados»

Ley 42 de 1993: trata sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. La norma fundamental está contemplada en su artículo 26.²⁰

Ley 134 de 1994: Se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Artículo 99, Ley 134 de 1994: consagró la participación administrativa es un derecho de las personas. No obstante, consagró normativamente las VEEDURÍAS CIUDADANAS, con posibilidades de ejercer control y vigilancia ciudadana a los recursos públicos.

Ley 136 de 1994: Establece normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 80 de 1993: Expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.²¹

¹⁹ Artículos, 1,2 , 40 y 270 de la Constitución Política de Colombia

²⁰ Ley 42 de 1993; artículo 26, literal b

²¹ Artículo 66; ley 80/93

Ley 472 de 1998: Desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

Ley 489 de 1998: Fortalece los mecanismos de participación ciudadana y democrática al ejercicio de la función pública. Consagra la reglamentación legal de las acciones populares y de grupo.

Ley 610 de 2000: Establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.²²

Ley 617 de 2000: por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto.

El Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Ley 850 de 2003 por medio de la cual se Reglamentan las Veedurías Ciudadanas.

Resolución 5505/03 por medio de la cual se adopta la metodología para el procesos auditor en la Contraloría General de la República-Guía Auditoría Gubernamental con enfoque integral Audite 2.2.

²² Artículos del 1 al 67

Resolución 5588/04 por la cual se establece la competencia para el conocimiento y trámite para el ejercicio del control fiscal posterior excepcional en la Contraloría General de la República.

Resolución 5589/04 se reglamenta en la CGR, los procedimientos administrativos de orden interno, relacionados con el trámite de derechos de petición, quejas y denuncias.

Resolución 5680/05 por la cual se establece la sectorización de los sujetos de control Fiscal.

Resolución 5705/05 por la cual se crea en la Contraloría General de la República el Centro de Atención Integral al Ciudadano "CAIC".

9. ASPECTOS METODOLÓGICOS

9.1 TIPO DE ESTUDIO

Exploratorio: En razón a que no se conoce hasta el momento que se haya realizado un estudio igual o similar en Palmira, no hay fuentes de información que así lo indiquen. Se realizará el análisis de la participación ciudadana frente al control fiscal buscando evaluar su aplicación y efectividad a partir de un examen preliminar de los mecanismos utilizados para controlar, con lo que se busca identificar problemas u oportunidades, establecer perspectivas acerca de las variables actantes en el control, así como la recopilación de información sobre problemas asociados.²³

Descriptivo: Se ha considerado como propicia esta técnica porque permitirá hacer un análisis profundo y direccionado para evaluar y seleccionar variables o problemas específicos de la eficacia del control ejecutado por las veedurías, lo mismo que factores relacionados con ellas; también evaluar y seleccionar líneas de acción. También permitirá la recolección de información frente a necesidades definidas, lo cual no se obtendría con otro tipo de técnica.

²³ Álvarez García, José Emilio. Proceso de investigación para un anteproyecto. Edijufinancieras. Bogotá 2.001. pp.14.

9.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Deductivo y Analítico: Se utilizará este método de investigación porque del análisis general de cifras estadísticas que poco revelan por si solas, para llegar a identificar y relacionar diferentes factores para obtener una lectura clara de la situación que lleve a tomar decisiones acertadas en materia de control. Una de las principales tareas en la presente investigación es la de analizar los resultados de cada acción llevada a cabo por cada una de las veedurías de Palmira para cumplir con su objetivo social, determinando causas y efectos de la participación en la gestión pública; buscando con ello desarrollar los objetivos de aplicación y efectividad del control fiscal ejercido por las veedurías de Palmira.

9.3 DISEÑO METODOLÓGICO

9.3.1 RECOLECCIÓN Y USO DE LA INFORMACIÓN

9.3.1.1 ENTREVISTAS

Se realizarán entrevistas a los representantes legales de las veedurías existentes para conocer su modo de operación de control, reglamentos, normas que las rigen, tipos de informes, entidades con las que tienen relación. De igual forma entrevistas con funcionarios públicos para obtener información sobre presupuesto de inversión, proyectos a desarrollar, ubicación del mismo entre otros aspectos, buscando cumplir con el objetivo

de determinar la aplicabilidad del control fiscal participativo mediante entrevista focalizada.

9.3.1.2 ANÁLISIS DOCUMENTAL

Análisis de registros, informes, recomendaciones hechas, normatividad, presupuestos aplicados en la veeduría a la salud y la veeduría a los recursos girados a la institución del adulto mayor, siendo una observación no participante con la cual se cumplirían los objetivos referentes a la efectividad y mejora del modelo actual en el ejercicio del control.

9.3.1.3 POBLACIÓN

La población que se tendrá en cuenta para esta investigación corresponde a las diez (10) veedurías inscritas actualmente ante la Personería Municipal de Palmira, de la cual se extraerán dos (2) muestras que permitirán el desarrollo del objeto de estudio planteado en este proyecto.

9.3.2 TIPO DE MUESTREO

9.3.2.1 MUESTREO ALEATORIO SIMPLE

Una muestra aleatoria simple es seleccionada de tal manera que cada muestra posible del mismo tamaño tiene igual probabilidad de ser seleccionada de la población.

Por conveniencia, para esta investigación se realizará una tabla de números aleatorios que identifique cada una de las veedurías inscritas en la personería municipal y se usará la herramienta excel para obtener la muestra aleatoria, teniendo en cuenta los siguientes pasos:

- a. Se instala la opción de análisis de datos, para ello se va a herramienta luego a complemento y se activa en la ventana complemento la opción herramienta para análisis.
- b. Se abre una hoja excel y se introducen los datos de la población en columna.
- c. Se va a herramientas y se elige análisis de datos y en esta ventana se selecciona la opción muestra.
- d. En la ventana muestra se introduce el rango de entrada que sería seleccionar todos los valores de la población, si al suministrar en la hoja Excel los datos de la población al inicio se le designan a estos alguna variable o comentario debe activarse la opción rótulo de lo contrario no debe ser activada, se activa la casilla de muestreo aleatorio y se introduce el tamaño de muestra deseado.

- e. Se selecciona el rango de salida que consiste en seleccionar una celda en la hoja Excel que no esté afectada por ninguna información ni hacia abajo ni a la derecha de la misma.
- f. Se selecciona aceptar en esta ventana y saldrá el resultado deseado que sería las muestras elegidas por el programa en la población.

9.3.2.2 TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS

Al efectuar la recolección de datos, se realizará una clasificación de la información, a partir de un modelo de entrevista, lista de chequeo o verificación del proceso de control en los proyectos, se efectuará un registro de la información, para tabular y realizar el informe o diagnóstico de los aspectos notables para la investigación.

10. FUENTES DE INFORMACIÓN

10.1 PRIMARIAS

Actas, informes, oficios y documentos generados por los veedores, sumado a la aplicación de entrevistas estructuradas que serán realizadas a los mismos con el propósito de extraer los aspectos que den respuesta a la investigación.

10.2 SECUNDARIA

Información escrita a través de textos bibliográficos sobre participación ciudadana, control fiscal de autores como Maximino Mafla, Fabio Velásquez, y Jorge Nigrini de la Hoz; revistas, como las editadas por la Contraloría General de la Nación, proyectos de inversión social del Municipio y normatividad sobre el particular, e información obtenida en diferentes fuentes del Internet.

CAPITULO 1

¿QUÉ ES EL CONTROL FISCAL?

1. CONTROL FISCAL

Función pública autónoma que ejercen los órganos instituidos en la Constitución con ese preciso objetivo. Dicho control se extiende a las actividades, las operaciones, los resultados y demás acciones relacionadas con el manejo de fondos o bienes del Estado, que llevan a cabo sujetos públicos y particulares, y su objeto es el de verificar, mediante la aplicación de sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y evaluación del control interno que las mismas se ajusten a los dictados y los objetivos previstos en la Constitución y en la ley. Con base en sus investigaciones, los contralores pueden imponer sanciones, iniciar y concluir procesos de responsabilidad fiscal, hacer amonestaciones y exigir acciones tendientes a subsanar las deficiencias observadas²⁴.

1.1 PRINCIPIOS DEL CONTROL FISCAL

Economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales.

²⁴ http://www.contraloriagen.gov.co/html/informacion_institucional/con_institucional_glosario.htm

2. VIGILANCIA FISCAL

Es el control ejercido por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales sobre la gestión fiscal.

3. GESTIÓN FISCAL

Es el conjunto de actividades económicas, jurídicas, administrativas, ambientales y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a las adecuadas y correctas adquisiciones, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, el manejo y la inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado y atendiendo a los principios de gestión fiscal.²⁵

²⁵ *Ibíd.*

3.1 PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN FISCAL

Aquellos mandatos generales que deben regir la gestión fiscal, estos son:

1. Eficiencia

Principio de la gestión fiscal que se define como la maximización de resultados, con los mismos recursos, en un periodo determinado. Se entiende por éste el uso racional de los recursos disponibles en la consecución del producto, es obtener más productos con menos recursos.

2. Eficacia

Este principio es la obtención de los resultados de manera oportuna y en entera relación con los objetivos y las metas propuestos. La eficacia es absoluta, es decir, se alcanza o no se alcanza el resultado propuesto.

3. Equidad

Aquel principio que estudia el desarrollo de la administración e identifica los receptores de su actuación económica y la distribución de los costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales. (Ejemplo de la inobservancia de este principio son aquellas obras públicas que benefician a los sectores de más altos ingresos, sin observar las necesidades de los sectores menos protegidos).

4. Economía

Aquel principio en virtud del cual, en igualdad de condiciones de la mejor calidad de los bienes y servicios, se obtiene el menor costo posible.

5. Valoración de costos ambientales

Principio de la gestión fiscal que pretende establecer una política integral para la protección del medio ambiente, la cual incluye desde la educación, la investigación y la organización, hasta la creación de nuevas tecnologías. En consecuencia, este principio nos permite: cuantificar el impacto por el uso, el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente. A su vez, hace posible evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.²⁶

4. RESPONSABILIDAD FISCAL

Declaración jurídica en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que se ha realizado, y que está obligado a reparar el daño causado al erario, por su conducta dolosa o culposa. Tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una

²⁶ *Ibíd.*

indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.²⁷

4.1 RESPONSABLES FISCALES

Personas naturales o jurídicas que, como consecuencia de una actuación administrativa adelantada por las contralorías, deben resarcir al Estado el daño ocasionado por su ineficiente gestión fiscal. Pueden ser:

A. Servidores públicos que realizan gestión fiscal (Ej.: aquellos que ostenten la calidad de ordenadores del gasto y que tengan a su cargo fondos y bienes del Estado).

B. Particulares que manejen fondos o bienes del Estado:

- Personas naturales: Ej.: Miembros de la junta directiva de las cámaras de comercio.
- Personas jurídicas: Ej.: Banco que realiza un manejo irregular del recaudo de los tributos.

4.2 ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

1. Daño al patrimonio del Estado
2. Conducta dolosa o gravemente culposa del sujeto activo de la acción.
(sentencia c-619 de 2002)

²⁷ *Ibíd.*

3. Nexa causal entre los dos anteriores elementos.²⁸

5. CUBO DE INFORMACIÓN

Es un listado de variables e insumos de los indicadores de gestión aplicado SIGA. Contiene información de auditoría, responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y participación ciudadana.²⁹

5.1 SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN APLICADO (SIGA)

Desarrolla una herramienta para la evaluación del cumplimiento y el desempeño de los planes, objetivos y metas estratégicos; para el monitoreo y control del desempeño y la gestión de las áreas misionales y de apoyo; medición en tiempo real de la gestión de todos los niveles de la organización, en términos de eficiencia, eficacia y economía; para la instrumentación de mecanismos de autoevaluación para optimizar el ejercicio de control fiscal y la expresión de los resultados de la gestión de manera uniforme, lo que facilita la comunicación entre las distintas áreas de la CGR.

²⁸ Ibíd.

²⁹ Ibíd.

6. CONTROL CIUDADANO

La participación es la intervención voluntaria de la ciudadanía en asuntos de interés general para construir bienestar colectivo³⁰, por lo tanto, es una de las formas de relación que se dan dentro de las sociedades en función de lo público.

A veces la ciudadanía participa ejecutando directamente las tareas del Estado, como al aportar dinero, materiales o mano de obra para construir obrar en su territorio o hábitat. Otras veces hace parte (participa) de la gestión estatal sin ejecutarla, como por ejemplo identificar problemas en la gestión de una entidad pública y lograr que ésta los corrija sin que la ciudadanía los corrija por si mismos. A esto se le llama control ciudadano, a continuación se observará como es el funcionamiento de esta mecánica.

En primer lugar, se debe distinguir los dos grandes actores para que haya control ciudadano: uno que represente al Estado, y otro que represente a los particulares.

Sucede que no siempre la prestación de los servicios del Estado satisface el parecer o las necesidades de sus usuarios. En algunas de estas ocasiones los usuarios intentan que el servicio se les preste de la mejor manera expresando el desacuerdo y pidiendo que se ajuste a las normas jurídicas y técnicas que lo rigen. En ese momento se empieza a ejercer control³¹, pues

³⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá, «Carta de civilidad, proyecto de reforma al Código de Policía de Bogotá», Artículo 9 de 1997.

³¹ Cuando se ejerce control ciudadano a la gestión pública estatal no se ejecuta lo controlado, porque el fin del control es que el Estado haga correctamente lo que le corresponde y que las veedurías no pierdan la objetividad involucrándose en su materialización.

se introduce un ingrediente muy especial en relación de la ciudadanía con el Estado: “el poder”.

Con el poder se logra el resultado que se busca. Según el sociólogo alemán Max Weber, el poder consiste en la capacidad que tiene alguien para que otra persona haga algo que no haría sin su intervención. Pero, igual que el Estado tiene límites para ejercer su poder, los particulares también los tienen para ejercer el suyo. Por eso el control ciudadano implica que los particulares influyan lícitamente en las decisiones del Estado y no por medio de acciones prohibidas como el soborno, las amenazas o la difamación de sus servidores, que también son de la ciudadanía.

El poder de la ciudadanía debe sumarse al del Estado para tomar y ejecutar las decisiones correctas.

Usualmente, el poder se asimila a la fuerza física, al ejercicio de la autoridad, al conocimiento y al orden. A continuación se relacionarán cuáles de estos elementos del poder caben en el control ciudadano y cómo funcionan, para saber cómo adquirirlos y emplearlos³².

El Estado tiene poder por las siguientes razones:

1. Tiene facultades, jurídicamente reconocidas, superiores a las de los particulares, como el uso de las armas, la administración del sistema carcelario o las cláusulas exorbitantes en la contratación estatal, en virtud de que representa el interés general.

³² USAID, Hagamos Control Ciudadano Guía para su Ejercicio, 2 ed. Bogotá, septiembre de 2005

2. Los servidores públicos deben conocer mejor los temas técnicos de su responsabilidad (construir un hospital, registrar a los millones de usuarios de los regímenes de salud, etc.), lo que les permite argumentar con mayor solidez sus decisiones.

3. La actividad estatal está organizada: sus funciones, atribuciones y recursos se definen y distribuyen con alguna lógica, mientras que habitualmente los particulares actúan en desorden, dispersos y con muy pocos recursos.

4. El Estado a veces usa lenguajes técnicos, difíciles de entender para los particulares, pues cada campo de su actividad tiene su propia jerga o terminología especializada: la salud, la ingeniería, el derecho, las finanzas públicas, etc. Así pasa que, en los debates que hay entre los veedores y el Estado, algunas veces les queda difícil saber, a la ciudadanía, de qué les están hablando y por ende éstos no pueden argumentar en contra de lo que dice el estado, para que les acojan las ideas propuestas.³³

Hay diversas clases de control a la gestión pública estatal, dependiendo de quién lo ejerza, del asunto sobre el cual recaiga y de cuándo se haga.

- Según quién lo ejerza, es institucional o ciudadano: es institucional el que ejecutan los organismos oficiales de control o los que tienen funciones de control, como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y las superintendencias; y es ciudadano si lo ejercen los particulares, en grupos, como las veedurías u otras organizaciones, o individualmente.

³³ Ibíd., p. 99

- Si recae en el manejo de recursos estatales y la obtención de resultados, se llama control fiscal y lo ejerce la Contraloría; si recae en la conducta de los servidores públicos, se llama control disciplinario y lo ejercen la Procuraduría y las personerías.
- Si se ejerce antes de que la gestión controlada se lleve a cabo, se llama anterior; si ocurre durante la gestión, es simultáneo, y si se presenta después, se llama posterior.³⁴

La ciudadanía puede controlar antes, durante y después de que ocurran todos estos aspectos de la gestión pública, salvo los que la ley deje fuera de su alcance. Estos son los asuntos sujetos a reserva, es decir, secretos; la gestión que emplea recursos privados que no pueden distinguirse de los públicos; y la parte puramente privada de la actividad de las entidades que prestan los servicios públicos.

El control a la gestión pública estatal se ejerce para prevenir o corregir casos de corrupción o ineficiencia en la gestión estatal. Cualquier problema detectado será de una de estas dos naturalezas o de ambas. En general, se entiende por corrupción el aprovechamiento indebido de los recursos estatales, para beneficio propio o de otra persona; ineficiencia es el uso inadecuado o inoportuno de recursos, sin obtención de beneficios ilícitos.

El control ciudadano a la gestión pública estatal tiene un sentido político y uno técnico, que se derivan directamente de sus propios elementos. Tiene un sentido político cuando intenta equilibrar el poder en las relaciones entre el Estado y los particulares. En efecto, la política es la interacción de los ciudadanos que, por tener intereses enfrentados, luchan por acceder al poder público o influir en él. El control ciudadano a la gestión pública estatal

³⁴ Ibid., p. 100

es una forma de participación que busca influir en el poder público. Y esa ganancia de poder tiene un sentido técnico obvio: lograr que el Estado alcance más y mejores resultados. En esa medida, el sentido político y el técnico se complementan y marcan un rumbo integral al control ciudadano a la gestión pública estatal, al cual debe ceñirse su práctica: equilibrar relaciones para mejorar la gestión.

Ninguna veeduría o grupo de control podrá lograr que el Estado cambie la gestión que desarrolla sin entrar en relación con él. La calidad de esas relaciones influye en el logro del objetivo. En la relaciones de las veedurías con el Estado habitualmente hay debilidades, entre las que se destacan dos: no tener claro qué está en la mente del otro y no expresar bien las ideas. Esa falta de entendimiento, de comprensión, de visión de lo que el otro piensa o quiere se debe a una mala comunicación. La comunicación consiste en una negociación y un intercambio de sentido, donde mensajes, gente y «realidad» interactúan para que se produzca un sentido o entendimiento, una negociación e intercambio de valores y propósitos, en el que los mensajes, la gente y la realidad interactúan para lograr un propósito o entendimiento.

Así, la comunicación transparente es central, pues busca, desde una actitud ética, hacerse entender y tratar de entender al otro, importantísimo para interactuar en el análisis de la gestión estatal y buscar que las propuestas la mejoren. Por eso, el control ciudadano tiene un sentido ético: hacer que la relación sea más fructífera para las partes, lo cual se logra, en buena medida, sosteniendo una comunicación útil y honesta. Por el principio de publicidad, consagrado en diversas normas, la gestión estatal debe ser transparente y comprensible para el común de la gente³⁵.

³⁵ “En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley” (Art. 3, Código Contencioso Administrativo).

En conclusión, se puede afirmar que: El control ciudadano es una forma de relación en virtud de la cual los particulares influyen lícitamente en las condiciones de modo, tiempo y lugar en que el Estado desarrolla sus actividades y cumple su fin esencial (el bien común), para que se respete las normas técnicas y jurídicas que rigen su actuación y acoja los intereses comunitarios compatibles con ellas, sin hacerse ejecutores de tal gestión.

CAPITULO 2

ELEMENTOS BÁSICOS DEL CONTROL CIUDADANO

En este capítulo se van a desarrollar teóricamente los tres elementos básicos del control ciudadano: la organización, el conocimiento y la comunicación. También se mostrará que estos tres componentes ocurren simultáneamente a lo largo del proceso.

1. LA ORGANIZACIÓN

Una organización es una asociación de personas regulada por normas en función de determinados fines. La organización da poder a los grupos, pues ordena el trabajo y hace que las habilidades de los individuos se complementen. Muchos estudios muestran que las sociedades capaces de compactarse y actuar de manera conjunta frente a un problema específico alcanzan sus objetivos más rápido y con más calidad que las que no lo hacen. Eso es lo que comúnmente se conoce como capital social: todo aquello que hace que una comunidad se una para lograr un objetivo común³⁶.

Así, se puede decir, en términos generales, que una organización social puede definirse como un grupo de ciudadanos que se identifican con intereses comunes y deciden actuar juntos con orden, para crear, mantener o transformar una situación que comparten.³⁷

³⁶ USAID, Op. cit., p. 103

³⁷ Veeduría Distrital, organización y funcionamiento de grupos, 2000 citada, pág. 6

1.1 FUNCIONES GENERALES DE LAS ORGANIZACIONES DEDICADAS AL CONTROL CIUDADANO

Todas las organizaciones de control ciudadano a la gestión estatal deben cumplir unas funciones genéricas. Así, su propia naturaleza de grupos de control les asigna las siguientes:

- Vigilar que los recursos se usen según las normas, planes, programas, proyectos y contratos.
- Velar por que las acciones estatales sean pertinentes, oportunas, lícitas y ajustadas a la técnica.
- Conocer las normas, planes, programas, proyectos y contratos, así como el grado de avance real en la gestión de todos ellos. La información que se pida a este respecto debe ser la que importa y el grupo pueda manejar, tanto por el tema como por el volumen.
- Estudiar y analizar las explicaciones, razones e informaciones de las entidades controladas.
- Agotadas las vías directas de entendimiento con las entidades cuya gestión se vigila, presentar informes, denuncias, demandas y acciones escritas a las autoridades competentes para controlarlas.

Por su parte, las veedurías ciudadanas tienen las siguientes funciones asignadas por el Artículo 15 de la Ley 850 de 2003:

- Vigilar la constitucionalidad y participación en la planeación.
- Vigilar que los presupuestos se ejecuten rápida, equitativa y eficazmente, y que se destinen ante todo para necesidades básicas insatisfechas.
- Vigilar el proceso de contratación.

- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de la gestión.
- Recibir informes, observaciones y sugerencias de ciudadanos y organizaciones.
- Pedir datos de la gestión a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y otras.
- Comunicar a la ciudadanía los avances de su actividad.
- Dar sus informes a las autoridades correspondientes.
- Denunciar irregularidades de los funcionarios.³⁸

1.2 FORMALIZACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN DE CONTROL CIUDADANO SEGÚN LA LEY 850 DE 2003

Los grupos de control ciudadano o cualquier organización social pueden formarse como veedurías. No obstante, esto no es un requisito para que un grupo ejerza control ciudadano a la gestión del Estado, como tampoco lo son los carnets, credenciales, cartas de recomendación ni ningún documento expedido por alguna autoridad o particular.

Una veeduría ciudadana, de acuerdo con la Ley 850, es un mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones comunitarias, que permite vigilar la gestión pública de autoridades y entidades estatales o privadas, o de organizaciones no gubernamentales, en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que total o parcialmente se empleen los recursos públicos.

Sus funciones se pueden resumir en dos modalidades; la primera tiene que ver con la relación entre la veeduría y el Estado: vigilar la gestión pública y

³⁸ Op. cit., p. 105

recaudar indicios y pruebas de corrupción o ineficacia en aquellas entidades que manejan recursos públicos; la segunda tiene que ver con la relación entre la veeduría y la comunidad que representa: de un lado, fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, la gestión de asuntos que los afectan y el seguimiento y control de proyectos de inversión, y de otro lado cuidar los intereses de las comunidades beneficiarias de la acción pública.

Las veedurías, como cualquier otro grupo, deben organizarse. Para esto, la ley ha dado ciertos parámetros: deben constituirse como veeduría, inscribirse en la Cámara de Comercio o en la Personería, llevar un manejo ordenado de los recursos, rendirle cuentas a la comunidad que representan y dejarse examinar por cualquier ciudadano o entidad.

Para estudiar con más detenimiento los pasos que se deben seguir al conformar una veeduría ciudadana y ver sus implicaciones, se puede consultar la Ley 850 de 2003.³⁹

2. EL CONOCIMIENTO

Como se dijo, un factor clave del desequilibrio entre la relación del Estado y los particulares es que muchas veces el primero tiene un conocimiento mayor de sí mismo y de los temas que le atañen, lo que le permite estructurar argumentos y justificaciones sólidas de sus decisiones y hacerlas difícilmente controvertibles si no hay una comprensión mínima de tales temas. La propia

³⁹ Ibid., p. 106

participación y, especialmente, el control ciudadano requieren de un cierto conocimiento para que el objetivo de cualificar la labor del Estado se cumpla, pues nadie mejora lo que no conoce.

El desequilibrio que se presenta en el conocimiento, entonces, disminuye con una mejor explicación de los temas por parte del Estado. Este es un punto central en la relación con él: la petición de las explicaciones necesarias para poder interactuar. Como cuando alguien dice algo que no se entiende y se solicita la explicación, del mismo modo la ciudadanía debe enterarse más a fondo de los asuntos de su interés y aprender a expresar claramente lo que tenga que decir de ellos.

El conocimiento abre las puertas a la claridad y a la veracidad, o sea, da la posibilidad de expresar de la manera más precisa y confiable lo que se sabe. Así pues, la adecuada combinación del conocimiento veraz de asuntos de fondo y de forma resulta en un fortalecimiento real de los particulares frente al Estado y hace que la balanza de poder se equilibre. Este es el primer paso para hacer posible una comunicación efectiva con el Estado.

Pero, además, hay que saber controlar. No basta con saber cómo es que otros deben hacer algo. Si se quiere cambiar la forma de hacerlo, se debe saber cómo lograr ese cambio. Ese control se desarrolla agotando unos pasos básicos, por medio de los cuales se va aprendiendo sobre el objeto de interés. Conformando lo que se denomina el proceso de control ciudadano.

3. LA COMUNICACIÓN

La comunicación constituye una de las formas en que las personas interactúan, entre si, estableciendo lazos duraderos, existen muchas formas de comunicación gestual, a través de los signos, verbal etc.⁴⁰

En este sentido, es cierto que los veedores necesitan comunicarse con el Estado para convencerlo de cambiar la forma en que actúa. Ahora bien para esto hay que ver los elementos centrales para desarrollar más adelante los mecanismos prácticos que ayudarán a comprender los asuntos del Estado y de los veedores.

3.1 ASPECTOS DE LA COMUNICACIÓN⁴¹

- Las relaciones existen por la comunicación: La comunicación sirve al ser humano para relacionarse y atender a su tendencia natural, que es estar agrupado. Es lo que permite el acercamiento de unos individuos a otros y crear grupos o integrar los que ya existen. Este es el primer aspecto de la comunicación: su capacidad de unir unos a otros. Por ella existe la sociedad, se tiene un Estado y se puede relacionar con él, por ejemplo, con una denuncia.
- La calidad de los grupos y sus resultados dependen mucho de la comunicación: La comunicación afecta la clase de grupos que se forman y los logros que se obtienen por su funcionamiento. La calidad de los grupos

⁴⁰ Ibíd., p. 108

⁴¹ Ibíd., p. 108

se mide sobre todo por lo agradables y productivas que sean sus relaciones internas y externas. Esto depende de aspectos como el interés que produce lo que pasa en ellos, la amabilidad de su gente y lo productivo de estar en ellos. Pero un grupo parecerá bueno si es fácil comunicarse en él. La calidad de la comunicación determina la del grupo que se forme y afecta sus relaciones y resultados. En síntesis, una buena comunicación brinda mejores relaciones y, con ellas, mejores resultados en grupo.

- Siempre se mandan e interpretan mensajes: Hay dos modalidades básicas de comunicación: verbal, con palabras, y no verbal, sin ellas.

- La comunicación existe para satisfacer necesidades propias y compartidas: De acuerdo al Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia dice: «Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular».

- La comunicación es entendimiento: Si dos o más personas se relacionan y hay comunicación, entenderán o comprenderán de la misma forma lo que dicen, aunque tengan posiciones distintas y enfrentadas al respecto. Esto implica una de las exigencias para influir en el Estado, o sea, para ejercer control ciudadano: debe existir una comunicación buena, clara y adecuada, es decir, que haya entendimiento; entenderse no es estar de acuerdo ni justificarse.

3.2 ÉTICA COMUNICATIVA Y VIRTUDES COMUNICATIVAS

La ética comunicativa consiste en hacer tan comprensible lo que se dice que cualquiera, o al menos la mayoría, pueda entenderlo. Si el individuo no lo hace, le dificulta al otro su posibilidad de actuar como un ser social, es decir, de relacionarse con más gente para lo que necesita y le interesa. Como se dijo antes, este es el sentido ético del control social: hacer transparente, legible y comprensible la relación entre Estado y veedurías.⁴²

Por su parte, las virtudes comunicativas son las actitudes y habilidades que ejerce un individuo cuando se comunica éticamente. Así, la práctica de estas virtudes hace real el sentido ético del control ciudadano a la gestión pública estatal.

Para hablar de virtudes comunicativas, primero hay que mirar una de las múltiples funciones de la comunicación. Ella es la que permite saber qué piensan los demás y les hace saber qué pensamos nosotros, es decir cumple una función informativa. Así sucede incluso en las relaciones afectivas: cuando una persona acaricia a otra, le hace saber que experimenta ternura o cariño por ella, es decir, le informa lo que siente.

A continuación se indican las virtudes de la comunicación, que se refieren esencialmente a la mejor manera de intercambiar información.

La primera virtud de la ética de la comunicación es: la veracidad de la información. No es posible construir equilibrio y armonía basados en mentiras o en verdades a medias. Por eso es fundamental que al hablar algo solo se

⁴² Ibíd., p. 110

digamos cosas ciertas, y que cuando sea el caso, reconocer no saber algo, aun a riesgo de debilitar los argumentos expuestos. Pero a pesar de la importancia de la veracidad, se debe tener en cuenta que no siempre es fácil o claro saber qué es verdad. Lo que interesa no es tanto saber quién tuvo razón al inicio de una audiencia o de cualquier forma de comunicación, sino qué es lo más cierto y útil para todos.

La segunda virtud de la ética comunicativa es la claridad. No es otra cosa que suministrar información precisa sin confusiones, ocultamientos e incomprensibilidades a la hora de dar o recibir una respuesta sobre un hecho en particular.

La tercera virtud toca otro aspecto. Una respuesta puede ser clara y veraz, y no tener la información necesaria y suficiente. Sin todos los datos requeridos, la respuesta no es útil para relacionarse constructivamente. Esta es la tercera virtud de la ética comunicativa: que la información que se pide y que se da esté completa.

Dentro de las virtudes comunicativas está tener en cuenta cuándo se pregunta y cuándo se contesta. Lo obvio es que ambas cosas se hagan cuando se requiere el dato y no después. Decir las cosas a tiempo es la cuarta virtud de la comunicación: oportunidad en la petición y el suministro de información.

Para terminar, se retoma lo dicho al principio de capítulo: la organización, el conocimiento y la comunicación se ejercen al mismo tiempo en cada una de las actividades desarrolladas y en cada paso del proceso de control ciudadano.

CAPITULO 3

LA PRÁCTICA DEL CONTROL FISCAL DESDE LAS VEEDURÍAS

Se logra controlar la gestión pública estatal al combinar adecuadamente en la práctica la organización, el conocimiento y la comunicación.

1. LA ORGANIZACIÓN

Los elementos básicos de la organización que se vio en la parte teórica siguen teniendo su lugar en la conformación de una organización. La diferencia es que ahora aparecen y ocurren al mismo tiempo que se agotan los tres pasos naturales siguientes⁴³:

- 1) Origen
- 2) Puesta en marcha y obtención de resultados
- 3) Proyección

1.1 ORIGEN

El origen de una veeduría tiene seis pasos esenciales:

- a) Identificar un problema y necesidad de control
- b) Identificar potenciales miembros

⁴³ Estos pasos son tomados y adaptados de "Programa Nacional de Alianzas, Creación y consolidación de Alianzas", Elementos Metodológicos, Panamericana 2002.

- c) Visitar a los principales miembros
- d) Conocer visiones del problema
- e) Identificar límites y posibilidades
- f) Acordar un propósito en común

a. Identificar un problema y ver la importancia de resolverlo colectivamente:

Es reconocer la gravedad de los diversos problemas que se observen en un ente público, el cual brinde servicios a la ciudadanía, y entender que se debe actuar inmediatamente en grupo para ayudar a solucionar dicha complejidad.

b. Identificar y analizar los potenciales miembros del grupo: Si se requieren varias personas, es porque hay más de una tarea por hacer, que una sola no puede ejecutar. Entonces, quienes lleguen al grupo deberán tener las capacidades para asumir la totalidad de oficios que exige el control a ejercer. Es el problema eterno de los técnicos de la Selección Colombia: ¿cuáles son los mejores jugadores para armar el equipo?

c. Contactar a los miembros más adecuados: En este punto es importante mostrarse entusiasta, sensible y seguro de que el resultado se buscará por todos los medios al alcance (de la mano de la conciencia). Es muy útil destacar las habilidades de cada miembro del grupo y hacérselas ver, para que se sienta habilitado.

d. Exponer las diversas visiones del problema: En este punto los miembros deben conocer la situación compleja por la que desean hacer algo, para así expresar lo que crean al respecto.

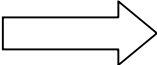
e. Identificar límites y posibilidades: Esta evaluación consiste, por un lado, en medir las reales posibilidades que tiene el grupo, según la formación y habilidades de sus miembros, su disponibilidad de tiempo, su credibilidad y

respaldo comunitario y sus recursos, entre otros; por otro lado, en estudiar las características de las entidades a controlar: el tipo de funcionarios, las prácticas usuales, la complejidad de su servicio, etc.; y, por último, en conocer el escenario que rodea la situación: el respaldo popular de sus directivas, la satisfacción con el servicio, el poder de los órganos de control, etc.

f. Acordar el propósito común: Consiste en determinar los objetivos a lograr y que estos beneficien a una comunidad en general.

1.2 PUESTA EN MARCHA Y OBTENCIÓN DE RESULTADOS

Cuando se ha llegado al último paso, solo falta ponerse a trabajar en la propuesta general. Para realizar la propuesta se necesita saber ante todo cómo se va a lograr, para lo cual sirve agotar al menos las siguientes etapas:

Acordar cómo organizarse  Formular un Plan de acción

1.2.1 CÓMO ORGANIZARSE

Es muy importante armar una estructura de grupo, para lo cual es útil:

a. Nombrar un coordinador del grupo: El coordinador es quien pone orden a las tareas y en determinados momentos indica qué se debe hacer. Su principal función es vincular las labores de todos, de modo que sigan

secuencias ordenadas o que se desarrollen al tiempo -si no son requisito para otras- y sirvan unas para la ejecución de otras.

b. Crear grupos de trabajo y asignar funciones: No es posible ni práctico que todo el mundo haga todo. Cada quien a lo que sabe hacer. Pero esto no basta: las tareas deben quedar muy claramente establecidas, para que cada quién sepa qué tiene que hacer, cómo, dónde y cuándo

c. Supervisar el avance: Siempre debe haber una supervisión de que todo se está llevando a cabo según lo acordado o con modificaciones necesarias, que se introducen por el camino.

d. Definir y nombrar un vocero: Esta persona es la encargada de expresar ante la comunidad y los funcionarios lo que el grupo tiene que decir. El vocero debe tener conocimiento del tema y habilidad para comunicarse. Debe ser tranquilo, veraz, atento a lo que le digan y prudente, para no decir más de lo que está autorizado a decir o de lo que conviene, según el sentido común y la sana lógica.

e. Definir otras funciones: En general, se debe fijar cualquier otra función realmente necesaria en el grupo. No es bueno crear funciones que desde antes se sabe que no van a poder cumplirse o que no sean realmente útiles para los demás o no sean provechosas, aunque se cumplan, por ejemplo, por falta de tiempo, como cuando alguien prepara una exposición sobre un tema de interés general y nadie puede ir a oírla.

1.2.2 FORMULAR UN PLAN DE ACCIÓN

Un plan de acción se formula cuando el grupo está conformado con el fin de describir la secuencia de pasos operativos a seguir para llegar al objetivo. También permite mantener un resumen actualizado de lo programado y lo ejecutado. En principio, un plan de acción para el control social debe responder a las siguientes preguntas:

a. ¿Cuál es el objeto del control social?: Escoger el objeto de control: un sector (salud, obras públicas, educación, etc.), un área territorial de influencia (barrio, comuna, vereda, municipio) y/o un plan, programa o proyecto (Plan de Atención Básica, PAB, Plan Obligatorio de Salud, POS, servicio de salud de un hospital, etc.).

b. ¿Quién lo va a ejecutar?: Hay que tener claro cuál es el equipo de trabajo, aunque no se tenga aún el 100% de las tareas distribuido con exactitud, y conocer las fortalezas y debilidades generales.

c. ¿En qué tiempo?: El plazo debe fijarse razonablemente, con toda veracidad. Ofrecer resultados antes de poder obtenerlos realmente es un error gravísimo. Es muy útil calcular las horas que toma cada tarea, los días y la dedicación que puede dársele a cada una, teniendo en cuenta los plazos que se toma la administración para hacer su parte.

d. ¿Cuál es el objetivo del grupo?: Se debemos saber qué se quiere lograr y precisarlo al máximo, para saber si se está lográndolo o no. En términos generales, el objetivo de una veeduría o de otro grupo cualquiera de control es que el Estado haga bien algo que está haciendo mal. Toda la ciencia de este paso está en concretar qué es lo que se quiere que se haga bien.

e. ¿Qué actividades se deben adelantar y quiénes son sus responsables?:

Esta distribución de tareas debe considerar las posibilidades reales de que cada uno cumpla con su trabajo, tanto por condiciones subjetivas, por conocimiento y actitud para el trabajo, como por condiciones objetivas, como el tiempo y los recursos de que dispone. Se debe preguntar primero quién quiere hacer qué y considerar las razones que se den, de modo que haya aprecio por lo que cada uno asumirá.

f. ¿Qué recursos se necesitan?: Cada responsable de una tarea debe pensar y describir cómo la hará, e identificar qué necesita para ello. Cuando todos tengan esto claro, se verificará de qué se dispone y qué hay que conseguir. Cada quien debe tener propuestas para lograr los recursos necesarios.

g. ¿Cómo y quiénes harán el seguimiento a las sugerencias, recomendaciones o denuncias presentadas?: Es importante que quienes hagan esta labor tengan absoluta claridad acerca de lo presentado y pedido por la veeduría, y de lo que se espera de la entidad, para evitar enredarse con posibles respuestas parciales o confusas y terminar sin saber qué está pasando. También debe conocer las dependencias que deben responder y la responsabilidad de cada una en la gestión controlada. Por último, debe ser tranquilo y paciente y estar preparado para que lo remitan de un sitio a otro; y saber que cuando le pidan cada vez más requisitos para responderle, puede hacer uso del Código Contencioso Administrativo, según el cual la administración tiene una sola oportunidad para exigir complementos a la petición originalmente presentada.

h. ¿Cómo y quiénes informarán a la comunidad?: La tarea de informar a la comunidad apunta a ponerla en conocimiento de los hechos y a vincularla al trabajo de la veeduría. Consiste en algo más que en darle datos. Hay que involucrarla y motivarla a que ayude en la tarea y se haga sentir ante la

entidad cuya gestión se controla. También debe buscarse que use o consuma adecuadamente lo que esa entidad le suministra (agua, seguridad, teléfono, vías, etc.), y que le brinde información útil para continuar con el trabajo. Ella misma debe ser los ojos de la veeduría sobre el terreno de dicha gestión. Para esto debe ofrecérsele medios de contacto con la veeduría (teléfonos, buzones, correos electrónicos, etc.), pero, sobre todo, suministrarle la información más clara y completa posible sobre lo que debe hacer la entidad y lo que realmente está haciendo.

i. ¿Cómo evaluar los resultados?: Es necesario definir cómo se le hará seguimiento y evaluación al cumplimiento de las funciones en la veeduría. Dado que los miembros del grupo tendrán tareas que desarrollar y que se debe controlar si están haciéndolas bien o no, hay que evaluar su desempeño. Pero, antes de ello, se debe precisar cómo será calificado, por así decirlo, para que todos sepan qué se considerará correctamente ejecutado y qué no. Así, por ejemplo, hay que valorar el cumplimiento en el tiempo y la terminación completa de la tarea y su presentación.

El trabajo disciplinado genera más resultados incluso que el talento extremo. Por eso, es vital que nadie se comprometa más allá de lo que realmente pueda, ni que se le exija a nadie que haga esfuerzos que se le vuelvan una carga.

Otros elementos claves para una organización efectiva.

Hay algunas sugerencias concretas que hacen más efectiva la organización.

- Que las decisiones se consulten y se procure la mayor concertación posible, sin renunciar a que en la veeduría o grupo de control haya algún tipo de autoridad que pueda dirimir empates o conflictos.

- Que lo que se haga a nombre del grupo sea efectivamente lo que este decidió. Esta solidez debe emplearse para beneficio del grupo y no para logros personales distintos de los que nuestra comunidad de origen quiere.

- Que haya reuniones periódicas para revisar la evolución del trabajo y cada quien informe qué está haciendo, si ha podido cumplir sus tareas, qué necesita de sus compañeros para realizarlo mejor y qué puede ofrecerles con su labor. Estas reuniones deben actualizar el conocimiento del funcionamiento del grupo, del tema de trabajo, de la gestión de las entidades y de los demás asuntos que deben dominar los veedores. Más adelante se explica cómo organizar y desarrollar reuniones eficientes.

- Que se defina si representa o no a alguna comunidad. En caso afirmativo, hay que darle a conocer a esa comunidad el propósito de la veeduría, identificar sus necesidades e intereses y crear mecanismos de comunicación. Así como el vocero representa al grupo, el grupo puede representar a alguien más. Esta decisión es útil para conocer los intereses que la veeduría debe representar, sus límites y el respaldo que tiene. Si se decide representar a más personas, todos deben saber qué problemas tiene la gestión estatal a controlar y cómo las afecta, así como lo que quieren de ella. Además, es deseable que esa representación quede escrita en algún documento. Si se trata de veedurías u otro grupo formal, así debe decirlo su documento de creación.

Si el grupo es una veeduría creada según la Ley 850 de 2003, está obligada a representar a alguien más que a sus propios miembros y a realizar una elección democrática de quienes la compongan.

1.2.3 HERRAMIENTAS ESPECÍFICAS PARA UNA BUENA ORGANIZACIÓN

Hay tres puntos fundamentales para que una organización funcione bien: las reuniones eficaces, la negociación y mediación en la toma de decisiones, y el plan de acción.

Reuniones eficaces

Las reuniones pueden durar más de lo previsto y dejar la sensación de que se perdió el tiempo, cuando se desvía la atención del tema, la gente llega tarde y se va temprano, no hay datos suficientes con que decidir, etc. Para superar esos inconvenientes, es importante realizar algunas tareas antes, durante y después de las reuniones.

Antes de una reunión:

Precisar lo que se quiere; definir una agenda; definir asistentes; nombrar un moderador y un relator.

Durante una reunión:

Conducir la reunión; fijar reglas.

Después de una reunión

Redactar el acta.

Negociación

La negociación es un proceso que ocurre entre dos o más participantes para llegar a un acuerdo. No hay una tercera persona para ayudarlas a llegar a él

(como un conciliador o un mediador) o que tome la decisión por ellos (como un juez). La mejor manera de negociar es dar oportuna y claramente toda la información posible sobre los intereses en el asunto, las razones de las propuestas y la posibilidad real de hacer lo que pidan.

Existen varios tipos de negociación. Entre ellos, se destacan dos principales:

Negociación por posiciones: Los Artículos 5 y 13 del Decreto 2170 de 2002, reglamentario de la Ley 80 de 1993, crean la conformación dinámica de propuestas, por medio de la cual los proponentes de una licitación o de una contratación directa pueden ser convocados por la entidad estatal a una audiencia pública en la cual la entidad da a conocer los aspectos de las propuestas elegibles (o que cumplen el mínimo de requisitos) para que sus responsables, en igualdad de condiciones, las mejoren económica o técnicamente para el Estado durante la audiencia. Es una forma de ponerlas a competir hasta llegar al punto en que la entidad estatal y el proponente que más ceda estén conformes con las condiciones ofrecidas por cada uno.

Negociación por intereses: En esta modalidad prima el esfuerzo mutuo de las partes por satisfacer las necesidades del otro, sin perder el equilibrio del negocio.

Mediación en la toma de decisiones

La mediación, por su parte, es la actuación de un tercero que facilita que las partes de un conflicto se comuniquen para que encuentren un acuerdo. Es necesaria cuando no pueden negociar su solución o la complejidad del problema o la pasión que despierta en ellas dejan ver de antemano que será muy difícil que lo resuelvan solas. La lleva a cabo alguien neutral, con credibilidad y respeto, que sepa del tema de debate y usualmente mantenga

buenas relaciones con todos. El mediador permite el uso equitativo de la palabra, verifica que se entiende lo que se dice, señala las virtudes y defectos de las propuestas, hace que se ponga atención al otro, que haya respeto y que las personas se concentren en aquello que las une tanto como en lo que las distancia. El mediador no da la solución: la encuentran las partes. Por eso es mejor que no dé su propio punto de vista. En una reunión de veeduría es muy conveniente contar con alguien con este talento para que facilite el entendimiento y la solución de diferencias.

1.3 PROYECCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

Terminado un trabajo completo de control, así se estén adelantando otros simultáneamente, se debe analizar en qué dirección se va y decidir si es esa u otra la que se desea o si se quiere parar. Para esto es recomendable lo siguiente:

a. Sistematizar u organizar los aprendizajes: Se trata de escribir y agrupar en orden lo que ahora se sabe del trabajo desarrollado, que es aplicable a nuevos proyectos. Hay aprendizajes sobre los temas controlados, como, por ejemplo, como el saber las habilidades propias y ajenas, o el modo de llevar archivos, hacer actas y redactar comunicados; sobre las entidades, como sus tiempos y tipos de respuesta, su apertura o resistencia al cambio y su organización interna, para saber a quién dirigirse según el caso; y sobre el entorno, como el real apoyo de la comunidad de origen, el acceso a medios de comunicación o la diligencia de los órganos de control.

b. Procurar la sostenibilidad del resultado logrado: Es lo mismo que buscar la continuidad de lo alcanzado una vez terminada la gestión. La mejor manera

de lograrla es que sus beneficiarios se encarguen de que no se extingan las fuentes de los resultados y de verificar que continúen produciéndolos. Para eso la sensibilización e información al respecto es el mejor camino: que lo valoren y sepan generarlo, junto con el apoyo comunitario.

c. Replicar la experiencia: Esto significa repetir el trabajo en otros lugares. Para ello es fundamental haber sistematizado los aprendizajes.

d. Transferir aprendizajes: Esto consiste en explicar a otros lo que ahora se tiene conocimiento. Para ello es importante echar mano de los mecanismos que prevé la Ley 850 de 2003, y también tener sistematizados los aprendizajes.

2. EL CONOCIMIENTO

Cuando hay desconocimiento de algo existe vulnerabilidad ante ello. Por eso el control exige tener conocimiento de dos temas: de lo que se va a controlar y del modo de hacerlo.

¿Ahora, cómo se adquiere y utiliza el conocimiento necesario para controlar al Estado? Esta mecánica se desarrolla en los pasos del proceso de control, que es la acción para llegar al conocimiento de la situación, analizarla para saber si corresponde a las normas jurídicas y técnicas que la rigen y pedir que se ajuste a ellas, en caso de que no se cumplan.

2.1 PROCESO DE CONTROL CIUDADANO A LA GESTIÓN ESTATAL

El control ciudadano efectivo, el que transforma la gestión estatal, requiere seguimiento, evaluación y expresión de los juicios e intereses. El proceso del control debe considerar mínimo los seis pasos que se presentan a continuación.

2.1.1 PRESENTACIÓN ANTE EL ESTADO

Habitualmente, el control ciudadano genera rechazo. A casi nadie le gusta que examinen su trabajo y le digan cómo hacerlo. En esa medida, es conveniente realizar un primer acercamiento a las entidades cuya gestión interese controlar, teniendo en cuenta previamente asuntos como qué funcionarios deben conocer el proyecto, cuál es más o menos el estado actual de la gestión, qué se va a decir, quién o quiénes van a decirlo, etc. Una vez allá, se debe presentar ante los funcionarios públicos, manifestar el interés en su trabajo, dejar ver que la intención es ayudar más que entorpecer o acusar, mostrar simpatía a lo que digan o vayan a decir y crear un ambiente cordial.

Es muy importante que los veedores intenten ganar un lugar ante los funcionarios como personas respetuosas, razonables, realistas, conciliadoras y propositivas, dispuestas a argumentar y aceptar argumentos objetivos, del mismo modo que es vital que ellos entiendan que los veedores tienen derechos para estar allí. Que se sepa que se quiere trabajar responsablemente y ser tenidos en cuenta, que hay confianza en que la

opinión argumentada será estudiada y que se hará el mejor esfuerzo por generar alternativas y propuestas y que el propósito del control ciudadano es apoyar y mejorar la gestión.

2.1.2 BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN

La información es el principal elemento del trabajo de control. Sin ella no se podría saber qué hace el Estado, ni mucho menos si está bien o está mal hecho. Es más: la razón para que la gestión estatal no pública (es decir, la sujeta a reserva) no pueda ser controlada no es solo que el asunto no deba ser conocido (por razones de seguridad u otros motivos semejantes), sino que, de hecho, no se puede controlar lo que no se puede conocer. En esa medida, lo público es patrimonio de todos, por ser público, es decir, visible para todos, estar al alcance de todos.

En ocasiones, este paso se da simultáneamente con el anterior. En la misma visita de presentación se puede pedir algo de información o la orientación para iniciar el ejercicio de control. Lo primero que hay que recordar es que la gestión estatal se ciñe, básicamente, a lo planteado en tres tipos de documentos: las normas (constitucionales y legales, actos administrativos, etc.); las políticas, planes, programas y proyectos; y los contratos. Las primeras fijan criterios, pautas y modalidades de acción que el Estado debe cumplir. Por su parte, los planes, programas y proyectos son la formulación de las acciones. Finalmente, los contratos describirán las obligaciones recíprocas de las entidades estatales y los ejecutores de las acciones, delimitando clara y precisamente qué hay que hacer.

Para optimizar el acopio de la información es recomendable tener en cuenta lo siguiente:

- Identificar qué información se necesita para fundamentar el seguimiento:

Generalmente, la información relacionada con las políticas, planes, programas, proyectos y/o contratos se encuentra en documentos de muchas hojas. La pertinencia pide que la información a pedir se defina claramente para no llenarse de papeles ni incurrir en gastos de fotocopiado que no sean los realmente indispensables.

- Determinar cuándo pedir la información y a qué tiempo pertenece:

La información se recoge antes, durante y después de la gestión, según se requiera. Por ejemplo, después de los eventos participativos debe pedirse información sobre el estudio de las propuestas presentadas. En lo posible, la información que se solicite debe corresponder al período que se está controlando y/o a los pasos previos al mismo período, cuando se definieron las condiciones de ejecución de lo que estamos vigilando. Debe pedirse con anticipación a su uso, para tener conocimiento de los hechos cuando se haga la pronunciación.

- Identificar las fuentes de donde se toma la información:

La información debe buscarse en la dependencia responsable de la gestión vigilada, ante el interventor o supervisor, y en la población afectada. Así, una parte muy útil surge de la observación de lo que se va a controlar hecha por la veeduría, y otra de las observaciones de los beneficiarios, que son «la otra cara de la moneda» y, en esa medida, sirve para complementar la información que se obtiene del Estado. De ahí la importancia de mantener una relación estrecha con la comunidad representada.

- Utilizar varios medios de recopilación de información: Como vimos, hay tres escenarios básicos de ubicación de información: el Estado (sus oficinas, sus servidores y contratistas), la comunidad beneficiaria y el sitio de la gestión controlada.

ESCENARIO 1: El Estado.

Ante el Estado se pueden usar los mecanismos jurídicos previstos para obtener información, y otros que, aunque no fueron creados con ese fin, cumplen claramente la función. Tal es el caso del derecho de petición o la audiencia pública. Además, se puede recurrir a métodos más informales, como reuniones o conversaciones, a lo largo de las cuales se toman apuntes, que luego se escriben en un acta. Esta se debe remitir a la entidad, para que conste lo que se habló, pidiéndole que exprese su acuerdo o desacuerdo con ella.

ESCENARIO 2: La comunidad.

Ante la comunidad beneficiaria o afectada, se puede usar entrevistas y/o encuestas, reuniones o encuentros en los que, con orden y claridad, hagan conocer los pormenores del desarrollo de la gestión vigilada y las implicaciones positivas y negativas que ha tenido para ella. También se debe aprovechar estas sesiones para motivar su participación en el control, estando atentos e informándose oportunamente lo que vaya a ocurrir. Nunca se debe pedir nada a cambio de lo que se hace, ni prometer resultados: solo asegurar que se hará lo que se pueda.

ESCENARIO 3: El sitio de la gestión controlada.

En el sitio de la gestión hay información clave.

- La observación: Es una técnica simple y valiosa. Para aplicarla, se debe hacer un registro juicioso de lo observado: qué se ve, qué aspectos positivos y negativos hay, etc. Esta técnica permite identificar factores que luego deben ser comprobados mediante la aplicación de otra observación a los ciudadanos o a las entidades.

- El buzón de sugerencias y observaciones: Facilita conocer la percepción de los beneficiarios de un proyecto y vincular al resto de ciudadanos al control que se este adelantando. Se recomienda tener un formato que exprese qué se busca y para qué, con espacio suficiente para opiniones, observaciones y recomendaciones. Alguien debe estar recogiendo su contenido.

En estos sitios también se pueden hacer entrevistas o encuestas a los servidores públicos y contratistas, teniendo en cuenta que seguramente la encuesta o entrevista deberá ser distinta de la que respondan los usuarios, pues su relación con el tema es diferente. Pero vale la pena incluir algunas preguntas similares para contrastar las respuestas.

Muchas técnicas permiten recoger información, y generalmente deben combinarse para tener una mirada más completa. Más que la diversidad de técnicas, importa tener claro el propósito de su uso; para ello, es conveniente comenzar por responderse « ¿qué pretendo con la aplicación de una técnica, qué preguntas haré y a quiénes aplicaré la técnica? » Es fundamental ir a fuentes confiables.

2.1.3 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La información se analiza para darle fundamento a las sugerencias, recomendaciones o denuncias. El análisis fortalece la argumentación y facilita su comprensión. Tiene dos momentos básicos: la comparación de lo planeado y lo ejecutado y la búsqueda de las razones de los desajustes e incongruencias.

Como se dijo antes, la gestión que el Estado debe desarrollar es la que describen las normas y las políticas, planes, programas, proyectos y contratos. Pero también debe ceñirse a los postulados técnicos de lo que realice.

La gestión estatal debe ajustarse a lo jurídico y a lo técnico. Por eso, cuando se va a controlar si está bien hecha, se debe confrontar lo realizado con lo dicho en normas jurídicas y técnicas.

Se puede analizar, de un lado, conceptos y datos técnicos, y, de otro lado, hechos o actos concretos. Los primeros están consignados en documentos, como escritos técnicos, estudios o planos, y plantean, justifican o sustentan decisiones de la gestión.

Análisis de conceptos y datos técnicos

En los documentos que contienen los conceptos y datos técnicos se afirman cosas como la licitud o ilicitud (la legalidad o ilegalidad) de una actuación. El análisis siempre pone en un lado de la balanza lo que la ley y la técnica dicen que se debe y se puede hacer, y en el otro lo que se ha hecho en la realidad. El mismo tipo de análisis puede aplicarse a planos, materiales, etc.

Análisis de hechos o actos concretos

Para contrastar lo planeado y lo ejecutado en relación con hechos materiales, es supremamente útil usar indicadores. Ellos son herramientas para confrontar datos, que dicen (indican) si el desempeño de algo es el adecuado. Son medidas que permiten conocer el avance de un proyecto o de uno o más de sus aspectos.

2.1.4 REDACCIÓN Y ENTREGA DE LAS SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES O DENUNCIAS

Antes de formular los pronunciamientos, se debe saber qué dependencia de la entidad es la responsable de la gestión controlada; qué espacios de participación y control hay en ella; a qué aspectos de la gestión se tiene que referir; y qué sugerencias, recomendaciones o denuncias se va a presentar. Se debe escribir los pronunciamientos y guardar una copia en la que conste que el original se recibió en la entidad, para probar que se dijo algo y facilitar el seguimiento, porque ya se sabe quién recibió el documento. La redacción debe ser ordenada y clara para que cualquier persona que desconozca el tema entienda a qué se hace referencia, qué se pretende y por qué. Así, el uso de indicadores es vital porque permite afirmar lo que ellos mismos muestran. Pero además se debe dar la razón de los desfases o desajustes que muestran los indicadores. Solo se afirmará aquello que sea verdad. En otras palabras, no es adecuado ni útil aparentar, fingir o lanzar afirmaciones inciertas a ver qué se obtiene con ellas.

Un informe debe contener lo necesario para justificar el cambio en la gestión estatal. Así, se debe plantear el problema identificado al principio, es decir, la

mala prestación de un servicio, lo que la ley, los proyectos y contratos y la técnica plantean acerca de cómo debe prestarse, la forma en que se obtuvo la información sobre él y la recaudada (fuentes, documentos, datos, etc.), la metodología de análisis, los resultados del análisis dados por los indicadores o los estudios de los conceptos, y las soluciones propuestas.

2.1.5 SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA OBTENIDAS

El control ciudadano se ejerce para que el Estado actúe según las pretensiones de la ciudadanía. Por eso es apenas natural que se deba estar pendiente de la reacción a los pronunciamientos emitidos: saber que los conocen, estudian y están siendo respondidos. En otras palabras, saber que hay una relación equilibrada con el Estado. No todos los pronunciamientos pueden responderse de manera pronta y completa. A veces será conveniente fijar algún plazo prudencial con la propia entidad, sabiendo de antemano que esto no releva al Estado de cumplir con los tiempos que la propia ley fija para el trámite de cada instrumento utilizado. Pero se debe tener claro que si se acuerda esperar hasta determinada fecha, no se debe esperar ni presionar una respuesta antes. El Estado tiene unos plazos para responder a cada mecanismo jurídico empleado, de los cuales el más comúnmente usado es el derecho de petición.

Con la respuesta en la mano, se le hace seguimiento a los compromisos que haya asumido la entidad. Se puede adelantar otras acciones, si la respuesta, una vez estudiada razonablemente, no satisface las pretensiones de la comunidad.

2.1.6 SOCIALIZACIÓN DE RESULTADOS A LA COMUNIDAD O A OTRAS ENTIDADES

Los grupos de control ciudadano no pueden olvidar que, aunque no hayan sido elegidos popularmente, como las veedurías, y mucho menos si son una de ellas, representan a un grupo mayor de personas. Deben informarle acerca de las gestiones y pronunciamientos realizados y de las respuestas obtenidas, e invitarlos a fortalecer su comunicación y respaldar el trabajo. Para hacerlo, vale todo lo anotado sobre informes y reuniones. Para comunicar sus resultados, los grupos de control deben precisar el mensaje que van a comunicar, identificar a quiénes se les va a comunicar, precisar el lenguaje, el vocero y preparar los materiales.

3. LA COMUNICACIÓN

Igual que el conocimiento, la comunicación se ejerce y está presente prácticamente en todos los pasos del proceso de control.

3.1 LA COMUNICACIÓN EN LOS PASOS DEL PROCESO DE CONTROL

La organización, conocimiento y comunicación se ejercen simultáneamente en casi todas las acciones que se desarrolla al controlar la gestión pública estatal. Sin embargo, en algunos casos se orienta esos tres elementos hacia fines eminentemente organizativos, de aprendizaje o comunicativos. Por ejemplo, al preparar las sugerencias o peticiones al Estado, cada quien

cumple las funciones asignadas en virtud del proceso organizativo y aplica el conocimiento adquirido sobre el tema del caso: pero el objetivo es esencialmente comunicativo. En otros casos, se usa técnicas más propias de alguno de esos elementos, aunque la acción se oriente a consolidar uno distinto: así, por ejemplo, la petición de información se desarrolla mediante la comunicación, pero su objetivo central es el conocimiento. En los primeros casos, la comunicación es el objetivo, y en los segundos es la forma de lograrlo.

3.1.1 LA COMUNICACIÓN EN LA PRESENTACIÓN ANTE EL ESTADO

El objetivo que se busca es que los funcionarios conozcan los veedores, que sepan qué quieren y que empiecen a tenerlos en cuenta. Pero también tender un puente entre ambos (una relación), de manera que se pueda recorrerlo de ida y vuelta cada que, por ejemplo, intercambien información. Eso se logra únicamente por medio de acciones comunicativas, que expresen lo que en cada momento corresponda. Así, en este paso la comunicación es el objetivo y la forma de lograrlo.

3.1.2 LA COMUNICACIÓN EN LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN

Cuando se busca información se quiere aprender. Pero el logro del objetivo depende en buena medida de la calidad de la petición, y esta no es otra cosa que una acción comunicativa por medio de la cual se expresa lo que se quiere. Es más: si la información y las explicaciones obtenidas no son claras o completas, en manos del veedor está, en una proporción importante, que

se corrijan esas fallas y se pueda obtener la información «como Dios manda». En este paso la comunicación es el medio para lograr el objetivo: aprender.

3.1.3 LA COMUNICACIÓN EN EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Claramente, en este paso la comunicación tiene un espacio más estrecho. Determinar si algo está bien o mal exige mucha tranquilidad en la manera de decir las cosas, no solo para que se entienda lo que se quiere decir sino para no hacer sentir torpe o brutos a quienes no están de acuerdo con el trabajo de control que se está ejecutando. Cuando un grupo de control se detiene a analizar algo, surgen diversas opiniones y allí se juega buena parte del desarrollo de su propia habilidad demostrativa y persuasiva. Aquí la comunicación es, nuevamente y ante todo, uno de los medios para lograr el objetivo del paso: hacer un juicio de valor sobre la gestión estatal.

3.1.4 REDACCIÓN Y ENTREGA DE LAS SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES O DENUNCIAS

Este es el acto comunicativo más importante de todos. De él depende que el Estado acepte lo que se dice. No solo exige claridad en lo que se dice, sino consistencia o correspondencia entre una afirmación y otra, de manera que todas lleven a concluir que debe hacerse lo que se pide. En este paso, la comunicación se convierte en un asunto que afecta radicalmente el fondo de nuestro trabajo. Una mala exposición de una idea puede deformarla o

debilitarla del mismo modo que una buena presentación puede robustecer lo que se dice.

3.1.5 SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA QUE DEBEN DARNOS

La comunicación es la forma de crear y sostener relaciones, y estas tienen unos fines que son los que las originan. Así, la relación con el Estado para que cambie su gestión en un sentido indicado por los veedores, se necesita saber qué viabilidad le ve al pronunciamiento. Ya se vio que para saber hay que conseguir información y que esta es una de las múltiples funciones que cumple la comunicación: intercambiarla. Por eso no es posible hacer el seguimiento a las peticiones sin comunicarse de nuevo y adecuadamente con el Estado. En este paso, otra vez la comunicación es el medio de lograr el objetivo.

3.1.6 SOCIALIZACIÓN DE RESULTADOS A LA COMUNIDAD O A OTRAS ENTIDADES

El propio nombre de este paso indica cuán relevante es la comunicación acá: configura el medio y el objetivo, y por eso reclama el mejor despliegue posible de virtudes y técnicas de comunicación. Como se ve, la comunicación es una acción imprescindible e irrenunciable en la práctica del control ciudadano. Por eso es clave recordar los dos niveles en los que incide en las relaciones: el de la pura comprensión de los temas y el de la construcción de un clima acorde con la dignidad con que todos merecen ser tratados.

3.2 PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES DE COMUNICACIÓN

Para medir y planificar las acciones de comunicación que se requiere desarrollar dentro del proceso de control ciudadano.

3.2.1 DEFINIR LOS OBJETIVOS DE COMUNICACIÓN

Al formular un plan de acción, es importante precisar los objetivos específicos de comunicación que apoyarán al objetivo general del proyecto de control ciudadano. Para ello es suficiente construirlos respondiendo a la pregunta ¿Qué se requiere o necesita comunicar para lograr el objetivo principal?

3.2.2 IDENTIFICAR EL VOCERO

El vocero es la persona que se encarga de expresar lo que el grupo necesita comunicar. Se debe escoger quién va a dar el mensaje, pensando en su conocimiento del tema, habilidades expresivas y la aceptación que puede generar. Es responsabilidad del vocero principal conocer el proyecto y hacer seguimiento de las actividades de comunicación.

El vocero de una actividad debe regirse con disciplina al mensaje para actuar de acuerdo con lo que el grupo ha establecido. Debe actuar con prudencia y mesura para no decir más que lo que debe o de lo que el grupo le ha encomendado. Es su responsabilidad preparar el mensaje antes de cualquier

contacto con cada una de las audiencias y expresarse con claridad. El vocero puede ser el líder u otro miembro del grupo de control ciudadano.

3.2.3 SELECCIONAR LAS AUDIENCIAS

La palabra «audiencia» viene de oír, como auditivo o auditorio. La audiencia es el grupo de personas con las que necesitan relacionarse los veedores para desarrollar el proceso de control o a las que se quiere divulgar. Una audiencia puede ser una persona o un grupo de personas. Uno de los principales pasos para establecer adecuadamente las acciones de comunicación es hacer una lista detallada de las personas o grupos de personas a quienes es conveniente hacer llegar el mensaje.

3.2.4 DESARROLLAR MENSAJES

Es necesario, en cada actividad de comunicación, precisar qué mensajes se van a comunicar: necesidad de información, un hallazgo de ineficiencia, etc. Es lo que se busca que quede en la mente de los interlocutores (para las reuniones) o de las audiencias (para los eventos). Si el asunto trata de un resultado del ejercicio de control, el mensaje debe ser relevante y motivador.

Un punto de partida necesario es establecer un mensaje principal que esté presente en todas las actividades de comunicación que se realicen. El mensaje principal representa el conjunto de ideas más importantes que se quiere hacer conocer a las diferentes audiencias. El mensaje principal debe

abarcen máximo dos párrafos, en los cuáles se muestren con claridad los siguientes aspectos:

- ¿Qué se quiere lograr con las actividades de control ciudadano del proyecto en curso y cuál es la problemática que se va a contribuir a resolver?
- ¿Qué entidad o proyecto está siendo controlado?
- ¿Cuáles son las metas que el grupo quiere alcanzar?
- ¿Cuál es la metodología que se está utilizando?
- ¿Quiénes están a cargo de las actividades de control?

Como ya se dijo, este mensaje debe estar siempre presente, debe ser positivo y enfatizar en los propósitos de apoyar la gestión del Estado mediante el proyecto de control que se adelanta, y ayudarlo a ver lo que está haciendo mal y a encontrar soluciones.

3.2.5 ESCOGER LAS ACTIVIDADES Y LOS CANALES DE COMUNICACIÓN

Este paso implica definir cuáles son las actividades de comunicación más apropiadas para realizar durante la ejecución del proyecto de control ciudadano. También permite especificar cuáles son los canales de comunicación más viables y oportunos para la divulgación de los mensajes. Representan la manera como quiere comunicarse el mensaje. El canal de comunicación es el medio a través del cual se quiere hacer conocer el mensaje.

3.2.6 DESARROLLAR MATERIALES

Los materiales son el soporte en una actividad de comunicación. Pueden ser de muy bajo costo, como una carta, una presentación en cartelera, o más valiosos, como un boletín o un programa para difundir el mensaje en la radio. Los materiales no son la actividad de comunicación en sí misma, y no resulta permitente, por ejemplo, producir un boletín si no se tiene un programa concreto de divulgación entre diferentes grupos de interés. Se corre el riesgo de que quede sin distribuir.

El grupo debe decidir qué materiales son necesarios para hacer más eficientes todas las actividades de comunicación que se ha propuesto. En caso de disponer de recursos para ello, debe hacer un uso razonable de él, buscando productos de muy bajo costo e ideando estrategias que no requieran inversión, como motivar un medio de comunicación para que divulgue lo que se necesita.

3.3 USO DE MECANISMOS JURÍDICOS

El uso de mecanismos jurídicos es indispensable para establecer relaciones formales con el Estado, por eso hacen parte de la dimensión comunicativa del control ciudadano, y para eso están previstos, con la salvedad de que cada uno sirve para un efecto específico. Como se dijo, una función elemental de la comunicación – pero no la única – es hacer circular la información. Los mecanismos jurídicos sirven para intercambiar información y hacer saber más sobre determinadas situaciones, para resolverlas.

La parte técnica de la comunicación incluye, por supuesto, los medios de los que uno se vale para hacer llegar la información que se quiere transmitir, y para obtener la que se requiere. En este caso, se puede hablar de los instrumentos o mecanismos jurídicos que activan y permiten el flujo de nuestra comunicación con el Estado.

A excepción del derecho de petición de información, los mecanismos jurídicos no se han concebido expresamente para pedir ni suministrar información. Sin embargo, no solo cumplen esa función, sino que no pueden dejar de cumplirla.

Tampoco todos han sido pensados para ejercer control o la participación. Sin embargo, esto tampoco desvirtúa que el uso que se haga de ellos es lo que los hace instrumentos de control. Dado que el control es la influencia lícita para que el Estado modifique su actividad en un sentido determinado, y que no lo haría sin la intervención de la ciudadanía, la celebración de una audiencia pública en la que una comunidad argumente sobradamente la conveniencia técnica, social y económica de un cambio en una obra o desempeño sería un caso claro de control ejercido con apoyo en un instrumento jurídico, no previsto para ese fin, pero, sin duda, funcional, útil a él, como pocos otros.

3.3.1 DERECHO DE PETICIÓN EN MODALIDAD DE QUEJA Y RECLAMO⁴⁴

El derecho de petición genérico tiene tres formas específicas: queja, reclamo y consulta. Como los dos primeros sirven para que los particulares den información al Estado, se incluyen aquí.

- La queja es la expresión de insatisfacción con la conducta o la acción de los servidores públicos o de los particulares que llevan a cabo una función estatal.
- El reclamo es lo mismo, pero referido a la prestación de un servicio o la deficiente atención de una autoridad.

Las peticiones pueden ir dirigidas a todas las entidades y los servidores del Estado y a los particulares que se encargan de la prestación de servicios públicos, o sea, ante empresas de carácter privado que desempeñen actividades propias de la finalidad social del Estado.

En últimas, el derecho de petición busca el acercamiento entre el ciudadano y el Estado, otorgándole a la persona un instrumento idóneo con el cual puede acudir ante las distintas instancias del aparato estatal en busca de información -que es de carácter público- o de un pronunciamiento oportuno de su parte.

⁴⁴ Artículo 23 de la Constitución Política; Artículos 5 a 26, 33 y 75 del Código Contencioso Administrativo.

3.3.2 ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO⁴⁵

Es un mecanismo de intervención de cualquier persona, particular o servidor público, para pedir a los juzgados administrativos (que aún no han entrado en vigencia) y tribunales contenciosos administrativos o al Consejo de Estado que ordenen a las autoridades cumplir una ley o un acto administrativo, ante todo cuando se les ha pedido y ellas se han negado explícitamente a cumplir la solicitud o, en este caso, no lo hace dentro de los diez (10) días siguientes al requerimiento. Solo se puede usar cuando los derechos que se quiere proteger no pueden defenderse con la tutela o cuando no hay ni ha habido otros mecanismos para acudir a los jueces y tribunales para que se cumpla la norma o acto administrativo, ni cuando cumplir conlleve gastos para la entidad o autoridad. Esta última previsión recorta bastante el alcance de la acción de cumplimiento.

La acción se interpone por escrito, o verbalmente, si el interesado no sabe escribir. Debe indicar la entidad, funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas que no ha cumplido; incluir la prueba de que ya se había pedido el cumplimiento y nada pasó; solicitar las demás pruebas necesarias del incumplimiento y jurar que no se ha presentado otra solicitud sobre el mismo hecho a otra entidad.

⁴⁵ Artículo 87, Ley 393 de 1997.

3.3.3 ACCIONES POPULARES⁴⁶

Según el Artículo 2 de la Ley 472 de 1998, se usan para proteger los derechos e intereses colectivos que se ejercen para evitar el daño contingente, parar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando sea posible. Dentro de los derechos que enuncia su Artículo 4, están los relacionados con el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y los demás intereses comunitarios asociados a la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio y patrimonio públicos y los bienes de uso público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas; la libre competencia económica; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y garantice la salubridad pública; la prohibición de fabricar, importar, poseer y usar armas químicas, biológicas y nucleares, así como introducir al territorio nacional residuos nucleares o tóxicos; y los derechos de los consumidores y usuarios.

Puede ser presentada por cualquier persona, directamente o a través de un abogado, y el interesado puede pedir ayuda en su formulación al personero o al Defensor del Pueblo. Se interpone ante un juez administrativo (que aún no está creado), si quien causa la amenaza o daño es una autoridad (mientras los jueces administrativos entran en servicio, se presenta ante el Tribunal Contencioso Administrativo) o uno civil del circuito, si es un particular el presunto responsable, ambos con sede en el lugar de los hechos o en el

⁴⁶ Artículo 88 de la Constitución Política y Ley 472 de 1998.

domicilio del presunto responsable, a elección de quien la ejerce. Se ejerce contra el particular o la autoridad que cause estos riesgos o daños.

La acción debe indicar el derecho o interés colectivo amenazado; señalar los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan la acción; decir qué pretende con ella; si lo sabe, quién es el presunto responsable de los hechos; anexar las pruebas que considere necesarias; e incluir su nombre, dirección e identificación.

En las acciones populares originadas en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, es decir, las que se interpongan por casos de corrupción, el demandante tendrá derecho a recibir el 15% del valor que recupere la entidad en razón de la acción popular. Para las pruebas, los ciudadanos podrán pedir y obtener copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

3.3.4 ACCIONES DE GRUPO⁴⁷

Las acciones de grupo se interponen mediante abogado por un conjunto no menor de 20 personas que reúnen condiciones parecidas respecto de una misma causa que les generó daños individuales. Esas mismas condiciones deben darse respecto de los elementos que configuran la responsabilidad. La acción de grupo se ejerce solamente para obtener el reconocimiento y el pago de la indemnización de perjuicios.

⁴⁷ Artículo 88 de la Constitución Política y Ley 472 de 1998.

Las acciones de grupo pueden interponerse, siempre por medio de un abogado, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción que lo causó. El Defensor del Pueblo y los personeros municipales y distritales también podrán interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que se los solicite o esté en desamparo o indefensión, sin que por ello las demás personas pierdan derecho de hacerlo por su cuenta.

Si la acción se ejerce contra una entidad estatal, debe presentarse ante los jueces administrativos, quienes la atenderán en primera instancia, y los Tribunales Contencioso Administrativos las conocerán en segunda instancia.

CAPITULO 4

CONTROL FISCAL EJERCIDO POR VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL MUNICIPIO DE PALMIRA

1. ASPECTOS FUNDAMENTALES

1.1 DEFINICIONES

El control ciudadano se entiende como el derecho y el deber que tiene todo ciudadano individual o colectivamente, para vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma.

Para cumplir con estas funciones de control es importante recordar que la participación es la posibilidad de los ciudadanos para intervenir en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas a través del ejercicio de los derechos y deberes del individuo para la conservación del buen servicio de las entidades y el derecho que tienen las organizaciones comunitarias para intervenir en las decisiones del estado.

Según las normas vigentes los ciudadanos tienen derecho a conformar alianzas o asociaciones de usuarios y organizaciones de veeduría, por lo cual a continuación se presentan los aspectos claves que deben tener en cuenta los ciudadanos para hacer parte del control social o ciudadano.⁴⁸

⁴⁸ USAID, Hagamos Control Ciudadano Guía para su Ejercicio, 2 ed. Bogotá, septiembre de 2005

1.1.1 ASOCIACIONES O LIGAS DE USUARIOS

Las asociaciones de usuarios son las agrupaciones de afiliados que tienen derecho a utilizar los servicios de una entidad pública o una entidad privada que utilice recursos del estado.

Los objetivos principales de estas alianzas o asociaciones son: Fortalecer la capacidad negociadora; proteger los derechos reconocidos por las disposiciones; representar a los usuarios ante las entidades públicas; y velar por la calidad del servicio que prestan las entidades estatales.

Los usuarios pueden conformar asociaciones o ligas si cuentan con un número plural de usuarios que tengan la intención de crear dicha organización para participar activamente en el control de la prestación de los servicios del estado.

Una vez constituidas las asociaciones de usuarios deben ser reconocidas por las autoridades competentes.

Las entidades, ante quienes tienen representación las asociaciones, promoverán y facilitarán la conformación de las asociaciones mediante la implementación de canales que hagan posible su funcionamiento, operación y atención de manera individual o colectiva, según los requerimientos de estas organizaciones sociales.⁴⁹

⁴⁹ USAID, Hagamos Control Ciudadano Guía para su Ejercicio, 2 ed. Bogotá, septiembre de 2005

1.1.2 VEEDURÍAS CIUDADANAS

Las veedurías ciudadanas, como se dijo antes, son organizaciones comunitarias que permiten a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre la gestión de las entidades públicas o privadas que utilicen recursos estatales. Igualmente, la veeduría ciudadana es considerada como un mecanismo activo de vigilancia y control que complementa los otros instrumentos y mecanismos consagrados en la constitución y las leyes para este propósito.

Las veedurías ciudadanas pueden ser conformadas por cualquier grupo de ciudadanos o a través de organizaciones civiles, sociales, comunitarias, asociaciones de profesionales, juveniles, sindicales, de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre el particular.

La función primordial de la veeduría se concentra en controlar y vigilar la gestión pública a través de la participación activa de los ciudadanos, con sujeción al servicio de los intereses de la comunidad y la aplicación de los principios de igualdad, imparcialidad, economía, eficacia, moralidad y publicidad.

Las veedurías obtendrán apoyo de todas las instituciones y órganos del Estado, (nivel nacional y territorial) para su organización, promoción, capacitación y todas las facilidades que requieran para su operación y funcionamiento.

Por otro lado, para el proceso del control ciudadano, los grupos organizados para este tipo de actividad, cuentan únicamente con recursos propios para

intervenir en las actividades del Estado, con el fin de obtener un bien común para la comunidad que representan.⁵⁰

Por lo anterior, se puede acotar que hay unos aspectos fundamentales que hacen parte de esta actividad de control ciudadano, y que afectan o involucran directamente a las organizaciones veedoras de la ciudad de Palmira, las cuales son:

1.1.2.1 DESPLAZAMIENTO

Para los veedores o contralores ciudadanos el desplazamiento es una actividad de duro trabajo para ejercer el control ciudadano en el municipio de Palmira, ellos deben subsidiar, por así decirlo, los pasajes de cada desplazamiento que realizan en la parte rural o urbana, para cumplir con la tarea de evaluar las actividades de las entidades públicas, actividad que realizan afrontando inconvenientes económicos para ello y que solucionan recortándole al mercado, ahorrando en los servicios públicos, realizando actividades comunitarias para obtener recursos, solicitando prestado a amigos y vecinos o simplemente solicitando el favor a los transportadores urbanos o rurales para que los movilicen a lugar que tiene destinado visitar. Por lo tanto su oficio se convierte en una odisea para cumplir con los objetivos que hay planteados en cada evaluación que se proponen a realizar.

⁵⁰ USAID, Hagamos Control Ciudadano Guía para su Ejercicio, 2 ed. Bogotá, septiembre de 2005

1.1.2.2 ALIMENTACIÓN

En el ejercicio de control ciudadano, otro de los aspectos importantes que deben subsidiar los veedores es su alimentación, en los días que asisten a las entidades públicas.

En ocasiones su ejercicio controlador les toma todo un día en una entidad, y como se dijo anteriormente los recursos económicos no son los suficientes para cubrir todos los gastos que devenga esta actividad, los veedores pasan trabajos para atender su alimentación y en algunas ocasiones no logran satisfacerla debidamente o sencillamente no tienen como.

1.1.2.3 DOCUMENTACIÓN

Los veedores ciudadanos en el proceso de control se encuentran con algunas adversidades para obtener la información sobre el proceso o actividad estatal que quieren evaluar, especialmente cuando se requiere documentación de carácter público. Cuando se solicita este tipo de documentación es con el fin de adquirir más conocimientos sobre la problemática, utilizar de la mejor manera la información para hacerla productiva o que de el máximo beneficio en Pro del bien común de la comunidad representada.

Cuando la dificultad es muy específica los veedores deben recurrir a los instrumentos jurídicos señalados anteriormente, para obtener la información necesaria y poder intervenir en las decisiones y acciones de los entes

estatales con el propósito de que todo lo realizado cumpla con la normatividad vigente y beneficie a la comunidad representada.

2. EVIDENCIAS

Durante el proceso de investigación la VEEDURIA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA y la VEEDURIA AL CONTRATO 0867 SECRETARIA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS DE PALMIRA, se prestaron responder las siguientes entrevistas:

2.1 ENTREVISTA A LA VEEDURÍA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA

Representantes:

ANA LUCIA MANSILLA: ALM

OVIDIO GOMEZ: OG

1) ¿QUE ENTIENDE POR CONTROL FISCAL?

ALM: Velar por los recursos del municipio, velar por las obras se ejecuten bien, que los servicios se cumplan bien.

OG: Todo lo descrito por mi compañera y la vigilancia de contratos que hayan con el municipio para que lo estipulada tenga feliz termino.

2) ¿CUALES SON LO MECANISMOS DE CONTROL UTILIZADOS POR USTEDES?

ALM: Se realizan visitas y se observa las actividades que realizan las entidades vigiladas y posteriormente concierta con los usuarios de los servicios que presta la entidad para realizar los informes.

OG: los informes se presentan al contralor municipal.

3) ¿UTILIZAN ALGUNA METODOLOGÍA PARA EJECER EL CONTROL?

No hubo respuesta alguna para la pregunta.

4) ¿QUE LOGROS HAN OBTENIDO A TRAVÉS DEL CONTROL FISCAL?

ALM: Hemos tenido muchos logros con el control fiscal, entre esos puedo nombrar los siguientes:

1. Obtener el servicio de afiliación de sisben en el sector rural.
2. Se logro el servicio médico oportuno en el sector rural, con turnos asignados en horarios flexibles y bien manejados para la comunidad.
3. Se mejora las vías de comunicación para la parte rural se mejoro en un 100%.

OG: 1. En los corregimiento de la parte alta se mejoro el servicio médico, aumentado los horarios y días de atención para la comunidad campesina.

2. En las clínicas y hospitales del municipio se ha realizado gestión para mejorar la prestación de los servicios médicos. En especial en la clínica Palmira, la Maranatha y en SOS COMFANDI.

5) ¿CREE USTED QUE MEJORA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON EL CONTROL FISCAL?

ALM: Mejora, permite que los servicios que prestan las entidades públicas sean mas efectivos y además las personas que saben sobre el ejercicios que hacemos nos ayudan informándonos sobre las anomalías que se observan y eso permite que las entidades vayan mejorando.

OG: Si hay mejora en la administración pública, pero hay que trabajar duro por cuenta propia para poder desplazarse a las entidades públicas.

6) ¿QUE TÉCNICA DE CONTROL ES APLICADA EN LAS VEEDURÍAS?

OG: Inicialmente se realiza la observación de las actividades desempeñadas por los funcionarios públicos y posteriormente se hace una investigación básica con preguntas a éstos mismos. También se hace toma de evidencias con fotos, lecturas de documentos de las entidades y realización de informe o Acta donde consta la presencia de los veedores.

Se ha colaborado mucho en la vigilancia de los contratos de la administración pública.

ALM: Se hacen actas donde se toman el nombre del funcionario y se hace firmar. Se inspeccionan documentos que hace referencia de recursos asignados a entidades públicas, como son centros de salud regional.

7) ¿CUAL SON LOS RECURSOS CON QUE CUENTAN PARA EJERCER EL CONTROL FISCAL?

ALM y OG: hasta el momento no cuentan con recursos de personas exteriores, los recursos son los propios, los cuales son para transporte alimentación y otros gastos.

8) ¿COMO AYUDA EL CONTROL FISCAL DE LAS VEEDURÍAS A PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS?

ALM y OG: Opinan que ejercer el control fiscal permite que las personas que hacen parte de las entidades públicas no efectúen hechos corruptos desde sus condiciones y/o circunstancias como funcionarios públicos.

9) ¿QUE ENTIDADES APOYAN EL CONTROL FISCAL DE LAS VEEDURÍAS?

OG Y ALM: El único apoyo que reciben es de la contraloría, en cuanto a capacitación, pero aparte de esto no tienen algún apoyo de instituciones privadas y/o públicas para contribuir con el ejercicio de control fiscal en el municipio de Palmira, todo se hace por honores causa.

10) ¿QUE RIEGOS SE CORREN EN EL EJERCICIO CONTROL FISCAL REALIZADO POR LAS VEEDURÍAS?

ALM Y OG: Se corre el riesgo de que atente contra la vida de los veedores – se vivió el caso de la muerte de un compañero, que fue bajado del vehículo de transporte público en que viajaba y le asesinaron en presencia de la comunidad campesina-, debido a que en el ejercicio de control fiscal se encuentran anomalías y en otros casos personas que hacen parte del contrato quieren corromper al veedor con ofrecimientos de dinero para que testifique que la labor se esta haciendo bien, y uno no lo hace y se gana una enemistad inmediatamente. Para este ejercicio hay que tener mucho valor y personalidad.

11)¿CREEN USTEDES QUE HAY SUFICIENTE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL A LOS RECURSOS MANEJADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL?

OG: Yo opino que si hay colaboración de la comunidad en la vigilancia de los recursos del municipio, pero infortunadamente el gobierno municipal y/o los entes de control no ejercen o no toman decisiones correctivas en las entidades y contra personas que cometen hechos de corrupción. Que nos ganamos con hacer las mesas de concertación y el trabajo de cada veedor sino se hacen los correctivos pertinentes.

ALM: Si, se realizan mesas de concertación, donde las personas que ejercen el control fiscal exponen el trabajo que vienen desarrollando. No se conocen las medidas tomadas por los órganos de control gubernativas sobre los informes presentados.

12)¿QUE BENEFICIOS APORTA A LA COMUNIDAD EL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LAS VEEDURÍAS?

OG: Brindar confianza a la comunidad frente a las autoridades competentes para ejercer el control de los recursos municipales por que estos recursos también son de la comunidad.

ALM: Algunas personas son beneficiadas por las acciones de control fiscal y otras no por que no se realizan a tiempo los correctivos pertinentes sobre las evaluaciones que se realizan.

13)¿QUE VENTAJAS Y DESVENTAJAS SE TIENEN CON EL EJERCICIO EL CONTROL FISCAL DEL VEEDOR?

OG: Unas de las ventajas de ser parte de este ejercicio, es que nos han brindado capacitaciones sobre control fiscal y que nos han llamado de otros municipios para compartir las experiencias durante el ejercicio fiscalizador.

Desventajas es una de correr el riesgo de ser señalado por personas como objetivos militares o enemigos públicos por llevar a la luz los hechos de corrupción o anomalías que se viven en algunas entidades públicas.

ALM: Es que el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, a partir de los servicios que prestan las entidades públicas.

2.2 ENTREVISTA A LA VEEDURÍA AL CONTRATO 0867 SECRETARÍA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS DE PALMIRA

Representantes:

DALILA POSSO: DP

LUIS BERNANRDO PALOMINO: LBP

1) ¿QUE ENTIENDE POR CONTROL FISCAL?

Para uno de los miembros de esta veeduría - Dalila Posso - el control fiscal, significa: “estar controlando el buen uso de los dineros que se giran por parte de la secretaria departamental de salud, que se haga buen uso de los dineros de los proyectos que hacemos y de los alimentos”.

Para Luis Bernardo Palomino, es el control u observación que se hace a través de la participación ciudadana para determinar que los contratos que se generan por vía pública se estén ejecutando transparentemente y que tengan la finalidad del objeto del contrato que se esta realizando.

2) ¿CUALES SON LO MECANISMOS DE CONTROL UTILIZADOS POR USTEDES?

DP: Los mecanismos utilizados son a través de reuniones, contablemente y de informes.

LBP: Se realizan visitas a las instalaciones, se revisan informes que son enviados a la secretaria departamental de salud, se observan las

actividades realizadas diariamente y se complementa con preguntas a los ancianos sobre el cumplimiento de las mismas.

3) ¿UTILIZAN ALGUNA METODOLOGÍA PARA EJECER EL CONTROL?

DP: No se tienen la suficiente claridad sobre la metodológica para ejercer el control fiscal, solo actúa como observadora de apoyo.

LBP: No se tiene una metodología específica no, se hace reunión con la madre superiora y con la secretaria quienes explican en que se han invertido los recursos.

4) ¿QUE LOGROS HAN OBTENIDO A TRAVÉS DEL CONTROL FISCAL?

DP: A partir del ejercicio de vigilancia de esta veeduría se ha logrado sanear las finanzas de la institución, se tenían 78 millones de déficit, en razón a los atrasos en prestaciones sociales y seguridad social de los empleados que apoyan la labor del Ancianato.

LBP: que el dinero que se recibe se invierta adecuadamente, la credibilidad que gana la institución para renovar la contratación con la gobernación o la alcaldía, de igual forma coadyuva para mejorar la calidad de vida de estos seres humanos.

5) ¿CREE USTED QUE MEJORA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON EL CONTROL FISCAL?

DP: Si, se presenta mejora en cuanto al manejo de los recursos al control mismo que los ancianos tengan todo al día, en cuanto a elementos de aseo, medicamentos y logísticos.

LBP: Si, es el mecanismo de participación que garantiza que los dineros públicos sean canalizados para el fin que han sido destinados.

6) ¿QUE TÉCNICA DE CONTROL ES APLICADA EN LAS VEEDURÍAS?

DP: Respecto de técnicas de auditoría no se tiene precisión, no se sabe que tipos de técnicas existentes y se pueden aplicar a la hora de hacer el control.

LBP: Se utiliza básicamente la observación y verificación de cifras, a partir de indicadores, se realiza análisis cualitativo y cuantitativo de esta manera se conoce si los logros fueron satisfactorios. Se manejan indicadores de gestión como cuantas personas han sido beneficiadas por mes, cuantos convenios se han logrado con las universidades por mes.

7) ¿CULAES SON LOS RECURSOS CON QUE CUENTAN PARA EJRCER EL CONTROL FISCAL?

DP: La veeduría no cuenta con recursos para realizar la labor de control social.

LBP: Solo los recursos físicos que proporciona la institución , por otra parte la normatividad, pero en ultimas el ejercicio se hace por voluntad propia, por cuanto no se cuenta con recursos aportados por

alguna otra institución, el ser veedor es algo movido por un sentimiento de colaboración para observar que las cosas funcionen de la mejor manera.

8) ¿COMO AYUDA EL CONTROL FISCAL DE LAS VEEDURÍAS A PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS?

DP: La percepción al respecto, es estar pendiente que los recursos se usen en lo que realmente necesitan los ancianos, el bienestar de los adultos mayores

LBP: Hace que todo sea transparente, que los recursos girados estén más tangibles para ser vigilados o verificados por la comunidad, en este caso los veedores. Por tanto es una medida exitosa desarrollada en Colombia.

9) ¿QUE ENTIDADES APOYAN EL CONTROL FISCAL DE LAS VEEDURÍAS?

DP: La veeduría no recibe apoyo de ningún tipo de entidades públicas ni privadas, se apoyan en los aportes propios.

LBP: No se cuenta con apoyo de ninguna institución.

10)¿QUE RIEGOS SE CORREN EN EL EJERCICIO CONTROL FISCAL REALIZADO POR LAS VEEDURÍAS?

DP: El ejercicio veedor no representa ningún riesgo, desde mis circunstancias.

LBP: Posibles explicaciones no convincentes que generen investigaciones, -en este caso no se ha presentado- ahí temor latente a las amenazas o enemistades, sin embargo hay la confianza en la entidad por ser de orden católico.

11)¿CREEN USTEDES QUE HAY SUFICIENTE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL A LOS RECURSOS MANEJADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL?

DP: Desde mi percepción considero que no existe participación ciudadana para control del buen uso de los recursos municipales; tal como lo señala -los Palmireños no hacemos nada-

LBP, Mi percepción es que no, -que trabajo tan interesante que están haciendo, porque eso debería enseñarse, en colegios, universidades-; la participación en Palmira es realizada por los mismos veedores de hace algunos años, debería ser todos los Palmireños, Vallecaucanos o Colombianos. Se debe tomar conciencia que los recursos públicos son sagrados, en tal sentido se debe renovar las veedurías para evitar la manipulación de los mismos y la corrupción de estos. –Los corruptos temen cuando los ciudadanos se unen para cuidar los dineros del estado-.

12)¿QUE BENEFICIOS APORTA A LA COMUNIDAD EL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LAS VEEDURÍAS?

DP: Reitero que uno de los beneficios es que los dineros se usen en lo que realmente se necesita, por ende el beneficio es directamente el buen servicio que se preste a los adultos mayores que permanecen en

esta institución, para la entidad misma la cual ha mejorado en todos los aspectos y para los familiares de las personas que están en el asilo, por cuanto pueden estar más tranquilas, están seguras de la atención del adulto mayor; por tanto mejora la calidad de vida para unos y otros.

LBP: Transparencia en la contratación, saber cómo se desarrollan las actividades en cuanto al objeto contractual y por último la ejecución del contrato. Se verifica el cumplimiento de estas tres etapas: antes, durante y después.

13)¿QUE VENTAJAS Y DESVENTAJAS SE TIENEN CON EL EJERCICIO EL CONTROL FISCAL DEL VEEDOR?

DP: Una de las desventajas es la posibilidad de no acceso a la información, aunque siempre se están presentando informes financieros (balance).

LBP, Crear conciencia ciudadana, crecimiento en el conocimiento de la normatividad jurídica y contable de las cuales se debe tener conocimiento. Desventaja el no tener apoyo de entidades como la personería y la contraloría, en cuanto a que brinden capacitación continua, de igual forma el desconocimiento de los contratos en todos sus términos. – A veces se llama a realizar veeduría cuando ya se ha ejecutado el contrato o cuando ya está en curso o ejecución avanzada- Se debe articular el proceso de control fiscal con las veedurías de Palmira.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

La descripción de las experiencias se hace bajo los siguientes ejes temáticos: identificación y presentación de veedurías, proceso operativo y resultados, estos dos últimos puntos serán detallados en los capítulos siguientes, y en este aparte se abordará la identificación y presentación de veedurías.

3.1 IDENTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE VEEDURÍAS

La identificación se inicia a partir de fuentes de información secundaria que el DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública) ofrece y sobre las cuales se tiene referencia de experiencias en veedurías ciudadanas, estas son:

- Contraloría General de la República
- Contraloría Municipal de Palmira
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
- Procuraduría General de la Nación
- Red Nacional de Veedurías Ciudadanas
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
- Superintendencia Nacional de Salud
- Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Participación Ciudadana
- Personería Municipal

En el proceso de identificación se recibe información relacionada con la ley de veeduría, cartillas, folletos, plegables que indican cómo conformar una veeduría, los mecanismos de participación y todo lo relacionado a esta; sin embargo el acceso a experiencias de veeduría y control social es limitado, en la mayoría de casos.

Es importante destacar cierto “celo institucional” manifestado en la prevención para entregar información por considerar que sólo los funcionarios la deben manejar o que puede ser utilizada para intereses en contra de la institución, situación que limita la parte inicial del proceso.

3.1.1 PROMOCIÓN DE VEEDURÍAS Y CONTROL SOCIAL

Es la tarea que desarrollan entidades e instituciones públicas a quienes corresponde por ley la promoción de veedurías y el control social, es decir, dar a conocer este mecanismo y lograr que la sociedad civil lo aplique. Las entidades que se clasifican como entidades promotoras de veeduría son:

3.1.1.1 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Con sede en Bogotá y cubrimiento nacional, cuenta con una dependencia de veeduría, que se encarga de investigar las acciones disciplinarias dentro de la misma Procuraduría; además participa en el Plan Nacional de Formación de Veedores (PNFV) junto con todo un equipo interinstitucional.

El objetivo es ejercer vigilancia a todos los entes estatales y supervisar la conducta de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; aplicar el control disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones por lo cual se hace vigilante y preventor en futuras acciones.

3.1.1.2 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con sede en Bogotá y cobertura nacional. Cuenta esta entidad con una dependencia delegada para la participación ciudadana, Dirección de Promoción de Control Ciudadano, que se encarga de procesos de formación ciudadana para la participación donde se generan grupos de interés para la vigilancia del control fiscal. Esta dependencia como tal, realiza audiencias públicas, foros de interés ciudadano, seminarios, talleres, comités de vigilancia ciudadana a macro proyectos, encuentros de experiencia en control social, visitas de inspección técnica, entre otras.

3.1.1.3 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP)

Con sede en Bogotá y cobertura nacional. Es responsable de fijar las políticas públicas en materia de desarrollo administrativo, modernización institucional, gerencia del talento humano, al servicio del Estado y del manejo del sistema general de información administrativa.

Cuenta con una dependencia encargada de las políticas de administración pública que tiene a su cargo entre otras responsabilidades, el diseño de políticas y estrategias de moralización y democratización de la administración pública, para lo cual implementa estrategias de divulgación y de manera prioritaria, con el apoyo, de la Escuela Superior de Administración Pública coordina el Plan Nacional de Formación de Veedores.

3.1.1.4 RED NACIONAL DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Con sede en Bogotá, con cubrimiento nacional; creada por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Su propósito es apoyar y luchar contra la corrupción en todo el país, desarrolla procesos pedagógicos y de investigación teórico – práctica en materia de corrupción y participación ciudadana, integra espacios nacionales, cívicos, sociales y comunitarios para el fortalecimiento del control social.

3.1.1.5 PERSONERÍA MUNICIPAL

Sede en Palmira Valle, su radio de acción es local y busca ante todo defender los intereses comunes de la población municipal y favorecer los mecanismos de autogestión. Ante esta entidad se hace el registro legal de las veedurías.

3.1.1.6 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Con sede en Bogotá, de cobertura nacional; se encarga de ejercer control, inspección y vigilancia de las entidades que prestan los servicios públicos domiciliarios. Cuenta con la oficina de participación ciudadana cuyo objetivo es diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios, además de asegurar la capacitación de los Vocales de Control dotándolos de instrumentos básicos que les posibilite organizar mejor su trabajo de fiscalización y contar con la información necesaria para representar a los comités.

3.1.1.7 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Con sede en Bogotá, de cobertura nacional; tiene como misión la protección de los derechos de los usuarios de la salud y para lograrlo efectúa inspección, vigilancia y control a las entidades aseguradoras y prestadoras de salud en todo el territorio y también cuenta con otras funciones que le fueron otorgadas en enero mediante la Ley 1122 del 2007.

Las nuevas facultades jurisdiccionales y de conciliación permitirán a la superintendencia hacer efectivo el derecho a la salud y la solución oportuna de situaciones que ponen en riesgo la salud y la vida de los usuarios de la salud.

Entre esas facultades está el de promocionar la participación ciudadana para que cuente con mecanismos que ayuden al control social en el sector salud.

3.1.1.8 SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA PROTECCIÓN AL USUARIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con sede en Bogotá, de cobertura nacional; La Supersalud le asigna funciones mediante la Resolución 1291 de 2008 las cuales son: Atender y resolver los derechos de petición que sean impetrados por entidades y organizaciones, cualquiera sea su naturaleza y el medio a través del cual se realice, cuando se encuentre en riesgo la atención y prestación del servicio de salud; Adelantar actividades de inspección, vigilancia y control a las Oficinas de Atención al Usuario de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EPS de los regímenes contributivo y subsidiado, Cajas de Compensación, Empresas de Medicina Prepagada y las adaptadas al sistema).

3.1.2 GENERACIÓN DE VEEDURÍAS Y CONTROL SOCIAL

Corresponde a la labor ejercida por entidades u organismos públicos o privados constituidos legalmente, que además de promover por iniciativa propia veedurías, ejercen el mecanismo de control fiscal y social en proyectos específicos.

En este sentido las entidades generadoras de veeduría cumplen con tareas de divulgación, capacitación, asesoría y apoyo técnico a grupos de veedores

ciudadanos en general, además de investigar y desarrollar mecanismos legales para hacer control ciudadano sobre las actuaciones públicas. Las entidades que clasifican como generadoras de Veedurías Ciudadanas y Control Social son las siguientes:

Contraloría Municipal de Palmira: Su objetivo es generar contralores ciudadanos comunitarios para ejercer el derecho y deber de participar en la fiscalización del correcto manejo de lo público por parte de las entidades gubernamentales, tales como entes territoriales y en general cualquier entidad o servidor público que ejerza la administración de bienes, servicios o intereses públicos.

Superintendencia Nacional de Salud: su objetivo es promover las formas de organización de los usuarios para que ejerzan su derecho y deber de participar en el control social del sector salud.

Superintendencia de Servicios Públicos: En materia de servicios públicos, como instrumento de participación en la gestión y como herramienta de fiscalización o control social de la prestación de servicios públicos domiciliarios, la legislación sectorial origina los Comités de Desarrollo y Control Social.

Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Participación Ciudadana: Mediante el proceso de participación ciudadana la Superintendencia promueve la participación de los usuarios de la salud y el desarrollo del sistema con el interés de mejorar la calidad de la prestación de los servicios.

CAPITULO 5

MECANISMOS DE APLICACIÓN DEL CONTROL FISCAL (PROCESO OPERATIVO)

1 EJECUCIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Corresponde a experiencias desarrolladas por ciudadanos particulares o grupos constituidos formalmente para ejercer veedurías ciudadanas concretas. Los sectores con mayor cobertura social y que disponen de experiencias de veeduría se clasifican de acuerdo a su finalidad:

Sector Administrativo: en este sector se ubican aquellas entidades públicas que tienen bajo su responsabilidad el control social en lo referente al manejo de recursos públicos, ya sean financieros o logísticos y del funcionamiento de las entidades a nivel Local.

Sector de Infraestructura: a este sector corresponden veedurías realizadas a proyectos de construcción o de servicios públicos, es ejercida por entidades del estado o por organismos mediante contratación o convenios de carácter público o privado.

Sector de Medio Ambiente: se encuentra en este sector veedurías que ejercen su acción en proyectos de alto impacto ambiental.

1.1 VEEDURÍA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA

Esta se encuentra clasificada en el sector de infraestructura. Su objetivo es la vigilancia y el control a la gestión que desarrollan las entidades de salud y ejercer control social a los compromisos adquiridos por los actores del sistema convocados por la Supersalud en la Consulta Ciudadana realizada en Palmira el día 29 de octubre de 2008.

a. Conformación

Esta Veeduría se origina a partir de una consulta ciudadana a nivel general en el municipio de Palmira el 29 de octubre de 2008, y por iniciativa de la Comunidad Palmireña, las cuales fueron gestadas gracias a la acción de las instituciones promotoras: Superintendencia Nacional de Salud, Secretaria Departamental de Salud, Secretaria Municipal de Salud, La Personería Municipal, La Contraloría General de la República, La Contraloría Municipal de Palmira.

b. Planeación

El plan de acción obedece a las directrices dadas por la Contraloría Municipal de Palmira, que establece el tiempo y las acciones a desarrollar y a los compromisos adquiridos por los actores del sistema en la consulta ciudadana realizada el 29 de octubre de 2008.

También se hace la verificación del uso dado a los inmuebles relacionados que tiene las entidades de salud, para evaluar el servicio brindado a la comunidad, mediante visitas periódicas, en donde se diligencia un formato de registro de cada visita y tiempo invertido en la ejecución de la veeduría.

c. Capacitación

La capacitación según la experiencia de Veeduría al sistema de seguridad social en salud ha sido ofrecida por la Personería a los veedores en el momento de su inscripción. Sin embargo también han recibido capacitación constante por parte de la Contraloría Municipal de Palmira, pero como esto no es suficiente, se han fortalecido más en un proceso de autoformación permanente.

d. Acciones desarrolladas

Esta veeduría ejecuta el control ciudadano en tres etapas: la primera corresponde a la recolección de la información a través de visitas personales; por medio de ellas los veedores buscan actas, informes, contratos u otros documentos que sirvan para conocer la ejecución de los proyectos y servicios, y detectar posibles irregularidades. En la segunda se hace análisis, evaluación y clasificación de la información recolectada para ordenarla, categorizarla, mantener registro y usarla cuando sea necesario como prueba de las investigaciones con el interés de crear una especie de base de datos para tomar las acciones de ley correspondientes. Y por último, se entra de lleno a ejercer la veeduría en el sentido de hacer seguimiento a la gestión de algunas entidades que prestan los servicios de salud (público o privado) y que han presentado algún tipo de irregularidad. Entrar de lleno o hacer veeduría es hacer investigación, reunir pruebas, hacer denuncias, presentar sugerencias a las entidades, etc.

Así mismo se realizan mesas de concertación para la rendición pública de cuentas mencionando los proyectos y servicios que se han ejecutado ejemplarmente, se resalta la labor del funcionario encargado en presencia de los usuarios y también se publica los listados de los beneficiarios; se procura la corrección oportuna de deficiencias y el control preventivo y propositivo.

Se resaltan los éxitos que se van presentando en las entidades que se la ha hecho seguimiento como mecanismo de estímulo en la gestión de otras entidades.

e. Recursos

Los recursos para el ejercicio de la mayoría de veedurías en este sector son austeros. Generalmente los veedores ejercen su profesión u oficio y sacan de su tiempo y dinero para dar continuidad al proceso de control ciudadano.

g. Coordinación interinstitucional

La Contraloría Municipal de Palmira asume la coordinación de la misma, además juega un papel intermediario entre el grupo veedor, la ciudadanía y las entidades responsables de la ejecución de las obras. De otro lado tiene la responsabilidad de brindar el apoyo técnico y logístico cuando cualquier grupo veedor no lo tenga así como de generar procesos investigativos, correctivos y sancionatorios a que den lugar las quejas y denuncias de la comunidad.

1.2 VEEDURÍA CONTRATO 0867 SECRETARÍA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS

Esta se encuentra clasificada en el sector administrativo. Su objetivo es la vigilancia y control a la gestión que desarrolla la administración del Asilo de Ancianos del municipio de Palmira con respecto a los recursos económicos y financieros que le provee la Secretaría Departamental de Salud.

a. Conformación

El punto de origen de la experiencia de esta Veeduría corresponde a la iniciativa institucional. Se trata de la junta directiva de El Asilo de Ancianos cuyas funciones de vigilancia son ejercidas por dos miembros del grupo bajo la figura de veeduría ciudadana; la conformación de este grupo tuvo lugar el 17 de abril del 2006, en el marco de la asamblea general de familiares de los ancianos, personas del orden católico, feligreses y ciudadanos comprometidos con la protección y bienestar del adulto mayor.

b. Planeación

Aquí se presenta la planeación de corto plazo, donde el plan de acción no se determina formalmente, sino que el grupo veedor se reúne periódicamente (cada 15 o 20 días) y allí se establece el derrotero a seguir hasta la próxima reunión.

c. Capacitación

La capacitación según la experiencia de Veeduría ha sido ofrecida por la Personería a los veedores en el momento de su inscripción. Sin embargo los veedores están en un proceso de autoformación permanente; ellos de manera particular consultan, aprenden en la práctica y participan de vez en cuando en charlas que a su juicio son útiles para su capacitación.

d. Acciones desarrolladas

Las acciones desarrolladas por la Veeduría son la de llevar un control de la contabilidad del Asilo de Ancianos, verificar el aseo y mantenimiento de las instalaciones, así como el menú alimenticio del Adulto Mayor y el cumplimiento de las obligaciones financieras. Este control se efectúa a través de la revisión de documentos y visitas físicas de inspección. Se ha eliminado

el déficit fiscal que tenía la entidad en los últimos años, se ha cubierto el pago de total de la seguridad social de los empleados a cargo.

e. Recursos

Al igual que en todos los sectores los recursos económicos son aportados por los mismos veedores.

g. Coordinación interinstitucional

Para el caso de la Veeduría al contrato 0867, el grupo actúa independientemente y su relación con las instituciones ha sido débil. No hay una organización estatal que le brinde el apoyo que requiere para su coordinación. Pero en cambio sí hay relación del veedor con la comunidad, pues hay comunicación, se mantiene informada a la ciudadanía haciendo asambleas, explicando la información encontrada, los problemas y posibles consecuencias de las obras; algunos ciudadanos colaboran en conseguir pruebas y hacer seguimiento a las obras, se presta apoyo mutuo y existen amplios niveles de confianza y credibilidad en que por medio de la veeduría, la población será realmente beneficiada.

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL

Las veedurías motivo de estudio no cuentan con mecanismos adecuados y debidamente articulados para el ejercicio de un control ciudadano, - entendidos estos - como procesos debidamente coordinados y ordenados, generados con base en el conocimiento de las necesidades sentidas de la comunidad en el tema de la salud; en el caso de la veeduría en salud su plan de acción no nace de su iniciativa, por el contrario es propuesto por la contraloría municipal de Palmira lo que le resta autonomía en cierta forma, en

tal sentido no se tiene una planeación apropiada de las actividades a realizar por parte de ella, a cambio de mecanismos técnicamente definidos realizan sus actividades en forma empírica guardando un aceptable orden que les permite conocer del asunto motivo de la veeduría como en el caso de la veeduría del contrato 0687 para el cual se revisa documentalmente los registros contables y se hacen observaciones a tareas realizadas por quienes deben ejecutar el contrato.

Un aspecto importante es que en la aplicación del procedimiento que siguen para hacer la vigilancia incide mucho el grado de formación académica de los miembros de las veedurías, el cual no es muy avanzado en la veeduría de salud y en la veeduría del contrato solo una persona tiene un nivel académico superior, sin embargo la mayoría de los temas a tratar requieren conocimientos que en algunos casos no se tienen y que por tanto no son abordados o simplemente se acepta lo que se argumenta por parte de las entidades vigiladas; por ejemplo en el tema de contratación.

Estos mecanismos identificados, no son apropiados para una labor eficiente en materia de control ciudadano, por lo acotado anteriormente.

CAPITLO 6

NIVEL DE EFECTIVIDAD DEL CONTROL FISCAL (RESULTADOS)

1. LOGROS

Los logros constituyen para el ejercicio de las veedurías un indicador de impacto del control social en los grupos beneficiarios, se aprecia el cumplimiento de los objetivos para los cuales se desarrolla la veeduría; la forma como se ha facilitado la promoción de la participación social y la apropiación de los mecanismos existentes de participación.

1.1 VEEDURÍA CIUDADANA DE LA SALUD DEL MUNICIPIO DE PALMIRA

* Existe hoy en día materializado, el plan de afiliación al sistema de seguridad social de salud subsidiado (sisben) en el sector rural, donde la secretaria de salud realiza estas en cada corregimiento de Palmira, para evitar el traslado de las comunidades campesinas hasta la ciudad.

* Se incremento la intensidad horaria de la atención médica en los centros de salud de los corregimientos, con turnos asignados en horarios flexibles y bien manejados para la comunidad campesina.

* Se realiza gestión constante para la mejora de las vías de comunicación para el sector rural, comprometiendo a la población civil y órganos gubernamentales en este proceso.

* En las clínicas y hospitales del municipio se ha realizado gestión para mejorar la prestación de los servicios médicos. En especial en la clínica Palmira, la Maranatha, Nueva EPS, Hospital San Vicente Paúl y en SOS COMFANDI. Aquí es un poco mas difícil la tarea, ya que la ciudadanía un imparte quejas del servicio prestados por estas entidades.

1.2 VEEDURÍA CONTRATO 0867 SECRETARÍA DE SALUD DEL VALLE Y EL ASILO DE ANCIANOS

* A partir del ejercicio de vigilancia de esta veeduría ha logrado que la administración sanee las finanzas de la institución, se tenían 78 millones de déficit, en razón a los atrasos en prestaciones sociales y seguridad social de los empleados que apoyan la labor del Asilo de Ancianos.

* Se ha mejorado en gran magnitud la inversión adecuada de los dineros otorgados por la Gobernación del Valle o la Secretaria de Salud.

* Se ha mejorado la credibilidad que gana la institución para renovar la contratación con las entidades gubernamentales.

* Se ha obtenido ayudas para el mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor, por parte de sus familias, porque tienen la seguridad de que seres queridos están en buenas manos.

2. OBSTÁCULOS

Los obstáculos que se presentan para ejercer veeduría y control social son amplios, en primer lugar se sitúa el desconocimiento del tema de las veedurías ciudadanas y el control social en términos legales y conceptuales tanto de los ciudadanos como de los funcionarios públicos; se presentan el choques entre la interventora y la labor de la veeduría, hay escasez de apoyo técnico y logístico, y en algunos casos es la falta de recursos para financiar su acción.

Uno de los insumos más importante para ejercer el control social es la información aportada por las entidades objeto de la veeduría y precisamente estas entidades se resisten a suministrarla, por lo que los veedores se ven obligados a interponer derechos de petición y hasta acciones de tutela.

La situación de violencia en Colombia no hace excepción con las veedurías y son numerosos los casos de veedores que han sido víctimas de amenazas debido a la acción que ejecutan. Uno de esos casos es la muerte de unos de los veedores ciudadanos de la parte rural, sector salud, que fue asesinado cuando viajaba para su residencia.

Para el ejercicio de la veeduría se presenta en repetidos casos, problemas de manipulación. Algunos veedores manifiestan ser manipulados y se sienten enfrentados a grandes maquinas de poder, se maneja el favor personal a cambio de información.

Los grupos de veedores buscan el apoyo de las comunidades para el ejercicio de la veeduría y es precisamente esto una de las razones para la realización de cabildos y audiencias, a fin de que la ciudadanía este informada y consiente de las irregularidades cometidas por otros ciudadanos

con responsabilidades públicas, aún así sigue existiendo la falta de participación de la ciudadanía.

Para cerrar, los veedores han reconocido la complicidad entre las entidades ejecutoras de los proyectos y los organismos de control encargados de sancionar e incluso con las instancias de justicia.

3. OBSERVACIÓN

Lo anterior indica que el control fiscal por parte de las veedurías estudiadas es medianamente efectivo, es decir que a pesar de las condiciones adversas en algunos aspectos para el ejercicio de su labor, han logrado resultados que benefician de alguna manera a la comunidad a la cual representan, que a su vez les reconoce un nivel aceptable. No es en gran manera como se esperaría en relación a tanto esfuerzo pero si suficiente para detener en algo los interés particulares de algunos y las deficiencias del estado provocadas por diferentes motivos.

Lo que si hay que precisar es que este nivel de efectividad, es decir que se logre la satisfacción completa de la comunidad en el tema de la salud no está en cabeza de las veedurías, nos referimos desde luego, es a la efectividad en el ejercicio de su labor como tal, la cual se ve menoscabada por no contar con los mecanismos apropiados para realizar su labor veedora, hecho que es consecuente con lo anotado en la observación al primer objetivo anteriormente.

De igual forma hay que anotar que una vez constituida cada una de las veedurías, se encontró que de los más de 4 o 5 miembros de cada una, solo

terminaron trabajando dos por veeduría, lo cual imposibilita desde muchos aspectos lograr niveles de efectividad mayores o mas satisfactorios.

4. ANÁLISIS

De acuerdo a todo lo dicho anteriormente y desde un enfoque analítico se puede decir: “La Gerencia Social parte de un cambio de paradigma entre los diversos actores del desarrollo social. El postulado principal se basa en que hay que pasar del poder al servicio, es decir, ninguno de los actores puede ubicarse frente al desarrollo en el plano del dominio o de la disputa por el protagonismo único; no es en la contienda de las diversas fuerzas, ni en la imposición de intereses particulares donde se crean las condiciones para el desarrollo. Es en plano del Servicio, es decir, en la función de la prestación humana que satisface las necesidades comunes entre los asociados.

Otro aspecto es entender que los distintos actores son socios en una meta común y por lo tanto son necesarias las alianzas. Es así, como la derivación Estado – Sociedad Civil puede ser entendida como un proceso de identificación donde se encuentren puntos de contacto para elaborar estrategias comunes para el desarrollo, aspecto que se ve débil entre las instituciones y las veedurías que hemos estudiado, esto en razón al apoyo cuanta gotas que reciben para su ejercicio.

En consecuencia, debe propender entonces por articular las acciones dispersas del sector público y el sector privado en un sistema de Bienestar Social; solo en este sentido se podrá pasar del individualismo altruista a la responsabilidad social frente al desarrollo mas apropiado en el tema de salud y de atención al adulto mayor vigilado por estas veedurías. El sistema podrá así trabajar con principios de solidaridad, cooperación y subsidiaridad entre los actores que participan en el desarrollo.

En la práctica de la gestión en torno a las veedurías, es destacable aspectos tales como que, en el Estado funcionan instituciones que tienen bajo su responsabilidad por Ley, la promoción de las Veedurías Ciudadanas, quienes demuestran cierto grado de compromiso con ellas, destacándose: La Contraloría Municipal de Palmira, La Personería Municipal, La Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Participación Ciudadana, los cuales intentan brindar apoyo en aspectos como el de capacitación pero que debilitan esta intención al no atender con celeridad y efectividad las quejas interpuestas por estas veedurías.

Por otro lado, aunque muy lentamente, algunos funcionarios públicos han comprendido que el control social no debe verse como una amenaza. Cuando la ciudadanía solicita información y ejerce el control es una forma que permite a ésta ver la institución, cómo esta trabajando y en qué puede mejorar eficaz y eficientemente; es un sistema de alerta y apoyo para la entidad y de desarrollo y empoderamiento para la ciudadanía, sin embargo por falta de apertura se han presentado acciones de tutela y derecho de petición para el acceso a la información.

Pero todo ejercicio de veeduría tiene gratificaciones, por ejemplo los Veeduría Ciudadana de la Salud del municipio de Palmira demostró en su acción las relaciones positivas entre Estado y ciudadanía desde el mismo hecho de la creación de espacios y relaciones de entendimiento y acompañamiento a la comunidad en procesos de defensa, y protección de intereses comunes. Crear estas relaciones genera confianza, por lo tanto también logra legitimidad y apoyo de la comunidad a una forma de gobernar.

La conformación y trabajo de las veedurías en cuestión, ha generado la participación real de algunas personas, generando de cierta manera algo de

legitimidad en la medida que la sociedad acompaña y reconoce la labor de estas veedurías.

El control social es un espacio de participación, ya que genera retroalimentación efectiva entre ciudadanía y administración pública; el propósito de la participación es la intervención de la sociedad civil en la esfera pública en función de intereses colectivos, así como el control social hace alusión al interés ciudadano por defender y vigilar los bienes colectivos; esta premisa la vemos cumplida en la participación de una parte de la comunidad en estas veedurías.

En razón de ello, existen sectores como salud, servicios públicos, infraestructura, entre otros, que han desarrollado instrumentos legales derivados de los conceptos constitucionales para hacer posible la conformación de instancias de participación y apropiación de la ciudadanía por lo público, como son las juntas de vigilancia, los comités en atención primaria, vocales de control social, los encuentros ciudadanos, las áreas de quejas y reclamos, los comités de participación comunitaria, etc. para el control de los planes y proyectos que desarrollen las entidades estatales, garantizando en conformidad con los principios de la democracia participativa la promoción del control social a la gestión pública del municipio.

Paralelo a esta apertura uno de los factores más importantes en la gestión de estas veedurías ciudadanas es la información estrechamente relacionada con el tema de la divulgación, entendida como el suministro de documentación para que la ciudadanía reconozca y haga uso del mecanismo de veeduría y Control social, hecho en el que manifestaron no tener el suficiente eco y por tanto no se alcanza a difundir los logros alcanzados y en algunos casos ni siquiera se conoce que existen dichas veedurías.

Los veedores han recibido capacitación por entidades de veedurías promotoras, sin embargo no hay una continuidad en los diferentes procesos y temas en los que se les ha capacitado, posiblemente debido a que algunas instituciones realizan sus funciones y compromisos de acuerdo al presupuesto, a disponibilidad de personal calificado y tiempo, entre otros, por lo cual para los veedores resulta más efectivo el sistema de autoformación partiendo de su propia experiencia.

Se reitera que la capacitación es un componente indispensable y determinante de las Veedurías Ciudadanas. Sus contenidos deben responder a las exigencias del ejercicio de la veeduría, es decir que ubique al veedor en todo el sentido de lo que es una veeduría, pero además que le ofrezca recursos técnicos para entender y controlar el objeto de la veeduría concreta.

En la ejecución de las veedurías son importantes los recursos tanto económicos como de infraestructura, en la mayoría de los casos las veedurías ciudadanas son financiadas con recursos propios, el Estado no las apoya para tal efecto; El brinda los mecanismos legales y los espacios para el ejercicio de la participación, pero en igual forma es necesario proporcionar los medios para que se pueda promover de manera efectiva el ejercicio de la participación en todos los aspectos que atañen el bienestar y desarrollo de la ciudadanía, en muchos casos se tiene la voluntad política pero se da el limitante de los recursos, además la participación no es asumir los gastos que le corresponden al Estado, es hacer parte de las decisiones y el control de esas decisiones.

Es importante resaltar casos donde los veedores ejercen su profesión y sacan de su tiempo y dinero para dar continuidad a las diferentes actividades y proyectos de control y vigilancia; caso específico de estas veedurías.

El hecho de que estas Veedurías de Palmira no tengan una fuente de financiación concreta y estable puede ser interpretado desde dos ópticas. Por una parte, se puede pensar que estas experiencias deben ser auto sostenibles y que ellas mismas haciendo uso de la autogestión deben buscar los recursos necesarios para su ejercicio, lo cual es lógico, pero debe tenerse en cuenta que las Veedurías Ciudadanas son un mecanismo de participación ciudadana que aún es incipiente y por lo tanto no se le puede pedir que obtenga los recursos por sus propios medios. Por otro lado puede interpretarse que el Estado en la teoría promulga normas de participación como las veedurías, pero en la práctica no hace mayor esfuerzo para que realmente se desarrollen y menos muestra interés en que ejerzan la vigilancia o control social respectivo.

Evidentemente, las Veedurías Ciudadanas son una forma de participar en la cuestión pública y el control social, se constituye en parte vital y necesaria de la gobernabilidad de las naciones y una de las formas más claras de legitimación de los estados. La acción del control podrá tener un efecto duradero y verdadero si las entidades públicas y privadas asumen una actitud de apertura constante frente a ella y si los ciudadanos logran interiorizarla y convertirla en una práctica continua.

Por otro lado, se demuestra la gran vocación de servicio de muchos Palmireños con la sociedad, ya que se han comprometido a fondo con el objeto de las veedurías y han realizado esfuerzos ingentes y sacrificios importantes en relación con su tiempo, sus recursos económicos, su tranquilidad y su seguridad.

La acción de las veedurías representa un compromiso con la sociedad civil y con el país, adquirido por Palmireños veedores con la convicción de luchar contra la corrupción y promover en otros ciudadanos la responsabilidad de actuar y construir una sociedad participativa y democrática. Sin duda alguna los miembros de estas veedurías que han asumido el compromiso por el ejercicio ciudadano de la veeduría se han ido apropiando del mecanismo y del espacio de la participación, no en vano asumen los riesgos de amenazas y tensiones por la relación que se establece entre funcionarios y veedores cuando se habla de vigilancia.

Esta relación que se genera tiene una característica particular y es que se da “entre iguales” es decir, que miembros de un mismo grupo ciudadano que interactúan frente a una misma realidad establecen toda una estructura organizativa que aunque sea temporal o esporádica representa un proceso de organización social para manifestarse sobre las dificultades que los afectan colectivamente.

LIMITACIONES EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

En el desarrollo del presente trabajo se presentaron dificultades que impidieron dar respuesta satisfactoria y plena a los objetivos planteados inicialmente, tales como:

- La actitud prevenida de los veedores a dar información en razón a que desconfiaban del para que sería utilizada.
- La dificultad para contactar a los miembros de las dos veedurías, por sus múltiples ocupaciones.
- El suministro de documentos que dieran fe de las actuaciones de los veedores, tales como formatos, fichas, cédulas u otros, no fue posible obtenerlos en razón a que las veedurías motivo de esta investigación, no manejan este tipo de documentos. Realizan actas a mano y la persona encargada de manejar el archivo se negó a suministrarlas.
- El bajo nivel académico de la mayoría de los veedores es una debilidad para el análisis de los temas que deben vigilar y a su vez dificultó la respuesta a la entrevista.
- La información sobre el número de veedurías, clase y ubicación no fue suministrada por la personería municipal diligentemente al grupo de trabajo.

RECOMENDACIONES

- La formación para el ejercicio y la promoción de las veedurías ciudadanas como base de construcción democrática debe estar integrada por procesos de capacitación, formación, acompañamiento y seguimiento tanto a ciudadanos como a funcionarios de las entidades públicas de la administración municipal.
- La administración municipal debe brindar mayores medios económicos para que se pueda promover de manera efectiva el ejercicio de la participación ciudadana en todo el municipio.
- Es importante que exista una mayor cooperación tanto del sector público como privado en la financiación de procesos de participación ciudadana que permitan regular el ejercicio y funciones del Estado hacia la sociedad y en particular en la injerencia del manejo de los recursos y la ampliación del poder decisorio en las estructuras públicas.
- Desarrollar instrumentos y metodológicas de capacitación a actores comunitarios e institucionales, los cuales abrirán las puertas a la injerencia en el manejo de los recursos y al poder decisorio en las estructuras públicas, generando la no-apatía frente al ejercicio de la participación ocasionada por la escasa información y capacitación para acceder efectivamente a los ámbitos de participación, buscando con ello el fortalecimiento y estructuración adecuada de las veedurías de cara a lograr un control social efectivo.

- Se debe propiciar una actitud positiva y propositiva en términos de cambiar la queja o reclamo de los ciudadanos en propuestas y alternativas, para ello la capacitación a la ciudadanía debe estar orientada a desarrollar propuestas para el mejoramiento de la gestión pública palmireña. Promover la participación constructiva en donde prime el beneficio de todos.
- Se debe trabajar para que el ejercicio de las veedurías ciudadanas sea parte de todo un proceso de participación de la sociedad civil que trascienda la dimensión de lo inmediato y se comprometa a fondo en la coadministración de lo público, tratando los diferentes temas que requiere la comunidad de Palmira, estructurándolas técnicamente para lograr efectividad en los resultados.
- Los grupos y organizaciones de nuestro municipio tienen la responsabilidad de impulsar desde la vivencia cotidiana la democratización de la administración pública en el nivel de control y vigilancia como elemento interdependiente de los niveles de decisión, planeación y gestión.
- Es necesario prever la formación y capacitación que han recibido las personas que participan en los procesos de control y veeduría ciudadana como también de los funcionarios públicos. La participación ciudadana debe conducir a procesos de concertación entre los distintos actores, con intereses y objetivos muchas veces diferentes y en algunos casos conflictivos entre sí; la interlocución entre ambos actores debe asumir procesos de aprendizaje e información, el ciudadano debe ante todo ser un canal de comunicación con su comunidad representando sus objetivos y retroalimentándola con la información y capacitación recibida. El funcionario público es

igualmente responsable de abrir los espacios y canales de comunicación con los ciudadanos, tanto en el cumplimiento de su que hacer como servidores públicos, como en su calidad de prestador de servicios.

- Elaborar formatos que permitan evidenciar la labor realizada por las veedurías en cuestión.

CONCLUSIONES

- De acuerdo a la investigación realizada, se puede decir que los veedores de la ciudad de Palmira tienen claro el concepto de controlar, pues este consiste en influir sobre algo o alguien para modificar o alterar su comportamiento o curso inicial, o, lo que es lo mismo, incidir en el desarrollo de las situaciones para que sigan unas orientaciones específicas de modo, tiempo y lugar. En este sentido, los veedores ciudadanos del Municipio de Palmira se han comportado de una manera disciplinada en su vocación controladora, han sido participantes activos en el proceso de control ciudadano, se han comprometido al 100% con su comunidad con el fin de brindarle a ella beneficios en los temas por ellos vigilados, a través de su veeduría.
- En la ciudad de Palmira uno de los sectores mas vigilados por los ciudadanos es el de la salud, pues de acuerdo a la información obtenida, se encontró que los usuarios de las entidades prestadores de salud, tanto pública como privada, tienen quejas innumerables sobre los servicios que brindan estas entidades. Estas quejas son desde la atención inicial como las que tienen que ver con cierto nivel de complejidad. Entre esas entidades se puede nombrar a la Clínica Palmira, Clínica Maranatha y el Hospital San Vicente Paúl, estas han dejado un mal sabor en la atención hacia los usuarios de la ciudad. Aunque el hecho no es solo obtener las quejas y razones que se dan al momento de confrontar a la ciudadanía y los entes prestadores de los servicios de salud, sino encontrar las debidas respuestas y soluciones para éstas.

- Los veedores han logrado objetivos en algunos lugares de la parte rural, pero ha sido un poco más difícil en la parte urbana lograr intervenir en las decisiones y actividades de las entidades antes mencionadas.
- Los recursos económicos para la ejecución de la mayoría de las veedurías ciudadanas son muy reducidos. Por lo general son los mismos veedores quienes con sus propios medios financian y dan continuidad al proceso lo cual constituye un obstáculo importante para su acción.
- La Veeduría ciudadana, como forma de control social, cumple su papel de vigilancia, promoción, estrategia de participación y fortalecimiento de la sociedad civil en relación a la responsabilidad de la administración pública, a través de procesos no sólo de vigilancia sino de seguimiento y aporte a la cualificación de los planes, programas y proyectos de los entes gubernamentales.
- La población civil poco a poco se ha concientizado de la responsabilidad que tiene de participar en lo público, para que los recursos estatales sean encausados de una manera eficiente, eficaz y transparente y hacer valer sus derechos y cumplir con su responsabilidad veedora.
- La acción veedora, se ve limitada en el reconocimiento y apropiación del mecanismo de la veeduría como medio de formación ciudadana, moralización de la administración pública y construcción democrática, debido en parte a las tensiones producto de la cultura de la reserva de la información por parte de los funcionarios públicos para con la sociedad civil.

- El ejercicio de las veedurías ciudadanas es temporal y coyuntural, es decir, se da frente a acciones específicas, surgen por una necesidad o por un acuerdo en el desarrollo de una obra con la comunidad, razón por la cual su acción se proyecta más con carácter correctivo que preventivo; no es posible esperar la participación permanente de la comunidad si no es alrededor de aquellos aspectos que la afectan directamente, limitando el concepto de veeduría ciudadana y su proyección social.
- Hay una incalculable voluntad de servicio en los veedores mencionados, pero también hay un gran faltante en términos de apoyo institucional desde lo público y lo privado y lo mas sentido es la falta de conocimiento técnico y organizativo para ejercer su labor veedora, a pesar de ello han hecho uso de su empirismo y ética personal para sostener sus criterios y llegar a sus objetivos.
- No basta con hacer invitaciones a la comunidad a ejercer la veeduría en la gestión pública, se requiere coadyuvar a la estructuración de dichas veedurías, debidamente articuladas a los entes de control, que cuenten con las herramientas no solo jurídicas sino administrativas, operativas y de capacitación permanente en los diferentes temas sociales para que se cumpla el sagrado mandato constitucional de una participación efectiva en términos de desarrollo y por ende de mejoramiento de la calidad de vida de los Palmireños y porque no decirlo también de los colombianos.

BIBLIOGRAFIA

Álvarez García, José Emilio. Proceso de investigación para un anteproyecto. Edijufinancieras. Bogotá 2.001. pp.14.

Constitución Política de Colombia

De las Hoz, Jorge Nigrinni; en el documento "LA ACCIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LAS COMUNIDADES.

Diccionario Encarta Microsoft.org.

<http://www.contraloriacali.gov.co/archivos-pdf/normas/Ley%2080%20de%201993.doc>

<http://www.contraloriagen.gov.co/>

<http://www.superservicios.gov.co/>

LEY 100 DE 1993. Ley de seguridad Social. Ed. Ospina Esguerra. Santa Fe de Bogotá. 1994.

LOCKE, John (1632 – 1704), Teoría Naturalista.

MAFLA Arango, Maximino, La veeduría ciudadana en Colombia, cap; 3-6 y 9.

Procuraduría General de la Nación, Manual para la transparencia de la gestión pública territorial, serie Prevención I, Bogotá, 2004.

Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, Herramientas para el ejercicio del control ciudadano, Bogotá, 2003.

Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, Participación social, veedurías, Bogotá, 1999.

Superintendencia de Salud de Bogotá, Control social, derechos y deberes, Bogotá, 1997.

TORRES, Ramírez Álvaro. Manual teórico para la participación comunitaria. 1999.

TORRES REYES, Aura María, reflexión; una mirada hacia la participación ciudadana su contexto y sus espacios dentro de la economía solidaria, Bogotá, 2003 cap. 1, Pág.; 1-8.

USAID, Casals & Associates Inc., Programa de fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia, Departamento de Nariño, Pasto, 2003.

Velásquez, Fabio, La veeduría ciudadana en Colombia, en busca de nuevas relaciones entre el estado y la sociedad civil, Bogotá, 1996 Cap.; 1 Pág.; 1 – 24.

ANEXOS