

INNOVACIÓN SOCIAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Una aproximación a la experiencia de control social realizada
en nueve municipios del suroccidente colombiano 2011-2017

SARA PATRICIA ERAZO
ANDRÉS PRIETO NAVARRO

UNIVERSIDAD ICESI
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN GERENCIA PARA LA INNOVACIÓN SOCIAL
CALI, 2017

INNOVACIÓN SOCIAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Una aproximación a la experiencia de control social realizada
en nueve municipios del suroccidente colombiano 2011-2017

SARA PATRICIA ERAZO
ANDRÉS PRIETO NAVARRO

TRABAJO DE GRADO

DIRECTOR
JUAN SALAMANCA
PhD EN DISEÑO

UNIVERSIDAD ICESI
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN GERENCIA PARA LA INNOVACIÓN SOCIAL
CALI, 2017

Contenido

Resumen	1
Introducción	2
Capítulo 1 Aproximación a la experiencia	4
1.1. El inicio de la experiencia	4
1.1.1 Contexto	4
1.1.2 Antecedentes y descripción de la experiencia	6
1.2. Los hitos del proceso y su desarrollo en el tiempo	10
1.2.1 Concreción de alianzas	10
1.2.2 Establecimiento de compromisos entre gobierno local y ciudadanía ..	11
1.2.3 Formación de líderes y lideresas	12
1.2.4 Seguimiento ciudadano a la gestión pública	14
1.2.5 Diálogo con gobernantes	15
1.2.6 Movilización ciudadana y visibilización del proceso	16
1.3. Logros	17
1.4. Los referentes conceptuales que soportan la experiencia	21
Capítulo 2 Descubriendo los elementos innovadores de la experiencia	26
2.1. La innovación social: conceptos y elementos innovadores	26
2.2. Análisis de la experiencia de control social del suroccidente colombiano a la luz de los elementos innovadores	28
2.2.1 Cambiar paradigmas	28
2.2.2 Empoderar a las personas	29
2.2.3 Cambiar la dinámica de relacionamiento	29
2.2.4 Generar sinergias	30
2.2.5 Ofrecer nuevos significados	31
2.2.6 Sostenibilidad	31
2.2.7 Replicabilidad	32

Capítulo 3 Recomendaciones para consolidar el proceso y ampliación a escala..	33
3.1. Recomendaciones para consolidar la experiencia de control social en la región	33
3.2. Didáctica para diseñar procesos de control social a la gestión pública: una apuesta para la transferencia de la experiencia a otros actores sociales e institucionales.....	35
Conclusiones	39
Bibliografía.....	42

Ilustraciones

Ilustración 1 Mapa Región Norte del Cauca	4
---	---

Tablas

Tabla 1 Resumen de estrategias y actividades del recurso metodológico.....	35
--	----

Figuras

Figura 1 Escenarios para la utilización del recurso metodológico.....	38
Figura 2 Recursos ofrecidos en las tarjetas.....	38

Resumen

Este trabajo documenta la experiencia de participación ciudadana y control social a la gestión pública en nueve (9) municipios del suroccidente colombiano, realizada de manera continua desde el 2011 hasta la fecha gracias a la sinergia de organizaciones no gubernamentales, la empresa privada y la financiación de agencias de cooperación interesadas en empoderar la ciudadanía y fortalecer la sociedad civil. Los logros de la experiencia desarrollada en contextos complejos donde se conjugan la apatía ciudadana y la falta de credibilidad en las instituciones con prácticas políticas tradicionales y la tensión por la dinámica del conflicto armado, demuestran que sí se puede hacer seguimiento ciudadano a las administraciones municipales y que ello tiene un impacto en la gestión pública mejorando la relación entre gobierno local y ciudadanía, si el ejercicio del control social se aborda desde un enfoque proactivo y propositivo. El análisis de la experiencia se realizó a la luz de la innovación social, logrando identificar siete (7) elementos innovadores que responden al interés de trascender los esquemas tradicionales de la participación y ofrecer cambios conscientes y sistemáticos que redefinen la relación de la ciudadanía con sus gobernantes. Estos son: cambiar paradigmas, empoderar las personas, cambiar la dinámica de relacionamiento, generar sinergias, ofrecer nuevos significados, sostenibilidad y replicabilidad. Como valor agregado del trabajo, se diseñó un recurso didáctico dirigido a organizaciones sociales, colectivos ciudadanos y/o entidades que trabajan para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo, basado en los aprendizajes de la experiencia, adaptando los contenidos y el esquema de intervención de una manera original.

Palabras claves

- Participación ciudadana
- Control social
- Gestión pública
- Norte del Cauca
- Innovación social en la participación ciudadana

Introducción

El control social te lleva a mejorar calidad... Si no tenés control social, sencillamente vas a creer que todo lo estás haciendo bien. Y como los alcaldes creemos que sabemos de todo y que todo lo hacemos a la perfección, si no hay quién, con objetividad, nos haga el polo a tierra, pues podemos seguir perfectamente por el camino equivocado.

Elías Larrahondo, Alcalde Buenos Aires, Cauca, 2012-2015

En este trabajo de grado, presentado como portafolio de proyecto, se documenta la experiencia de participación ciudadana y control social realizada en nueve (9) municipios del suroccidente colombiano ubicados en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca (Buenos Aires, Suárez, Corinto, Padilla, Puerto Tejada, Padilla, Caloto, Guachené, Villa Rica y Jamundí) desde el año 2011 hasta la fecha, gracias a la alianza entre organizaciones no gubernamentales, la empresa privada y la financiación de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional ASDI.

Esta experiencia es significativa en tanto ha incidido en un cambio de perspectiva en torno a la posibilidad real de hacer seguimiento ciudadano a las administraciones municipales, desde un enfoque proactivo y propositivo, y evidencia un nivel de impacto en la gestión pública de los municipios que hoy valoran positivamente la práctica del control social.

Para nuestro caso, el control social se entenderá *como una forma de participación ciudadana que permite a las personas y organizaciones reconocer cómo se está desenvolviendo la gestión pública, identificando si la administración de lo público corresponde a las necesidades de la ciudadanía y a la realización de sus derechos.*

Hacer control social a la gestión pública en cualquier sistema democrático es un reto para la ciudadanía pues generalmente están presentes la baja participación, el desinterés por lo público, el bajo nivel de formación ciudadana, algunas prácticas de corrupción y clientelismo, el distanciamiento de los gobernantes de las personas que les eligieron, etc. Esta situación es más compleja en municipios afectados por el conflicto armado, con baja presencia institucional y con dinámicas económicas basadas en la ilegalidad como el narcotráfico y la minería ilegal, por ejemplo.

Precisamente este fue el contexto en el que se desarrolló esta experiencia y en su implementación se identificaron elementos clave que permiten comprender el proceso desde la innovación social, dado que: i) se buscó resolver un problema complejo como es la falta de condiciones para el ejercicio de la participación y el control social con la implementación de un proceso pedagógico, práctico, sencillo y movilizador, utilizando una metodología de fácil apropiación por la comunidad, que incidió en una mejor relación Estado – Ciudadanía y tuvo un impacto en la gestión pública; ii) este proceso generó capacidad instalada en las comunidades gracias al

empoderamiento de hombres y mujeres como agentes de cambio que ejercen control social en sus municipios aportando a la democracia; iii) el proceso permitió la transformación de paradigmas frente al cuidado de lo público y la visión negativa de las administraciones municipales frente al seguimiento ciudadano; iv) el proceso fue posible gracias a la generación de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada; y, v) en la intervención social se reconocieron elementos metodológicos que hacen posible que la experiencia sea escalable y replicable.

Para el proceso de documentación de la experiencia, la identificación de los hitos y la elaboración de la línea de tiempo, se revisaron los informes de las entidades presentados a los cooperantes, actas de seguimiento, memorias de actividades y talleres de lecciones aprendidas, evaluaciones realizadas al proceso en diferentes momentos, videos y piezas comunicacionales producidas, registro fotográfico, además del análisis de 41 entrevistas de los actores comunitarios e institucionales involucrados en la experiencia. Así mismo, se retomó el ejercicio de aproximación a las percepciones de líderes y lideresas frente al impacto de la experiencia en la gestión pública realizada mediante una encuesta.

Como producto de la revisión de esta experiencia, el presente trabajo deja una herramienta metodológica que abre posibilidades para que organizaciones sociales y/o agencias de cooperación con interés en promover procesos de participación ciudadana y seguimiento ciudadano a la gestión pública, puedan diseñar su estrategia de intervención social en el tema desde la perspectiva de la innovación social.

El presente documento está conformado por tres capítulos: en el primer capítulo se hace una aproximación a la experiencia identificando el contexto, antecedentes, hitos, virajes y logros que se han dado a lo largo del tiempo, además de abordar los referentes conceptuales que soportan el proceso; en el segundo capítulo se describen los elementos innovadores de la experiencia; y en el tercer capítulo se hace una serie de recomendaciones para consolidar el proceso en la región y se propone un recurso didáctico que contribuye a facilitar el diseño de procesos de control social a la gestión pública teniendo en cuenta los elementos innovadores descritos. Finalmente, el documento cierra con unas conclusiones. A lo largo del texto se van escuchando las voces de los protagonistas del proceso, líderes y lideresas, alcaldes, miembros de los equipos de gobierno y delegados de las entidades que impulsaron la experiencia.

El principal recurso hídrico de la región es el Río Cauca y las principales actividades económicas están centradas en la agroindustria de la caña de azúcar, la agricultura y la minería extractiva, principalmente de oro. Dado que la mayor parte de la tierra fértil ubicada en la zona plana de la región está dedicada al cultivo de caña de azúcar, los habitantes de los municipios de Guachené, Villa Rica, Padilla y Puerto Tejada tienen pocas opciones laborales y migran a Cali en busca de fuentes de empleo. Los municipios de Buenos Aires y Suárez principalmente poseen minas de oro que son explotadas por compañías mineras multinacionales, las cuales han desalojado a las comunidades que se dedicaban ancestralmente a la minería artesanal y han traído como consecuencia impactos ambientales, sociales y económicos negativos para la región.

Por su ubicación geoestratégica, con tránsito hacia el Pacífico, zona montañosa y corredor que comunica con el Tolima y Huila, la región del Norte del Cauca fue ocupada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP, que controló la zona y posteriormente el tráfico de drogas y armas. Actualmente, en la zona se evidencia la disputa por el control territorial entre diferentes grupos armados ilegales con el vacío de poder que se vive por la dejación de las armas de las FARC-EP después del inicio de la implementación de los Acuerdos de Paz firmados con el gobierno y la tensión de la población civil por la incertidumbre del postconflicto.

Mientras que el conflicto armado golpeó con más fuerza el sector rural, las zonas urbanas se han visto más afectadas por la delincuencia común, la presencia de pandillas, el micro tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas.

En cuanto a la dinámica de participación, en la región se evidencian prácticas políticas tradicionales como el clientelismo, la corrupción, la compra de votos, el distanciamiento de las administraciones municipales de las comunidades, la apatía ciudadana, la poca capacidad de las administraciones para impulsar prácticas de participación, el bajo nivel de formación ciudadana y los imaginarios sociales que marcan tendencias en los comportamientos que no aportan a la consolidación de la participación y la democracia a partir de estereotipos como *'en campaña electoral todo lo que se promete no se cumple'*, *'es mejor no meterse donde a uno no lo han llamado'*, *'que los políticos roben pero que se vean las obras'*. Todos los factores mencionados inciden en la baja participación ciudadana y fue el contexto en el que se desarrolló la experiencia.

1.1.2 Antecedentes y descripción de la experiencia

En el año 2011, se conjugaron algunas situaciones que permitieron el surgimiento de una propuesta que fue desarrollada de manera conjunta entre la empresa privada ubicada en la Zona Franca del Norte del Cauca y dos organizaciones del tercer sector, la Fundación Foro Nacional por Colombia - Capítulo Regional Valle del Cauca y la Fundación Plan (en adelante se hará mención a Foro y Plan).

La primera situación fue el interés de aprovechar la coyuntura política electoral de ese año para iniciar un proceso de mejoramiento de la gestión pública municipal, entendiendo que los recursos públicos deben tener como única destinación propiciar el bienestar colectivo, que deben ser bien administrados y enfocarse estratégicamente a solucionar los problemas reales de las comunidades.

Una segunda situación se dio alrededor de la convergencia de intereses del sector privado al querer contribuir al fortalecimiento de la democracia y la participación en un momento histórico-político electoral, intereses de la cooperación internacional al financiar una línea de intervención para el fortalecimiento de la sociedad civil y los intereses de las organizaciones no gubernamentales Foro y Plan cuyas apuestas estratégicas estaban centradas en la promoción de la participación de jóvenes y adultos para el desarrollo comunitario.

Una tercera y última situación fue el problema real de la baja capacidad de las comunidades para expresar sus opiniones sobre sus necesidades más sentidas, incidir en la generación de compromisos de sus gobernantes para la superación de las mismas e impactar en la gestión de lo público.

En el norte del Cauca, en el marco de la Ley Páez y de la presencia de numerosas empresas en la región, surgió una iniciativa que se llama “Norte del Cauca, región socialmente responsable” y es una iniciativa para articular a las administraciones municipales, las empresas y las comunidades en procesos de desarrollo local y de desarrollo territorial, desarrollo regional. Dentro de ese marco, surgió una propuesta de mejoramiento de la gestión pública municipal, en el entendimiento de que los recursos públicos deben invertirse con sabiduría y que no deben tener una destinación diferente de la de propiciar el bienestar colectivo, que los recursos públicos deben ser bien administrados y deben enfocarse estratégicamente a solucionar problemas sentidos y necesidades básicas en la región... Todos, tanto Foro como Plan como los empresarios, tenían interés en el tema de la gestión de lo público. Y lo que se hace aquí es articularse alrededor de una estrategia común. Gustavo De Roux, Impulsor de la experiencia. 2014.

En la génesis de la experiencia, en el año 2011, se buscó el fortalecimiento de la gestión pública, a partir de la promoción de la participación y el inicio de un proceso de seguimiento ciudadano a la gestión de alcaldes y alcaldesas que contribuyera a la transformación de la cultura política y ciudadana en torno al cuidado de lo público. Las entidades que impulsaron la experiencia le apostaron a la continuidad del ejercicio de control social durante todo el periodo de las administraciones locales 2012-2015 y este se constituyó en el primer ciclo de seguimiento ciudadano. El proceso tuvo logros significativos y dado lo novedoso de la experiencia se decidió iniciar un segundo ciclo de seguimiento ciudadano que se encuentra en ejecución y se proyecta finalizar en el año 2019, cuando termine el periodo de gestión de las actuales administraciones municipales.

El *primer ciclo de seguimiento ciudadano 2011-2015* se organizó en tres fases:

- i) En la primera fase se construyeron colectivamente textos de compromisos por parte de las comunidades, ampliamente representadas por organizaciones campesinas, juveniles, territoriales, afro, de mujeres, entre otras, que recogieron sus necesidades más sentidas. Estos textos se convirtieron en el documento *Compromisos “Por un Municipio Mejor”*, los cuales fueron firmados en el 2011 por candidatos y candidatas a las alcaldías municipales en actos públicos en los municipios donde se desarrolló la experiencia. En esta primera fase se unieron la Asociación de Municipios Nortecaucanos (AMUNORCA), la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD Colombia) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Los textos de compromisos incluyeron propuestas de acciones para el mejoramiento de los indicadores sociales de los diferentes grupos poblaciones como la infancia, la juventud, las mujeres, los adultos mayores, entre otros. Así mismo, incluyeron aspectos claves de la vida comunitaria como el mejoramiento de ingresos, el acceso a vivienda y una mejor oferta de servicios, acceso a salud, educación, recreación y cultura. Lo clave aquí fue que los compromisos partieron del principio de que los gobernantes locales debían entregar sus municipios en mejores condiciones de aquellas en que los recibieron y que los compromisos se configuraban en el punto de partida para iniciar la experiencia de vigilancia ciudadana al cumplimiento de lo pactado.
- ii) La segunda fase fue la asesoría a las administraciones municipales, ya elegidas, para que incorporaran los compromisos en los Planes de Desarrollo Municipales 2012 – 2015. Para ello se llevó a cabo un proceso de formación a los alcaldes y sus equipos de gobierno entre los años 2011 y 2012.
- iii) La tercera fase fue el seguimiento al avance de los compromisos durante todo el periodo de gestión 2012 -2015 que inició con la conformación de comisiones ciudadanas por cada municipio en el año 2012, integradas por

mujeres y hombres (en su mayoría mujeres) ampliamente reconocidos en sus territorios por su trayectoria comunitaria, quienes recibieron formación permanente y desarrollaron habilidades para el seguimiento al cumplimiento de compromisos por parte de su gobernante local. Estas comisiones, aproximadamente entre los meses de octubre y noviembre de cada año, recogieron información a través de información secundaria y realización de entrevistas individuales o grupales con el gobierno local y la comunidad para contrastar información y producir un informe anual de seguimiento a la gestión pública que diera cuenta del avance en el cumplimiento a los compromisos firmados en la coyuntura política electoral. Estos informes anuales fueron socializados cada año a los alcaldes y sus administraciones municipales, a la comunidad y a medios de comunicación. Se destacaron los ejercicios de socialización de los informes y el proceso en general realizados en los años 2014 y 2015, por combinar expresiones artísticas para la sensibilización y movilización ciudadana.

En conclusión, se logró elaborar un informe anual de seguimiento ciudadano a la gestión pública durante los cuatro años de mandato local (2012-2015) con una metodología sencilla diseñada para implementarse en corto tiempo, de fácil apropiación por parte de las comunidades, y que incluyó una interacción amable y constructiva entre la ciudadanía y los gobiernos locales, gracias a lo cual se logró impactar en la gestión pública.

En el primer trimestre del año 2015, en el marco de la coyuntura política para la elección de alcaldías 2016-2019, Plan y Foro se unieron con otras organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación, gremios y empresa privada, entre las que se destacaron la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Unicef, Corporación Amigos de la Unesco, Comité Regional de Infancia y Adolescencia del Norte del Cauca – CRIA, Asociación de Municipios del Norte del Cauca – AMUNORCA, Secretaría de la Mujer del Cauca, Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, Colombia Responde, Contrato Plan, Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR, Cámara de Comercio del Cauca y Zona Franca del Cauca, para realizar el 14 de mayo el *Encuentro de Precandidatos y Precandidatas a las Alcaldías Municipales del Norte del Cauca 2016-2019*.

En este evento, candidatos y candidatas, hoy alcaldes y alcaldesas, se comprometieron públicamente con las organizaciones sociales asistentes a generar acciones que permitan mejorar su calidad de vida a través del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos en materia de i) Infancia y Adolescencia, ii) Acceso a la Justicia, iii) Formalización, Restitución de Tierras y Desarrollo Rural, iv) Participación, Control Social y Buen Gobierno; v) Mujeres; vi) Juventud y vii) Reintegración. Este evento se convirtió en el punto de partida de un nuevo ciclo del ejercicio de seguimiento ciudadano a la gestión pública en estos temas de interés,

entre los cuales se incluyeron temas asociados a los puntos abordados en los Acuerdos de Paz firmados entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano.

De esta manera se inició el *segundo ciclo de seguimiento ciudadano 2015-2019* con una estructura similar al primero en cuanto a las fases mencionadas, aunque con algunas variaciones:

- i) Construcción de compromisos y firma pública de los mismos. Esta vez en el marco del evento de candidatos y candidatas realizado en el 2015 con el acompañamiento de organizaciones de mujeres, víctimas, campesinas, juveniles, rurales, etc. de los municipios del norte del Cauca.
- ii) Asesoría a las administraciones municipales. Realizada en abril de 2016, para la incorporación de los compromisos y una gestión adecuada de los temas abordados en el encuentro de candidatos y candidatas, a través de un seminario organizado por las mismas organizaciones convocantes del encuentro, más el acompañamiento técnico directo de algunas de las entidades en los municipios.
- iii) Seguimiento al avance de los compromisos. Liderado técnicamente por Plan y Foro, y acompañado en esta ocasión por la Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR y el Programa de Tierras y Desarrollo Rural de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, quienes brindaron apoyo técnico en la elaboración de los cuestionarios para la recolección de información y capacitaron a las personas integrantes de las comisiones ciudadanas de seguimiento en Reintegración y Desarrollo Rural, temáticas nuevas en el proceso de control social. Para este ciclo de seguimiento se contó con algunas personas nuevas que integraron las comisiones y participaron tanto en el proceso formativo como en la elaboración de los informes. Así mismo, en este ciclo se incluyó la realización de una consulta con niñas, niños y adolescentes en cada municipio para recoger sus opiniones y recomendaciones, específicamente en los temas de infancia y adolescencia. También se diseñó el informe de seguimiento ciudadano en un formato liviano que está siendo difundido en medios de comunicación y en las páginas web de los municipios.

La expectativa que se tiene actualmente es finalizar este segundo ciclo de seguimiento ciudadano a la gestión pública local 2016-2019, con el apoyo de organismos internacionales, pues se reconoce que los cambios culturales frente a la participación, el control social y el cuidado de lo público son de largo aliento y se requiere tiempo para consolidar una sociedad civil activa y participativa, incluyendo todos los grupos poblacionales.

1.2. Los hitos del proceso y su desarrollo en el tiempo

Varios municipios del Norte del Cauca firmamos estos compromisos cuando éramos precandidatos... Estas firmas de estos acuerdos frente a la gente son importantes porque dan transparencia en el ejercicio y comprometen de verdad al funcionario para que pueda cumplir con su Plan de Desarrollo. Estamos comprometidos por el cambio total de la cultura ciudadana en este municipio. Efectivamente venimos cumpliendo con estos compromisos que pactamos, a lo que firmamos le venimos haciendo seguimiento, lo venimos ejecutando en el Plan de Desarrollo y esto nos tiene tranquilos. Hay la posibilidad de que la gente ejercite el control social, estamos posibilitando de verdad el control social.
Francisco Paz, Alcalde Guachené, Cauca, 2012-2015

Como se pudo identificar en el aparte anterior, la experiencia que inició en el año 2011 se desarrolló de manera continua en un primer ciclo de seguimiento ciudadano a la gestión pública 2012-2015, y actualmente se encuentra avanzando el segundo ciclo contando con un primer informe anual de seguimiento ciudadano al avance de compromisos 2016, el cual está en proceso de divulgación con las administraciones municipales y la comunidad en general.

Al realizar el balance histórico del proceso, se pudieron evidenciar algunos hitos claves que permitieron identificar aspectos contextuales que más adelante permitirán explicar los elementos innovadores que están detrás de la experiencia. Los hitos son: la concreción de alianzas, el establecimiento de compromisos entre gobierno local y ciudadanía, la formación de líderes y lideresas, el seguimiento ciudadano a la gestión pública, el diálogo con gobernantes y la movilización ciudadana para visibilizar el proceso. A continuación se describe cada uno de ellos.

1.2.1 Concreción de alianzas

Por la predisposición y por la historia de cada una de estas organizaciones, esa confluencia fue fácil, llegar a pensar: bueno, unámonos en una estrategia común y démosle fortaleza y tratemos que estos procesos de seguimiento y de vigilancia al ejercicio de lo público sean lo más acertados y lo más afinados posibles. Gustavo De Roux, Impulsor de la experiencia. 2014.

En el inicio de los dos ciclos de seguimiento ciudadano a la gestión pública, 2011 y 2015, años en los que se vivió la coyuntura política por la elección a las alcaldías locales, fueron decisivas las alianzas entre instituciones con interés en los temas de participación ciudadana, empresa privada y agencias de cooperación para el desarrollo.

En el 2011, la empresa privada reunida en la Alianza Norte del Cauca Socialmente Responsable tuvo una apuesta por el fortalecimiento de la gestión pública de los municipios de Guachené, Villa Rica, Puerto Tejada, Padilla y Caloto. En ese momento se encontró con la posibilidad de unir esfuerzos con Plan y Foro que estaban implementando un proyecto para fortalecer la participación ciudadana, a través de un convenio financiado con recursos de la cooperación sueca en la línea del fortalecimiento de la sociedad civil. Este encuentro permitió potenciar el proceso y ampliar la cobertura a Jamundí, Buenos Aires, Suárez y Corinto, zonas de influencia de estas organizaciones sociales. La metodología para el seguimiento ciudadano fue diseñada inicialmente por la empresa privada y afinada posteriormente por los aliados, Plan y Foro, que a su vez asumieron el liderazgo del proceso formativo de líderes y lideresas.

En el 2015, de nuevo las alianzas institucionales volvieron a jugar un papel clave pues se unieron esfuerzos de organizaciones no gubernamentales, empresa privada, agencias de cooperación y entidades del Estado, todas interesadas en incidir en la formulación de los programas de gobierno y posteriormente en los Planes de Desarrollo Territoriales, posicionando temas estratégicos comunes. Plan y Foro, conjuntamente con USAID, asumieron el liderazgo de esta alianza y se concretó la realización de un evento de precandidatos y precandidatas de los municipios del norte del Cauca, en el que se firmaron compromisos con la ciudadanía sobre siete ejes estratégicos donde las comunidades tienen las necesidades más sentidas y las entidades de gobierno y agencias de cooperación están aunando esfuerzos para contribuir a su solución. Este momento se constituyó en el punto de partida para el nuevo ciclo de seguimiento ciudadano. Posteriormente, las entidades aliadas promovieron la asistencia técnica a las administraciones municipales, a través de un seminario taller, para que adelantaran una gestión exitosa frente a los compromisos adquiridos, y Plan y Foro continuaron con el impulso del ejercicio de control social con líderes y lideresas, esta vez con el respaldo técnico de USAID y ACR por los nuevos temas a los que actualmente se le hace seguimiento ciudadano (desarrollo rural – tierras y reintegración).

1.2.2 Establecimiento de compromisos entre gobierno local y ciudadanía

Los textos de compromisos y la firma de compromisos no eran un punto de llegada, sino un punto de partida, es decir, allí iniciaba realmente un proceso de control ciudadano, de vigilancia ciudadana al cumplimiento de lo pactado, al cumplimiento de lo convenido. Gustavo De Roux, Impulsor de la experiencia. 2014.

El punto de partida de los dos ciclos de seguimiento ciudadano a la gestión pública (2011-2015 y 2015-2019) fue la elaboración y firma de compromisos de candidatos

y candidatas a las Alcaldías, durante la contienda electoral, con grupos de mujeres, jóvenes campesinos, Juntas de Acción Comunal, Consejos Comunitarios, entre otros colectivos ciudadanos, que plantearon propuestas para solucionar sus problemas más sentidos. Esto sucedió tanto en el año 2011 como en el año 2015, aunque con metodologías diferentes.

En el 2011, en asambleas comunitarias, se construyeron colectivamente textos de compromisos para ser firmados por candidatos y candidatas en eventos públicos. En esa ocasión los compromisos giraron en torno a: i) el mejoramiento de condiciones de bienestar de grupos específicos con niñas, niños, jóvenes, mujeres y personas en situación de discapacidad; ii) la implementación de estrategias para mejorar los ingresos; iii) el incremento de oportunidades para el acceso a vivienda y el mejoramiento de la oferta de servicios (incluyendo agua potable y servicio de alcantarillado); iv) el incremento del acceso a salud y educación de calidad; v) el desarrollo de acciones para fomentar la recreación, el deporte y la cultura; y vi) el impulso de acciones para fortalecer la gestión integral del riesgo en el municipio. Estos compromisos fueron organizados en un documento y presentados previamente a los candidatos y candidatas, en pequeñas reuniones, para sensibilizarles sobre la importancia de este ejercicio para la gestión pública y que enfocaran las acciones municipales para que al final del mandato entregaran el municipio en mejores condiciones de las recibidas. Posterior a ello se organizaron actos públicos para la firma de los compromisos ante la ciudadanía y que el ejercicio quedara legitimado.

En el 2015, los compromisos se elaboraron y firmaron en el marco del encuentro con precandidatos y precandidatas a las Alcaldías del Norte del Cauca realizado el 14 de mayo de ese año, gracias a la alianza de diferentes organizaciones sociales, agencias de cooperación, entes estatales y empresa privada. A este evento fueron invitados candidatos, candidatas y representantes de organizaciones juveniles, de mujeres, Mesas de Víctimas, Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Juntas de Acción Comunal y Consejos Comunitarios, quienes después de recibir información actualizada sobre el contexto local y regional, conformaron mesas de trabajo y propusieron compromisos en siete (7) ejes estratégicos: i) Infancia y Adolescencia, ii) Acceso a la Justicia, iii) Formalización, Restitución de Tierras y Desarrollo Rural, iv) Participación, Control Social y Buen Gobierno; v) Mujeres; vi) Juventud y vii) Reintegración.

1.2.3 Formación de líderes y lideresas

Miosoris como mujer, como lideresa de una comunidad, he aprendido primero que todo a ser objetiva. Por estar en tantos espacios y por tener intereses personales, he aprendido a separar el proceso de control social a mis acciones políticas, a mis intereses políticos, a ser muy objetiva, porque este es un proceso serio y estamos jugándonos primero con el

nombre de la organización que me delegó para estar en la comisión que fue la Red de Mujeres del Norte del Cauca y también estamos abanderando un proceso en el municipio; es de mucha responsabilidad sacar a la luz pública cuál es la gestión de un administrador acompañado de todo su gabinete, entonces el sentido de responsabilidad es muy grande. He crecido como ser humano, he agudizado mi ojo investigativo, si se puede decir así, porque hay que adquirir unas herramientas en el área de la observación, de la investigación, de la sistematización, en esa parte también hemos avanzado bastante... La formación pues ha sido de alta calidad y de mucho aporte metodológico. Miosoris Castillo Burgos. Comisión Ciudadana Guachené.

El proceso de formación de líderes y lideresas empezó en el año 2012, a partir de la conformación de las comisiones ciudadanas en cada uno de los nueve (9) municipios donde se desarrolló la experiencia, integradas por mínimo tres (3) personas delegadas de diferentes organizaciones sociales.

A lo largo de la experiencia participaron 43 personas (33 mujeres y 10 hombres) vinculadas a 20 organizaciones sociales cuyos ámbitos de actuación estaban relacionados con la protección a la niñez, la promoción de los derechos humanos y la equidad de género, el desarrollo comunitario, la generación de ingresos, la veeduría ciudadana, el cuidado del medio ambiente, la realización de acciones deportivas, recreativas y culturales para distintos segmentos de la población y la gestión del riesgo de desastres en las comunidades.

El proceso formativo se desarrolló a través de 25 talleres y se implementó de manera continuada entre los años 2012 y 2016 a todo el grupo de líderes y lideresas, por lo cual tuvo un enfoque regional. La formación permitió fortalecer las capacidades técnicas y operativas de líderes y lideresas para hacer ejercicios de control social a la gestión pública desde una perspectiva constructiva y propositiva. Los temas abordados giraron en torno a los conceptos y marco normativos sobre participación ciudadana, estructura del Estado, gestión pública, planificación para el desarrollo, políticas públicas, control social y veeduría ciudadana, desarrollo humano, derechos humanos, monitoreo de derechos, herramientas de investigación cuantitativa y cualitativa, trabajo en equipo, comunicación asertiva, manejo de conflictos y herramientas pedagógicas para trabajar con niñas y niños en consultas ciudadanas.

Adicionalmente, se desarrollaron módulos en torno a los temas de seguimiento ciudadano, como infancia y adolescencia, juventud, género, desarrollo rural y reintegración. Estos últimos se incorporaron en el 2016, pues las Comisiones recomendaron fortalecer sus capacidades también en los temas de los compromisos, para contar con mayores elementos al momento de recoger la información con el gobierno local y las comunidades.

1.2.4 Seguimiento ciudadano a la gestión pública

Nosotros hacemos como una especie de investigación y la investigación es una investigación de campo, o sea que nosotros vamos y hacemos nuestras encuestas, recolectamos nuestra información y una vez nosotros la tenemos, la confrontamos con la información que nos brinda la comunidad. O sea nosotros vamos a todas las Secretarías de aquí del municipio y les preguntamos a las personas que les corresponde, como a los secretarios, y les preguntamos qué tanto han hecho ellos por ese compromiso que firmó el alcalde, qué tanto se ha trabajado, y a su vez nosotros también vamos a la comunidad, le preguntamos y la comunidad nos responde y confrontamos a ver si es realmente que lo que el alcalde dijo o no dijo es verdad y a eso le damos una especie de calificación. Nosotros tenemos la calificación del semáforo. Nelly Lucumí Lasso. Comisión Social Jamundí.

El ejercicio de seguimiento ciudadano se hizo anualmente a través de la recolección de información primaria y secundaria, la cual permitió identificar el avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el alcalde o alcaldesa con la ciudadanía, durante la coyuntura política electoral.

La información secundaria fue acopiada de los informes de gestión emitidos por las administraciones municipales, documentos de las Secretarías de Despacho y el Plan de Desarrollo Territorial. La información primaria fue recogida a través de entrevistas individuales y/o grupales, realizadas al Alcalde o Alcaldesa y equipos de gobierno responsables de cada tema. Así mismo, se contrastó esta información con entrevistas realizadas a líderes y representantes de organizaciones comunitarias, para poder triangular la información.

Este ejercicio se constituyó en una apuesta investigativa que se implementó anualmente desde el 2012, entre los meses de septiembre y noviembre de cada año. La información se consignó en un instructivo en el que estaban contenidos todos los compromisos firmados y a partir del análisis de la información se asignó una calificación con la metodología del semáforo: *rojo*: avance nulo (no se evidencian acciones para el cumplimiento del compromiso o la meta), *amarillo*: avance precario (se evidencian acciones que muestran intenciones de avanzar y avances pequeños en el cumplimiento del compromiso), *verde claro*: avance satisfactorio (se evidencian acciones enrutadas al cumplimiento del compromiso) y *verde oscuro*: avance significativo (se evidencia cumplimiento total del compromiso).

Aunque cada año de la experiencia se produjo un informe de seguimiento ciudadano al cumplimiento de los compromisos, en el año 2015 se produjo un informe resumen

con el balance general de la gestión 2012-2015, ya que fue el año que finalizó el mandato de gobierno local. Otro elemento a destacar es que en el año 2016 se realizó una consulta a niñas, niños y adolescentes para incluir sus voces en el proceso de elaboración de los informes. Si bien esto obedeció principalmente al interés estratégico de Plan, por su enfoque orientado a la construcción de procesos centrados en la niñez, se constituyó en una oportunidad valorada positivamente por las comisiones ciudadanas para empezar a visualizar los liderazgos de niñas y niños, reconocer su derecho a la participación e iniciar su formación como sujetos activos y en ejercicio de su ciudadanía.

1.2.5 Diálogo con gobernantes

Este grupo de personas, en mi concepto, creo que viene desarrollando una labor loable, es una labor que es desinteresada, que es por el bienestar de las mismas comunidades y en lo que tiene que ver con la administración y el buen manejo de los recursos públicos. Entonces, por decirlo así, ese control y esa veeduría nos sirve a nosotros para hacer las cosas bien. Rubén Darío Devia Morán. Alcalde de Suárez, Cauca, 2012-2015.

El diálogo entre el gobierno local y la ciudadanía en el marco del ejercicio de control social fue realizado de forma propositiva y proactiva. En cada uno de los dos ciclos de seguimiento ciudadano empezó con una reunión entre comisiones ciudadanas, instituciones acompañantes y alcalde o alcaldesa para recordar los compromisos firmados durante la campaña electoral y validar un cronograma de trabajo para la realización del proceso de seguimiento. También al finalizar cada año se entregó al alcalde/alcaldesa y su equipo de gobierno el informe anual producido por las comisiones ciudadanas con las recomendaciones para que fuera incluidas en el siguiente año de gestión. Así mismo, líderes y lideresas de las comisiones gestionaron espacios para socializar los informes a los equipos de gobierno en espacios interinstitucionales como los Consejos Municipales de Política Social y escenarios de rendición de cuentas.

Hay una coincidencia entre líderes, lideresas, alcaldes y equipos de gobierno sobre la importancia de este ejercicio y su impacto en la gestión pública. En una evaluación contratada por Plan en el 2014 para identificar los impactos de la intervención social con recursos de la cooperación sueca, se identificó que el proceso impulsado no sólo contribuyó a fortalecer las capacidades de las organizaciones que hoy desarrollan acciones de seguimiento, control y veeduría en la región, sino que también incidió en la instalación de prácticas de transparencia y buen gobierno en los municipios, pues la institucionalidad pública reconoce que este ejercicio comunitario contribuye a generar alertas en los alcaldes para que su

gestión pública se base en los temas a los que se han comprometido con sus comunidades, superando de esta manera una de las prácticas de la política tradicional: prometer en campaña electoral y no cumplir cuando se está en el poder.

En el proceso se evidenció igualmente que las organizaciones desarrollaron mayores capacidades para la interlocución y diálogo con sus gobernantes, lo que les permitió una mayor incidencia en lo local. *“El proceso de formación y acompañamiento sobre participación comunitaria e incidencia de ésta sobre el control social, ha generado logros importantes en los alcaldes y la administración pública que presiden y les ha servido para fortalecer sus debilidades y promover que los funcionarios atiendan efectivamente a los ciudadanos, aunque los resultados no son similares en los 5 municipios... Al inicio los alcaldes tomaron en forma ligera el documento de compromiso firmado, pero han ido cambiando su actitud hacia un proceso con mayor seriedad y con responsabilidad política y social”* (Fundación Plan, 2014).

Así mismo, en un ejercicio investigativo desarrollado en agosto de 2016 durante la materia Métodos Cuantitativos de Investigación, de la Maestría en Gerencia para la Innovación Social, se aplicó una encuesta a 30 de los 43 líderes involucrados en la experiencia (73% mujeres y 27% hombres), con el fin de conocer su valoración sobre el proceso llevado a cabo. Se encontró que la estrategia de control social impulsada ha hecho posible posicionar el ejercicio de las comisiones de control social, haciendo que algunos de sus aportes sean tenidos en cuenta (73%), o incluso los gobernantes recurran con frecuencia a esta instancia de participación para consultar o apoyarse para la toma de decisiones sobre temas de interés (10%). Esto evidencia que hay una valoración altamente positiva sobre las consecuencias del ejercicio de control social en la gestión pública.

En este mismo estudio se identificó que para lideresas y líderes ha habido un mejoramiento notorio en el ámbito de la gestión de las alcaldías, de la que se dice realizan en la actualidad un ejercicio más rutinario de rendición de cuentas y facilitan el acceso de líderes a información de programas y proyectos. Esta tendencia puede relacionarse en parte con la labor del proceso de control social, aunque habría que considerar de manera más amplia el marco de acción que promueve hoy en día la normativa que regula los escenarios de participación ciudadana y el seguimiento de los órganos de control sobre la gestión pública de alcaldes y alcaldesas.

1.2.6 Movilización ciudadana y visibilización del proceso

Repetiría todo el proceso porque el nivel de credibilidad desde la administración a la Comisión va en aumento: este año fue muy bien recibido lo de la Chiva, ha habido mayor apertura para brindar la información, nada que ver con el primer año. Miosoris Castillo Burgos - Comisión Ciudadana Guachené.

La movilización ciudadana y visibilización del proceso no han sido tan constantes en el tiempo durante la experiencia. Esto se debe en parte a la limitación de recursos económicos, pues se privilegió la formación y el acompañamiento para la producción de los informes. En la experiencia se identifican dos momentos claves de movilización ciudadana, uno realizado en el 2014 con La Chiva del Control Social y otro en el 2015 con la obra de teatro Los Súper Ciudadanos, y se encontró que en el 2014 se generó identidad del proceso con la creación de cuñas radiales, volantes, camisetas y manillas.

La Chiva del Control Social se diseñó e implementó como una estrategia de sensibilización comunitaria por medio de una chiva (bus escalera que es un medio de transporte tradicional en la región del norte del Cauca) que llegó a los municipios donde se realizó la experiencia para movilizar a las comisiones ciudadanas y artistas que bajaban en puntos estratégicos del municipio y en la alcaldía para hacer puestas en escena que combinaron el teatro, la música y el folklor, llevando de forma lúdica mensajes sobre la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública.

Con la obra de teatro Los Súper Ciudadanos, que combinó el teatro invisible con el teatro foro, se logró sensibilizar a 1.000 personas en los diferentes municipios y se divulgó de manera lúdica el balance del cumplimiento de los compromisos en todo el ciclo de gestión 2012-2015. En la obra se hizo alusión al poder que tiene la ciudadanía como agente de cambio para cuidar lo público, ser protagonista en la solución de los problemas y relacionarse de mejor manera con el gobierno municipal.

En las diferentes evaluaciones del proceso se menciona la necesidad de seguir trabajando en este punto, pues es una debilidad no contar con una estrategia comunicativa y de visibilización del proceso de manera sistemática.

1.3. Logros

Esta experiencia implementada en nueve (9) municipios de la región del suroccidente colombiano, entre el 2011 hasta la actualidad, ha logrado el seguimiento sistemático de las comunidades a la gestión pública local desde una perspectiva proactiva y propositiva. Los municipios cuentan con informes anuales de seguimiento que incluyen recomendaciones desde la sociedad civil a los gobiernos para mejorar su gestión, los cuales fueron elaborados por comisiones ciudadanas comprometidas.

En el proceso se ha evidenciado el fortalecimiento de la sociedad civil representada en más de 20 organizaciones comunitarias, entre las que se cuenta un importante

número de jóvenes y de mujeres en la labor de seguimiento. Algo a destacar es que el 77% de quienes lideraron el proceso son mujeres, lo cual las prepara para tener un mayor protagonismo en la escena pública y jalonar procesos de incidencia que, a mediano y largo plazo, permitirán también avanzar en la garantía de sus derechos y en su participación activa en la construcción de políticas públicas.

El proceso estableció una rutina de seguimiento. Las alcaldías han entregado información sobre la gestión para dar cuenta del avance de sus compromisos y han reconocido como valioso el ejercicio de control social. Las organizaciones han desarrollado capacidades investigativas, al buscar otras fuentes de información para triangular la información y han socializado año a año sus informes con las comunidades.

En este proceso se ha demostrado que sí se puede incrementar el sentido de la ética y la responsabilidad de los alcaldes por “honrar su palabra” a pesar de su prevención inicial con el ejercicio de control social. Sí se puede mejorar la relación gobierno – ciudadanía para el logro de objetivos comunes. Sí se puede hacer control social en una región dominada por prácticas politiqueras, marcada por el conflicto armado y signada por la pobreza y la falta de oportunidades. Sí se puede instalar de a poco una cultura del interés público sobre el interés particular. Sí se puede hacer veeduría con metodologías sencillas, usando técnicas de investigación social y en corto tiempo. Sí se puede ir cambiando la cultura política y fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. Sí se puede hacer entender a los gobernantes que la veeduría ciudadana y el control social no son 'juicios' a su gestión, sino que por el contrario son útiles a la democracia y oportunidades para establecer correctivos a su actuación.

A continuación se presentan las voces de las personas participantes contando los logros desde su perspectiva.

Enfoque propositivo del proceso

Vimos en esta iniciativa una oportunidad para no generar roces, choques internos que fueran malinterpretados por las autoridades. En algunos momentos las veedurías pudieron ser mal utilizadas por algunos actores y esto ha generado prevención por las administraciones públicas en nuestro contexto. La idea no era tener un dedo acusador sobre la acción de gobiernos sino unas observaciones críticas constructivas de cosas que se podían hacer en los municipios y sobre los cuales la comunidad estaban haciendo seguimiento, una visión un poco más constructiva de generar confianza entre el sector público, el sector privado y las organizaciones sociales...Ha sido necesario desarrollar una labor pedagógica para generar confianzas, quitar la prevención al interlocutor de que va a ser señalado, acusado por x o y circunstancia. Lo que se busca es generar observaciones, críticas constructivas respecto de la

gestión municipal. Cuando esto es claro, la receptividad de la administración y de la comunidad es total, ya saben que los comisionados están en el plano de ayudar a construir y hacer llamados de atención sobre lo que consideren está o no cumpliéndose a la luz de los compromisos. Si se ha avanzado, pues se felicita y se hace un llamado para que se siga avanzando en ese sentido. Eduard Mina - Director Zona Franca, Promotor de la experiencia.

Las administraciones han entendido, primero, que esto no se trata de un juicio; aquí no se está sentenciando ni condenando a nadie. Aquí, simplemente, se les está diciendo: mire, usted se comprometió a esto y usted ha avanzado en esta proporción. Ya las administraciones municipales han visto que ese ejercicio es útil, porque de alguna manera, les ayuda a mostrar que sus administraciones caminan en una determinada dirección, unas más que otras, pero lo que sí hemos visto es que el ejercicio ha servido para alertar a las administraciones sobre la importancia de avanzar en ese cumplimiento y que haya cada vez más consciencia sobre la necesidad y el significado de cumplir con aquello que se le ofrece a la gente y con las promesas que se hacen. Gustavo De Roux - promotor iniciativa.

He aprendido a hacer un acompañamiento y a hacer una vigilancia de una forma proactiva y es más, dar y aportar para que se den las cosas y no solo señalar por qué se dejó de hacer, sino miremos, sí se dejó de hacer, pero cómo podemos lograr que se haga y qué podemos alcanzar... no simplemente estar todo el tiempo señalando y diciendo que todo es malo, si no que hemos aportado para que eso malo se convierta en algo bueno. Ana Delia Candelo, Comisión Ciudadana Buenos Aires, Cauca.

Enfoque regional

Lo que más me gusta de este proyecto es que vemos que nosotros hemos tenido como habitantes de un municipio, hemos tenido la oportunidad de hacer el control social del municipio, de informarle a la gente, de hacer caer en cuenta que los compromisos son unos pactos serios que no van en favor de Caloto solamente sino de todo el Norte del Cauca. Olga Osorio González, Comisión Ciudadana Caloto, Cauca.

Impacto en la comunidad

Nosotros y nosotras esperamos, los que estamos en este ejercicio, es haber sembrado, digamos, como una semilla y que esta semilla germine, independientemente de si hay recursos, si se apoya este proceso o no se apoya; que realmente la comunidad se empodere de este proceso y que siga, digamos, haciendo el ejercicio de revisar cuáles son los

programas de gobierno, cuáles son las políticas que se tienen que insertar en los planes de desarrollo, que se incorporen las diferentes instancias, no solamente de construcción y de diseño de la política pública, sino que también sigan haciendo el ejercicio de control y veeduría ciudadana. Fraidaley Echeverry Mayor, Comisión Villa Rica, Cauca.

Impacto del proceso en el desarrollo personal

He aprendido a relacionarme con la administración, yo era una persona que le tenía como miedo ir a las alcaldías, hablar con los alcaldes, los secretarios. Yo decía, eso no es para mí. A mí me daba como una serie de temor porque uno nunca había tenido esos acercamientos, nunca había tenido esos espacios, entonces gracias a dios con esto ya nosotros hemos perdido ese temor, porque no solamente soy yo sino mis compañeras; este proceso para nosotros ha sido nuevo, hemos aprendido muchas, muchas cosas, todo lo que tiene que ver con la recolección de información, lo que tiene que ver con la investigación, cómo uno hace un análisis bien profundo, cómo se le da la calificación, entonces son conocimientos que nosotros no teníamos, pero ya los tenemos y gracias a dios nos ha ido hasta bien y nos sentimos contentas con el trabajo. Nelly Lucumí Lasso - Comisión Social Jamundí, Valle del Cauca.

Impacto en la gestión pública

Nosotros creemos que ese control social es importante, que se pueda publicar, que se pueda decir en dónde estamos fallando, dónde no hemos cumplido, porque eso permite efectivamente la acción pública...En el primer informe sobre todo nos recalcan un poco el trabajo con mujeres, que no era tan fuerte. Nos habíamos comprometido a crear una oficina para la mujer, ese era el lunar que teníamos, lo corregimos. Tenemos una funcionaria encargada del programa para la mujer, tenemos un funcionario en el tema de jóvenes, esos eran los lunares, pero el resto de la política se venía cumpliendo. Con el avance que hemos tenido este año creo que los resultados son alentadores, como te digo el informe todavía no lo conocemos pero esperamos que el informe corresponda a lo que venimos haciendo, y si no, pues obviamente estamos para hacer los ajustes, porque en eso estamos, lo que no hayamos cumplido cumplir poderlo hacer en el resto del período. Alcalde Guachené, Cauca, 2012-2015 Francisco Paz.

Nosotros estudiamos el informe y teníamos falencias en tres puntos y sobre ellos nos concentramos. Los jóvenes... y se creó por acuerdo la Oficina de Juventud, la equidad de género... y de la misma manera de

creo la Oficina. El otro tema era la atención a personas con discapacidad y personalmente me apropié de eso y hemos avanzado de tal manera que incluso en Popayán se le hizo al Municipio un reconocimiento al respecto. José Vicente Caicedo, Jefe Banco proyectos, Secretario de Gestión Social. Guachené, Cauca.

Ya se están viendo algunos frutos de esas recomendaciones en el tema de adulto mayor se planteó lo de los encuentros y se están haciendo encuentros con los adultos mayores, y en el tema de mujeres, que era un tema en el cual estaba demasiado rezagada la administración, ha sido muy gratificante la sugerencia de la comisión, en vista de que ya se conformó en todo el municipio asociaciones de mujeres y ya hay una red de mujeres, de esa sugerencia que hizo la comisión y la está acompañando la comisión y la está liderando la alcaldía. Entonces, consideramos que eso es algo, o sea, una ganancia inmensa y que se le debe totalmente al proyecto de control social. Ana Delia Candelo, Comisión Ciudadana Buenos Aires, Cauca.

1.4. Los referentes conceptuales que soportan la experiencia

El abordaje del presente trabajo descansa en el desarrollo de tres elementos conceptuales fundamentales en la concepción de los Estados democráticos contemporáneos: la gestión pública, la participación ciudadana y el control social. Utilizando el concepto dado por Velásquez y González, podemos señalar que gestión pública es “la organización y manejo de los recursos por parte de las autoridades públicas para proporcionar a la población la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas. [...] La gestión pública contiene dos dimensiones: una de carácter técnico para realizar las acciones encaminadas a cumplir los objetivos de la gestión, y otra de carácter político que involucra recursos y estrategias de los actores involucrados en la gestión” (Velásquez & González, 2003). En este sentido, gestionar lo público es un ejercicio de los gobernantes que se desarrolla de cara a los intereses y necesidades de la población.

Como lo señala Velásquez y González, la gestión pública implica un componente político con los actores sociales que están en juego y por ello se hace necesario la existencia de un otro con el cual tejer diversos tipos de relación. Este otro, en el caso de la gestión pública, es la ciudadanía, la cual desde sus diversas formas de participación, garantiza la construcción de un Estado plural e incluyente (Velásquez & González, 2003).

Por *participación ciudadana*, entendemos “el proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de

intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez & González, 2003, pág. 19).

En los Estados democráticos existen entonces diversas formas para hacer posible la existencia de la participación ciudadana, la mayoría de ellas, garantizadas constitucionalmente que derivan en un diseño institucional para ofrecer mecanismos expeditos para su aplicación. Una de estas formas de participación, que supone elementos de un mayor nivel de interés para incidir sobre la gestión pública, hace referencia al control social ejercido por la ciudadanía.

En este sentido, por control social entendemos los ejercicios de participación “que comprenden procesos de solicitud de rendición de cuentas a los gobernantes, petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Desde esta perspectiva, el control social busca mejorar la gestión de la administración pública y fortalecer el sentido de la participación ciudadana en el desarrollo de la gestión pública [...] El control social comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público” (Congreso de la República de Colombia, 2015).

Las aproximaciones conceptuales y las investigaciones o estudios de caso realizados para entender el alcance de la participación ciudadana y en especial, los ejercicios de fiscalización y control sobre la gestión pública de los Estados, si bien no son un hecho reciente en la teoría política y social, sí han tenido la posibilidad de desarrollarse con más fuerza y vigor durante los últimos 30 años a partir de la consolidación de la democracia y la transformación de las instituciones estatales para establecer formas de relacionamiento y respuestas alternativas a las demandas que la sociedad exige, en una época caracterizada por la apertura de la información, la defensa de los derechos humanos y el uso extendido de los medios tecnológicos.

Esta tendencia reciente, contrasta con los orígenes del Estado en los siglos XVI y XVII en donde los principios relacionados con la capacidad de dominio, control, dirección y coordinación de las fuerzas productivas de la sociedad promovían como eje fundamental de actuación el “*secreto*” para hacer posible la conservación del poder. De acuerdo con Uvalle, sólo en el siglo XVIII con la formalización de los Estados modernos de corte liberal a través del constitucionalismo, fueron sentadas las bases de la publicidad, accesibilidad, visibilidad y vigilancia, para evitar de esta forma, que el Estado se alejase de los ciudadanos y el sentido público del poder

(Uvalle, 2016). Durante los siglos siguientes, las doctrinas liberales, hicieron posible investir al ciudadano de derechos relacionados con la libertad, la participación, la representación política y el sufragio, como mecanismos tendientes a evitar la actuación déspota y autoritaria de los gobernantes que quisiesen aferrarse al poder.

Desde esta perspectiva, siguiendo a Uvalle, la democracia se caracterizó desde sus inicios precisamente por las dinámicas asociadas al control del poder y la imposición de sanciones que regulen su ejercicio. En esta dinámica, asociada por ejemplo al poder del sufragio se señala: “tiene como ventaja que la renovación del poder sea de manera pacífica y sobre todo, que los ciudadanos tengan el derecho de elegir a quiénes serán sus gobernantes, además de emitir voto de recompensa o voto de castigo tomando en cuenta el desempeño de las autoridades públicas en su período de gobierno” (Uvalle, 2016, pág. 202).

Las ideas de la representación ciudadana y la configuración de las instituciones públicas relacionadas con el ámbito de la deliberación, la publicitación y legitimación hicieron posible la creación de congresos, parlamentos y sistemas de partidos políticos que pueden reconocerse con facilidad en cualquier Estado democrático. Para Nuria Cunill esta concepción de intermediación entre gobernantes y ciudadanía, que puso un énfasis especial en el papel del sufragio, dominó gran parte del Siglo XX, acompañando la consolidación de las democracias en el período de la postguerra y un Estado centralizado y proveedor de bienes y servicios sociales (Cunill, 2000).

Durante los años 70 y 80, el efecto de la crisis económica mundial y el debilitamiento de la estructura de los Estados por las agudas crisis fiscales dieron paso a la emergencia del modelo neoliberal, cuya principal característica fue promover la apertura de los mercados y afianzar el discurso de la competencia, el servicio y la efectividad. En este nuevo escenario, en donde los Estados reducen sus funciones y se fomenta la privatización de los servicios públicos y sociales, la participación ciudadana es también redefinida y empieza a cobrar singular importancia en la lógica de las nuevas condiciones de mercado.

La imposición del discurso mercadocentrista conduce a pensar que el poder de la ciudadanía para ejercer la participación y el control, parte de su rol como consumidor de bienes y servicios sociales y por ello, de manera consciente, objetiva y en uso de su libertad, puede escoger y valorar el mejor servicio. Para autores como March y Olsen (March & Olsen, 1995) esta posición que privilegia al ciudadano con capacidad de ‘comprar’ los servicios y usar su capacidad económica para exigir al Estado, va en detrimento del interés colectivo, generando la exclusión de las voces de los individuos asentados sobre las zonas perimetrales del mercado, y a su vez muestra un debilitamiento del poder de representación política e institucional frente al Estado.

Desde esta perspectiva, denominada como 'empresarial', tal como lo sostiene Cunill, se enfatiza en la posibilidad de expresión "sólo del individuo aislado (la queja, la encuesta de opinión, etc.); además, la participación social misma se ha tendido a relegar a micro-espacios (la escuela, el hospital, etc.) así como a despolitizar, basándola sobre todo en la experiencia técnica de los sujetos sociales (la cogestión administrativa); y, por último, el poder de la propia Administración Pública parece haberse reforzado, en detrimento no sólo de los ciudadanos, sino de la propia política" (Cunill, 2000, pág. 272).

Las tendencias neoliberales basadas en el predominio del mercado sobre el Estado tuvieron su punto de inflexión con la aparición durante la década de los años 90 de los discursos que asignan una responsabilidad social al Estado y amplían la visión sobre la participación ciudadana.

Autores como Stewart y Ranson sostendrán al respecto la importancia de que el Estado asuma ejercicios de responsabilización y fomente el ejercicio de control de la ciudadanía dado que como lo sostienen, los servicios del Estado se definen en el ámbito de la discusión política y no del mercado generando niveles de compromiso mayor con el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos. De esta forma, abren el escenario a que existan diversidad de formas y maneras de rendir y exigir cuentas del ejercicio público: "La responsabilidad pública reclama una plena explicación y justificación de las actuaciones emprendidas y, además, debe utilizar muchos lenguajes distintos para proporcionar diferentes explicaciones y justificaciones. Tiene que satisfacer requisitos de calidad y de cantidad. La responsabilidad pública se manifiesta a través de un proceso político que debe dar respuesta a voces muy diversas" (Stewart & Ranson, 1996, pág. 62).

La transformación de la perspectiva de relacionamiento entre Estado-ciudadanía supera entonces la idea de la intermediación en las acciones de seguimiento y control por los actores políticos y da más poder al ejercicio directo de la participación ciudadana. En este sentido, a partir de la década del noventa, reflexiones acerca de la responsabilización estatal, la transparencia, el *accountability* se hacen presentes en las reflexiones académicas y políticas que, para el caso latinoamericano en especial, quedarán recogidas en el desarrollo institucional derivado de las nuevas constituciones políticas (Ramirez, 2014).

En este punto, se abren nuevas discusiones para establecer si los ejercicios de participación ciudadana, respecto del control y la veeduría deben responder a esquemas formales en donde exista una institucionalización y mecanismos específicos para su ejercicio o por el contrario deben darse en un esquema abierto y libre para la ciudadanía.

Para autores como Cunill, el control social tiene sentido como forma de participación siempre que ofrezca la posibilidad de forzar los deberes de la administración pública: "Si la capacidad de monitorear a la Administración Pública sólo se puede traducir

en conocer las justificaciones o las razones de aquella, su eficacia es mínima. Lo crítico es que cuando amerite, pueda existir una reacción de la Administración, lo que remite a la posibilidad de imponer sanciones sobre ella” (Cunill, 2000, pág. 266). De igual forma, sostendrá que mientras mayores sean los mecanismos y los elementos formales para su ejercicio y no exista una adecuada coordinación e independencia con el control estatal (fiscalía, personería, etc.) menor será su impacto. En ese sentido, casos como el de los Comités de Vigilancia en Bolivia o la Contraloría Social en México reseñados por la autora ofrecen una significativa evidencia sobre ésta hipótesis de trabajo.

En esta misma línea de análisis, Velásquez describiendo el caso colombiano de las veedurías ciudadanas impulsadas a partir de la implementación de la Constitución de 1991, cuyo marco institucional promueve mayor apertura y posibilidades de participación a diferentes niveles, pone de manifiesto la necesidad de legitimar la independencia de la ciudadanía frente a los órganos de control estatales y generar oportunidades políticas favorables que permitan mayor autonomía (Velásquez F. E., 1998).

El fortalecimiento de la participación ciudadana y en especial de los ejercicios de control a la gestión pública, además de un diseño institucional adecuado que cree los mecanismos para la promoción activa de la ciudadanía en un ámbito de acción no estatal y delimite claramente el accionar público, de acuerdo con Almazán y Sandoval (Almazán & Sandoval, 2015), debe contar a su vez, con una apuesta significativa dentro de lo que se conoce como *gobierno abierto* en donde las posibilidades de vivir en una era digital, permita poner disposición de la ciudadanía “una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos” (Almazán & Sandoval, 2015, pág. 214).

Para que esto sea posible, los autores sostienen que se debe avanzar al menos en tres condiciones: la libertad de información, la información gubernamental como herramienta y los datos abiertos. Cada una de estas esferas debe contar con los recursos a la mano para que cualquier ciudadano pueda convertirse en revisor de la ejecutoria de sus gobernantes.

A partir de las aproximaciones referenciadas, podemos observar que el control social, como práctica impulsada para fortalecer la participación ciudadana y superar la crisis de representatividad, es un elemento clave en la configuración actual de los Estados democráticos y un elemento sin el cual no es posible entender la gestión pública. Su institucionalización a pesar de haberse presentado de diversas formas y tener niveles diferenciados de impacto, ha posibilitado superar las visiones afincadas en el mercado, permitiendo generar una ciudadanía más activa, interesada y capaz de participar en el desarrollo del Estado democrático.

Capítulo 2 Descubriendo los elementos innovadores de la experiencia

2.1. La innovación social: conceptos y elementos innovadores

Habiendo transcurrido 25 años de la Constitución Política de Colombia y menos de dos años de la creación de la Ley Estatutaria de Participación (Ley 1757/15) podemos señalar que los escenarios de participación ciudadana son un hecho reciente y aún en etapa de consolidación. De hecho, mecanismos y recursos de participación como el Plebiscito o la Revocatoria del Mandato apenas si han tenido un tímido uso por parte de líderes sociales. Desde esta perspectiva, las acciones de promoción que se han agenciado para incentivar la participación ciudadana en el contexto social del país, han intentado explorar lenguajes y metodologías para llevar el mensaje a comunidades tradicionalmente distantes del acontecer público local. No obstante, por más nuevo que sea el tema y haya existido un sano interés de agentes académicos, institucionales y de actores sociales, no todas las acciones desarrolladas pueden considerarse como *innovadoras* en el sentido de ofrecer nuevas soluciones a un problema social que en este caso responde *al bajo interés ciudadano por participar* en las instancias reglamentadas por la ley.

Para construir un parámetro de referencia que permita aproximarnos a la experiencia de control social objeto de este trabajo, desde la perspectiva de la innovación social y encontrar los elementos innovadores que la constituyen, se puede tomar como punto de partida el concepto ofrecido por Westley quién expone que la innovación social es el resultado de “un proceso complejo de introducción de nuevos productos, procesos o programas que cambian profundamente las rutinas básicas, los flujos de recursos y de autoridad, o las creencias de la sociedad [...] La innovación está orientada a hacer un cambio a nivel sistémico” (Westley, 2010, pág. 2).

Este abordaje conceptual nos remite a identificar el primer elemento innovador asociado al **cambio de paradigmas** o imaginarios. El autor plantea que las experiencias innovadoras irrumpen transformando formas y maneras de ver y comprender el mundo. Desde este concepto inicial, una experiencia o intervención social que promueva el ejercicio de participación ciudadana y el control social, debe ser capaz de generar el cuestionamiento en los actores involucrados sobre por qué y para qué participar, rompiendo imaginarios tradicionales asociados a la ineffectividad de la acción, las prácticas corruptas, el clientelismo y/o el desinterés sobre lo público. En este sentido, la participación y el control social deben ser revalorizados para hacer posible que la dinámica de relacionamiento ciudadanía-Estado sea más cercana y fluida.

De otra parte, la innovación social en el campo de la participación ciudadana debe promover la generación de nuevas capacidades en los actores que se involucran en el proceso. Tal como lo sostienen Grice, Davies, Patrick y Norman, “la innovación social da lugar a mejores capacidades y relaciones y un mejor uso de los activos y recursos” (Grice, Davies, Patrick, & Norman, 2012, pág. 11). Este concepto nos permite identificar un segundo elemento innovador, el **empoderamiento de las personas**, pues implica considerar como fundamental la creación de condiciones para el mejoramiento progresivo del saber-hacer de líderes y lideresas, logrando la apropiación de los mecanismos por ley establecidos.

Este empoderamiento de actores sociales nos lleva a un tercer elemento innovador asociado al establecimiento de **nuevas formas de relacionamiento** entre gobernantes/servidores públicos y ciudadanía, dada la generación de cambios en su interacción social. Esto significa considerar la redefinición del interés y valoración sobre la participación de la ciudadanía por parte de los representantes estatales y la creación de una mayor cualificación para asegurar el relacionamiento efectivo entre los actores. Una experiencia de participación que sólo tenga en cuenta la formación y el acompañamiento a la ciudadanía y establezca relaciones con la institucionalidad basadas en la demanda y la exigencia, está condenada a recrear una tensión entre dos actores que se encuentran en lógicas asimétricas de poder.

De otra parte, un ejercicio de promoción de la participación debe tener presente como cuarto elemento asociado a la innovación social, la potenciación de **sinergias y alianzas institucionales** que promuevan la maximización de los recursos que se disponen en la sociedad, extiendan el beneficio de los aprendizajes anteriormente desarrollados y ponga en confluencia los intereses diversos de actores sociales, empresariales y/o públicos. En este sentido, tal como se expone Buckland y Murillo, estos acuerdos se basan en el establecimiento de pautas de trabajo orientadas por objetivos misionales comunes: “la innovación social se sigue dando en las fronteras entre diferentes sectores y se pueden observar nuevos formatos de colaboración en el marco de estos nuevos ecosistemas [...] Las condiciones para lograr una colaboración intersectorial exitosa son compartir los objetivos globales, disponer de un sistema de medición compartida, realizar actividades de apoyo mutuo, así como establecer una comunicación continua y tener un sistema de apoyo estructural” (Buckland & Murillo, 2014, pág. 34). En entornos de precario desarrollo institucional y social, la confluencia de fundaciones, organizaciones no gubernamentales, empresas y organizaciones de base con objetivos comunes, permiten la creación de valor y la reducción de los costos de operación de las propuestas emprendidas.

Como quinto elemento innovador puede ubicarse la necesidad de explorar y fomentar **nuevos lenguajes comunicacionales y ofrecer nuevos significados** que complementen los escenarios ahora dispuestos para el establecimiento de la relación Estado-ciudadanía. Esto significa generar apuestas que trasciendan los esquemas formales de transmisión del conocimiento y den un sentido mayor a la acción propuesta. Si la lógica de la formación ciudadana se ha hecho desde el

conocimiento ilustrado de quien conoce la Constitución y el Derecho, la innovación debe permitir auspiciar nuevos discursos, formas alternativas para la construcción del conocimiento y experiencias que fomenten el involucramiento de las experiencias vitales de relacionamiento.

El sexto elemento innovador considerado corresponde a la **sostenibilidad**, entendida como la oportunidad para que los actores sociales involucrados en la experiencia de participación continúen en el mediano plazo potenciando la relación Estado-ciudadanía, con ejercicios asociados al control social y a su vez involucren otros actores en la búsqueda de influir de manera significativa en la gestión pública local. Si bien, en el concepto cabe igualmente la idea del financiamiento para llevar a una nueva escala la experiencia y debe ser tenida en cuenta, la generación de capacidades de relacionamiento, las alianzas y sinergias y el desarrollo de competencias tanto en la ciudadanía como en los actores institucionales tiene un peso incluso mayor en el concepto.

Si la experiencia de promoción de la participación ciudadana cumple con el objetivo para el cual fue impulsada, un séptimo elemento que debe considerarse en términos de la innovación social es si ésta tiene condiciones para su **escalabilidad/replicabilidad**. Utilizando el modelo expuesto por Buckland y Murillo, aquellas experiencias de innovación social que tienen un modelo abierto, con procesos adaptables a diferentes situaciones y entornos, tiene una mayor probabilidad de ser implementada en otros lugares (Buckland & Murillo, 2014).

2.2. Análisis de la experiencia de control social del suroccidente colombiano a la luz de los elementos innovadores

2.2.1 Cambiar paradigmas

Un análisis de la participación en los municipios donde se llevó a cabo el proceso de control social, muestra una apatía generalizada de la población por los asuntos públicos. Así mismo, la participación está restringida a los momentos electorales circunscrita al ejercicio del voto, así como al involucramiento de las personas en los programas que ofrece el Estado para recibir un beneficio o a la participación en proyectos impulsados por algunas organizaciones sociales. Los ejercicios de veeduría y control ciudadano responden al interés político de torpedear o encontrar un impedimento jurídico a la acción del alcalde o el servidor público nombrado, hecho que, en la mayoría de los municipios, ha significado la destitución sistemática de alcaldes y alcaldesas.

En este contexto, la veeduría y el control social han sido considerados como un arma de poder de los políticos de turno para hacer sentir sus intenciones en la puja por el poder político. Para la ciudadanía, los ejercicios de control social significan

entonces el mundo de la intriga política y el campo de acción de los abogados o de aquellos en capacidad de entender el derecho y todo el arsenal normativo de la legislación colombiana.

Sin embargo, con el ejercicio de control social estudiado se evidenció un cambio paradigmático en los contextos locales. En primer lugar, se identificó que este tipo de participación ciudadana no requiere ser impulsada por personas expertas con alto nivel educativo, sino que cualquier persona interesada por el bien común y comprometida con el desarrollo local puede realizar acciones de seguimiento ciudadano. En segundo lugar, se desafió la tesis de que en los ejercicios de control social sólo sirve la fiscalización y señalamiento y por el contrario, el enfoque propositivo y de contribución a la gestión pública incide en una mejor relación con el gobierno. En tercer lugar, se identificó que la gestión de lo público no le corresponde sólo al alcalde o al servidor, sino que es una tarea sobre la cual puede incidirse, revisar su ejecución e incluso proponer nuevas alternativas. Desde este punto de vista, el proceso llevado a cabo en la región ubica a la ciudadanía en una posición de mayor cercanía con la institucionalidad, ofreciendo escenarios en donde es posible pedir cuentas, discutir abiertamente inconsistencias y hacer recomendaciones para el mejoramiento de las problemáticas sociales.

2.2.2 Empoderar a las personas

En la experiencia desarrollada fue posible evidenciar diversas acciones que permitieron que líderes y lideresas crearan nuevas capacidades para la acción social e incidieran de manera directa en sus municipios. El proceso de cualificación continuado por espacio de cinco (5) años, les permitió desarrollar habilidades para comprender las problemáticas de sus comunidades, aproximarse a las dinámicas de la investigación social y realizar procesos metódicos y sistemáticos para recoger evidencias y generar documentos de trabajo. Así mismo, líderes y lideresas, organizados en comisiones ciudadanas de seguimiento, hoy son colectivos con alto nivel de reconocimiento por parte de sus comunidades y el gobierno local, que han desarrollado también habilidades para hacer consultas, entrevistas y promover el diálogo proactivo con sus mandatarios.

2.2.3 Cambiar la dinámica de relacionamiento

Si bien en un principio para servidores públicos y mandatarios escuchar las voces de líderes y lideresas dando cuenta de la gestión de sus administraciones se cumplió con recelo y prevención, y en buena medida como resultado de la incidencia de los actores institucionales que acompañaron el proceso, con el paso de los años, esta dinámica se consolidó como un ejercicio cotidiano para el quehacer de la administraciones municipales, haciendo que las comisiones ciudadanas ganaran el respeto como veedores de la gestión pública en un marco de tolerancia y enfoque propositivo. Solicitar información en las dependencias, ser escuchados por los

mandatarios y reconocidos positivamente por sus comunidades son muestras evidentes del nuevo poder otorgado en el proceso a líderes y lideresas.

En este sentido, un hecho que representó una oportunidad para cualificar el proceso de relacionamiento Estado - ciudadanía, fue el acompañamiento técnico en el inicio de los ciclos de seguimiento ciudadano, un proceso formativo corto impulsado con servidores públicos de las administraciones municipales en el año 2012 y el acompañamiento técnico en el 2016 para integrar compromisos y acuerdos de trabajo en los Planes de Desarrollo Territorial. Con la limitación de no haber llevado a cabo este proceso de manera sistemática durante toda la experiencia, se ha demostrado que la cualificación técnica a servidores públicos sobre normatividad y buen gobierno, desde una perspectiva de los derechos ciudadanos, hace posible dar un nuevo lugar a la ciudadanía en la gestión pública.

2.2.4 Generar sinergias

El desarrollo del proceso ha hecho evidente la bondad de la relación empresa privada - agencias de cooperación y comunidad, que ha permitido que el proceso se mantenga de manera continua en el tiempo. La unión de esfuerzos se basó en el interés primario de potenciar la participación como vehículo de transformación social en lugar de negociar beneficios específicos para poblaciones en el área de influencia.

Las empresas reunidas en la Alianza Norte del Cauca Socialmente Responsable, impulsada por la Zona Franca del Cauca, dieron el paso inicial para el surgimiento del proceso y las fundaciones Plan y Foro Nacional por Colombia se aliaron para movilizar acciones en las administraciones municipales y generar espacios de discusión pública. La acción sinérgica ha sorteado a lo largo de los años limitaciones procedimentales, presupuestales y hasta metodológicas, pero ha permitido construir un escenario que trasciende la lógica del reconocimiento y la marca para privilegiar el proceso y los avances de mediano plazo. En un medio de recursos limitados, cada una de las partes ha movilizado acciones, recursos y capacidad técnica para hacer posible la supervivencia del proceso.

Crear alianzas es un escenario definitivo en el propósito de hacer innovación social. Sin embargo, las estrategias para lograr que estos encuentros y ánimos iniciales se mantengan a lo largo de la experiencia aún no están claramente definidas a nivel metodológico. Recomendaciones extraídas de las personas participantes permiten asegurar que una parte importante del éxito corresponde al despojo del interés del reconocimiento y egos institucionales, la preservación de objetivos de mediano plazo, la inversión equitativa de recursos y las apuestas institucionales.

2.2.5 Ofrecer nuevos significados

La movilización ciudadana y las apuestas formativas orientadas a la incidencia local han requerido ejercicios con líderes, lideresas y comunidades basados en la perspectiva educativa del aprender-haciendo, que pone en el centro del proceso la experiencia vital del sujeto y construye nuevos significados a partir de su reflexión e interacción con otros sujetos y realidades.

En la experiencia analizada se identificó la realización de talleres vivenciales en los que líderes y lideresas no sólo aprendieron de participación, control social o gestión pública, sino que desarrollaron habilidades sociales desde el juego que les permitieron el cuestionamiento de su rol y ética como agentes del control social y les motivó a mantener la conexión comunitaria e institucional.

Así mismo, en la movilización social y visibilización del proceso se diseñaron y pusieron en marcha acciones sensibilizadoras innovadoras usando lenguajes como el teatro, la música y el folclor, que permitió involucrar de manera activa a una gran cantidad de población en los municipios e instalar nuevos imaginarios en la ciudadanía basados en su poder transformador. Este recurso, utilizado en otras experiencias como la propuesta por Mockus en Bogotá, se constituye en una oportunidad para legitimar y jalonar una participación ampliada de la población.

2.2.6 Sostenibilidad

Seis años después de haberse iniciado la experiencia de control social, sin un financiamiento continuo por parte de las organizaciones participantes, la dinámica alcanzada por las comisiones ciudadanas se mantiene vigente en un proceso ininterrumpido, haciendo parte de la realidad pública de sus municipios con su presentación de informes anuales. La confluencia de los intereses de agencias de cooperación y la empresa privada ha permitido el mantenimiento de una agenda mínima común para la realización de encuentros formativos con líderes, el acompañamiento a los procesos de seguimiento a la gestión y la incidencia en espacios de participación.

De otro lado, la sostenibilidad también está dada en la generación de la capacidad instalada en líderes y lideresas para desarrollar este ejercicio de una manera sencilla y proactiva. La lógica de la intervención que inicia con la generación de compromisos con alcaldes y alcaldesas y una ruta de acción definida con líderes y lideresas, permite también generar condiciones para la sostenibilidad del proceso en curso.

2.2.7 Replicabilidad

La experiencia desarrollada en el suroccidente colombiano no tiene referencias similares en la región y el país, además de tener logros significativos y una metodología sencilla. Por ello se evidencia una oportunidad para replicar el proceso en otros territorios nacionales e implementarse por otras organizaciones con interés en el fortalecimiento de la participación y la democracia. De hecho, producto del análisis y reflexión de la experiencia desde la innovación social, este trabajo deja un recurso didáctico que contribuye al diseño de procesos de intervención en torno al control social a la gestión pública, que puede facilitar la ampliación a escala del proceso.

Así mismo, esta experiencia es pertinente y cobra una relevancia significativa en el escenario del posconflicto, pues contribuye a que la ciudadanía tenga un rol más activo en la construcción de lo público y en la veeduría a las diferentes intervenciones sociales que se realizarán en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz firmados entre las FARC-EP y el gobierno colombiano.

Capítulo 3 Recomendaciones para consolidar el proceso y ampliación a escala

3.1. Recomendaciones para consolidar la experiencia de control social en la región

A partir de la sistematización de las voces de las personas participantes en la experiencia, se presentan a continuación cuatro aspectos que se vislumbran como oportunidades de mejora en el ejercicio de control social que se ha impulsado hasta la fecha.

Socialización – Mayor difusión de la información

Si bien en la experiencia se identificaron acciones movilizadoras e innovadoras por medio del teatro y la música, es necesario mantener, diseñar y poner en marcha una estrategia de movilización y visibilización permanente para divulgar de manera amplia el proceso de control social, los compromisos ciudadanos y sensibilizar a la comunidad sobre la importancia de la participación y el cuidado de lo público.

La comisión puede mejorar el proceso de socialización de la información, porque si bien nosotros hacemos rendición de cuentas, ellos están más cerca a la comunidad. Usar más los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que la emisora comunitaria cubre el casco urbano y una parte muy reducida de la zona rural, para el resto de la zona rural entra la emisora de Morales y esto puede dificultar su uso. Ángela Carrasco, Secretaria de Planeación de Suárez, Cauca.

La recomendación fundamental es que el informe se haga lo más público, no importa cuáles sean los resultados, lo que interesa es que la gente pueda calificar la gestión que estamos haciendo y que nos sirva a nosotros para retroalimentar para corregir, para ajustar, pero también para demostrarle a la gente que el Plan se viene cumpliendo. Alcalde Guachené, Cauca, 2012-2015 Francisco Paz.

Que haya una mayor socialización. Que además de que entrevisten al personal administrativo y a las JAC, y que está bien que los presidentes de junta lo replicamos, ellos también deben hacerlo. Ellos sacan unos folletos con el informe pero hay personas que tienen la mala costumbre de no leer. Pueden hacer por ejemplo videos, ir a reuniones con las comunidades en las veredas, pero además de entregar los folletos hay que explicar qué contienen. Luz Marina Torres, presidenta Asocomunal de Guachené, Cauca.

Vinculación de más personas en el proceso

El esfuerzo de formación sostenido para la sensibilización y formación de líderes y lideresas debe ser complementado con una estrategia de renovación permanente que permita vincular jóvenes y actores interesados por diferentes temas a lo largo del proceso. La oportunidad de atraer nuevos intereses cualificaría la acción ciudadana y generaría un mayor dinamismo comunitario.

Es necesario vincular más personas al proceso para que la capacitación que venimos recibiendo se irradie a otras personas, especialmente la vinculación de los jóvenes, que son los que en un momento dado les va a tocar tomar, como decimos vulgarmente, las riendas del progreso de estos pueblos. Eupiclio Díaz Nieves, Comisión Ciudadana Caloto, Cauca.

Ya estamos incluyendo jóvenes en la comisión, porque la idea es que ellos conozcan el tema, que se interesen por el tema y que se empiece a trabajar desde todos los escenarios. Ana Delia Candelo, Comisión Ciudadana Buenos Aires, Cauca.

Incluir enfoque cuantitativo

La posibilidad de incluir en el ejercicio de control social una perspectiva cuantitativa que complemente y de magnitud a la observación, la entrevista o la revisión documental, daría una mayor fuerza argumentativa a los resultados y la discusión pública.

He visto el proyecto muy enfocado en lo cualitativo y esto en últimas no permite en concreto medir avances. La verificación lo veo en lo cuantitativo: se aprobó, se implementó, se evaluó. Los impactos se ven más claros. Incluir en los compromisos metas cuantitativa. Hay que volver este documento interesante para los secretarios de despacho. Todo parte del alcalde, este debe exigirles a sus funcionarios que atiendan a la gente que hace el seguimiento. Amparo Lozano - Comisión Ciudadana Puerto Tejada, Cauca.

Compromisos articulados a Programas de Gobierno y Planes de Desarrollo

La trascendencia de los compromisos firmados por los candidatos y la posibilidad de hacer su posterior seguimiento, radica en su incorporación como líneas de acción en los Planes de Desarrollo Territorial. Para lideresas y líderes abordados, este es un aspecto de vital importancia que requiere la inversión de tiempo y esfuerzo, pues representa un punto sensible en el ejercicio propuesto.

Hay que lograr que los compromisos se vean reflejados en los PDM, de lo contrario es muy difícil que se cumplan. Para ello, los compromisos deben seguirse formulando antes de la elección. Los compromisos deben ser socializados nuevamente con los líderes comunitarios para que estos los expongan en las reuniones que hará con ellos el alcalde electo para la formulación participativa de los PDM. Ángela Carrasco, Secretaria de Planeación de Suárez, Cauca.

3.2. Didáctica para diseñar procesos de control social a la gestión pública: una apuesta para la transferencia de la experiencia a otros actores sociales e institucionales

Los aprendizajes desarrollados a lo largo de seis años ininterrumpidos en los nueve (9) municipios del suroccidente colombiano con la experiencia de control social impulsada por Plan y Foro desde el 2011, además de las reflexiones de los actores sociales que intervinieron en la experiencia, permitieron la creación de un recurso metodológico dirigido a organizaciones sociales, colectivos ciudadanos y/o entidades que trabajan para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo.

Didáctica para diseñar procesos de control social a la gestión pública tiene como propósito ofrecer herramientas de acción para potenciar la participación ciudadana y realizar ejercicios de control social a la gestión pública local, con una perspectiva de la innovación social, resaltando los elementos innovadores que hicieron de la experiencia un referente de éxito social.

Este recurso está compuesto por nueve (9) estrategias y treinta y cinco (35) actividades (diseñadas en tarjetas) para poner en marcha un ejercicio de control social en el ámbito local, en cualquier tema de interés ciudadano, incorporando elementos de la innovación social. Cada estrategia contempla una serie de actividades claves, tal como se muestra a continuación.

Tabla 1 Resumen de estrategias y actividades del recurso metodológico

Estrategia	Actividad	Elemento innovador
1. Alianzas de trabajo	1.1 Identificación de aliados estratégicos	Generar sinergias
	1.2 Concertación de alianzas	
	1.3 Definición de un plan de acción	
2. Compromisos Gobierno - Ciudadanía	2.1 Identificación de situaciones problema	Cambiar la dinámica de relacionamiento
	2.2 Elaboración colectiva de compromisos	
	2.3 Firma de compromisos	
	2.4 Integración de compromisos al Plan de Desarrollo Territorial - PDT	

Estrategia	Actividad	Elemento innovador
3. Creación de la Comisión Ciudadana	3.1 Selección de participantes	Empoderar a las personas
	3.2 Acompañamiento técnico	
4. Diálogo con gobernantes	4.1 Reunión de inicio del ejercicio de control social	Cambiar paradigmas
	4.2 Presentación del informe y recomendaciones	
5. Formación ciudadana	5.1 Participación ciudadana	Empoderar a las personas
	5.2 Participación ciudadana en la gestión pública	
	5.3 Rendición de cuentas y control social	
	5.4 Desarrollo humano	
	5.5 Temáticas de interés ciudadano.	
	5.6 Metodologías cualitativas y cuantitativas	
6. Asistencia técnica servidores públicos	6.1 Formación en gestión pública	Sostenibilidad
	6.2 Formación en participación ciudadana	
	6.3 Formación en prácticas de buen gobierno	
	6.4 Gestión de temas de interés ciudadano	
7. Elaboración de informes de control social	7.1 Caracterización de situación problema para el seguimiento ciudadano	Empoderar a las personas
	7.2 Identificación de herramientas metodológicas	
	7.3 Revisión documental	
	7.4 Entrevistas con servidores públicos y líderes	
	7.5 Talleres comunitarios	
	7.6 Consulta con niñas y niños	
	7.7 Procesamiento de la información	
	7.8 Redacción del informe de control social	
8. Movilización ciudadana y estrategia de difusión	8.1 Presentación de informes a la comunidad	Ofrecer nuevos significados
	8.2 Difusión en medios de comunicación	
	8.3 Acciones de movilización y sensibilización comunitaria	
9. Evaluación	9.1 Diseño de la estrategia de evaluación	Replicabilidad
	9.2 Taller de lecciones aprendidas	
	9.3 Proyección del proceso	

Las estrategias y actividades presentadas permiten iniciar un proceso de cero como el llevado a cabo en la experiencia analizada, desde la creación de las alianzas, la generación de compromisos con candidatos en periodo electoral hasta la generación de informes de seguimiento ciudadano a la gestión pública y la socialización de los mismos, o en su defecto, orientar la acción de colectivos que desean iniciar procesos de veeduría y control social sobre temas de interés ya identificados en cualquier momento de la gestión pública municipal.

En la planificación del ejercicio de control social, las entidades, organizaciones o colectivos deberán realizar el análisis sobre qué estrategias y actividades son pertinentes para su propósito, de acuerdo con los siguientes escenarios:

- a. **En la localidad se está iniciando el proceso electoral y no existen grupos o colectivos organizados para realizar el ejercicio de control social.** En este escenario se sugiere hacer uso secuencial de todas las estrategias y actividades, dado que es necesario realizar alianzas institucionales, constituir una comisión ciudadana que lleve a cabo la acción, y generar condiciones para el ejercicio de control social firmando compromisos con los candidatos a la administración pública sobre los cuales se pueda hacer seguimiento ciudadano.
- b. **En la localidad se está iniciando el proceso electoral y hay grupos o colectivos organizados para realizar el ejercicio de control social.** En este escenario es posible obviar la estrategia 3 “*Creación de la comisión ciudadana*” y llevar a cabo las restantes 8 estrategias de trabajo.
- c. **En la localidad hay un gobernante electo, está en ejecución su Plan de Desarrollo y no existen grupos o colectivos organizados para realizar el ejercicio de control social.** En este escenario no es necesario llevar a cabo la estrategia 2 “*Compromisos Gobernantes-Ciudadanía*”, y se convierte en opcional la estrategia 6 “*Asistencia técnica a servidores públicos*”.
- d. **En la localidad hay un gobernante electo, está en ejecución su Plan de Desarrollo y existe un colectivo que desea realizar control social a una o varias acciones de la administración pública.** En este escenario no es necesario llevar a cabo las estrategias 2 “*Compromisos Gobernantes-Ciudadanía*”, 3 “*Creación de la Comisión Ciudadana*” y se convierte en opcional la estrategia 6 “*Asistencia técnica a servidores públicos*”.

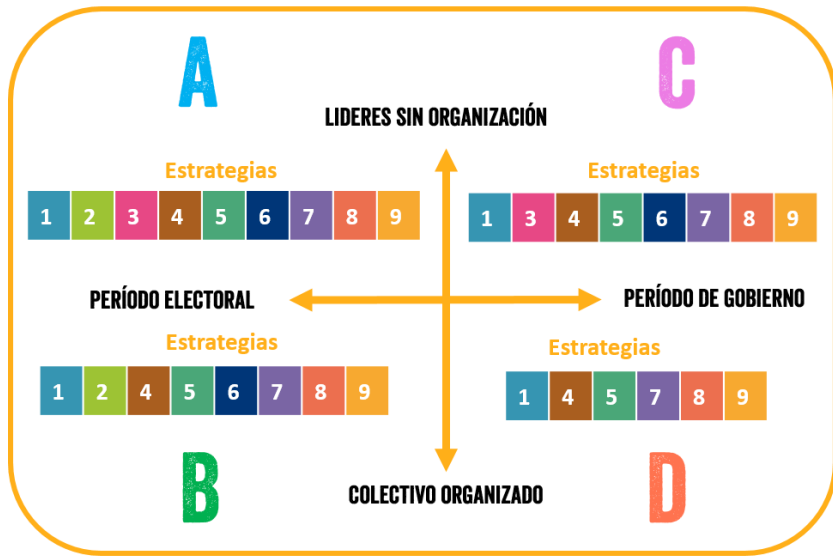


Figura 1 Escenarios para la utilización del recurso metodológico

Como se muestra en la figura 2, el gestor de un proceso de participación ciudadana podrá encontrar en cada tarjeta la actividad señalada, la estrategia a la que pertenece y sugerencias para la preparación y desarrollo de la actividad. Cada tarjeta incluye igualmente los productos a alcanzar en la actividad y enuncia tips o mensajes claves para ser tenidos en cuenta en la intervención social. En el extremo inferior izquierdo, cada tarjeta muestra un tiempo sugerido para la preparación y realización de la actividad. Los elementos innovadores asociados a la actividad se ofrecen para evidenciar su sentido y alcance. En el reverso podrá encontrar fotografías, matrices o ejemplos de la experiencia de control social realizada por Plan y Foro entre los años 2011 y 2017.

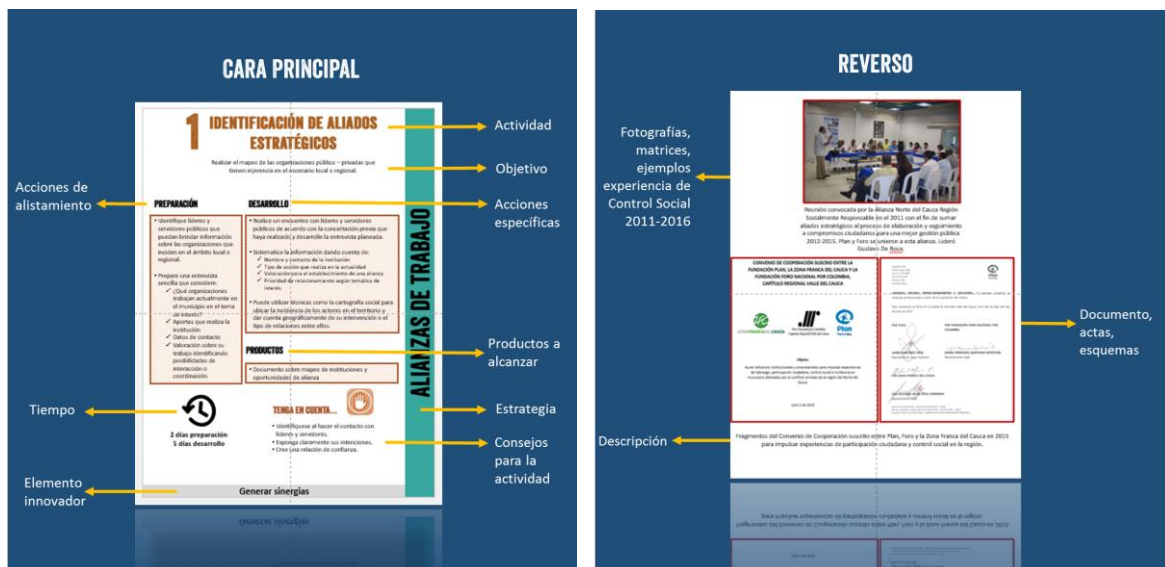


Figura 2 Recursos ofrecidos en las tarjetas

Conclusiones

El ejercicio de control social realizado en nueve (9) municipios del suroccidente de Colombia ofrece un camino de acción en el propósito de avanzar en la consolidación de la democracia. El análisis de la experiencia y la aproximación realizada con los diversos actores que la han vivenciado y permitido su crecimiento, permite señalar que tras seis (6) años de trabajo es posible hablar de un modelo de intervención capaz de ser replicado y sostenido en otras localidades del país.

El interés central de generar nuevas formas de relacionamiento entre Estado y ciudadanía ha sido posible gracias a un proceso sostenido en el que las entidades cooperantes (Plan, Foro y empresas del Norte del Cauca) han acompañado y fortalecido el accionar de líderes, lideresas, servidores públicos y han movilizado con diversas estrategias de trabajo a las comunidades, que ahora se muestran más sensibles y receptivas frente a la importancia de la participación ciudadana y en especial, el control sobre la gestión de lo público.

De la resistencia inicial identificada tanto en líderes y lideresas como en servidores públicos sobre el alcance del proceso y sus apuestas metodológicas, se ha dado paso a interacciones más fluidas basadas en el respeto y el aprovechamiento de los espacios de diálogo y recomendaciones tal como se propuso desde un principio.

A partir de esta premisa, la búsqueda de alternativas de acción que superaran las barreras culturales existentes, dio paso a la creación de diversos momentos de trabajo (hitos), que si bien no fueron concebidos como parte de una planeación original, sirvieron para dar forma a un proceso integral de trabajo. En cada uno de estos momentos es posible encontrar elementos asociados a la innovación social que claramente contribuyeron a romper esquemas previos y dar un nuevo sentido a la acción propuesta.

Visualizar estos elementos innovadores (*cambiar paradigmas, empoderar a las personas, cambiar la dinámica de relacionamiento, generar sinergias, ofrecer nuevos significados, sostenibilidad y replicabilidad*) permite a los agentes sociales que continúen involucrándose en la acción propuesta, tener referentes sobre los cuales continuar redefiniendo los escenarios de trabajo y creando nuevas estrategias de cambio social.

No obstante los significativos alcances obtenidos, el análisis de la intervención realizado muestra la necesidad de fortalecer momentos y acciones claves como:

- *Sensibilización sobre los mandatarios locales*, que permita la legitimación del proceso y genere las condiciones para la realización del ejercicio de control de manera rutinaria.
- *Cualificación periódica de servidores públicos*, dada la evidencia del alto nivel de rotación de cargos existente en los municipios y el bajo nivel de conocimiento técnico sobre derechos, prácticas de buen gobierno y alcance de los mecanismos de participación ciudadana.
- *Ampliación de la base de líderes y lideresas*. Durante la revisión de la experiencia es evidente que el grupo base del proceso de control social se ha mantenido desde un inicio como abanderados de la experiencia en los entornos locales. Esto ha supuesto el mejoramiento de sus capacidades a todo nivel y el sostenimiento de la acción. No obstante, resulta evidente que al proceso deben llegar nuevos líderes que permitan ampliar y sostener la base de acción en el ámbito local y motiven a la comunidad a mantener su interés sobre el proceso.
- *Medición del impacto del proceso en la gestión pública*. Si bien existen niveles diferenciales del éxito del proceso en los entornos municipales valorados por servidores públicos, líderes y lideresas, una evaluación del impacto que la estrategia de trabajo ha tenido en la gestión pública del municipio, permitiría crear evidencia práctica sobre las bondades de los ejercicios de control social y el esfuerzo de la ciudadanía en el seguimiento al cumplimiento de compromisos.

En el actual escenario de *posconflicto* que vive el país, la necesidad de avanzar en la consolidación de la democracia y sus valores haciendo que ciudadanía y el Estado tejan una relación que supere la instrumentalización de la demanda y posibiliten un vínculo de trabajo colaborativo y recíproco, este tipo de experiencias ofrece puntos de referencia para el trabajo que pueden llevarse a cabo en diversos puntos de la geografía nacional.

Frente a esta oportunidad y motivados por los hallazgos obtenidos en el análisis de la información del proceso adelantado por Plan y Foro, el presente trabajo de grado complementa su alcance con la creación de un producto denominado “**Didáctica para diseñar procesos de control social a la gestión pública**”. El prototipo diseñado y ofrecido como una caja de herramientas es una creación original que ofrece a organizaciones sociales y cooperantes una ruta de trabajo para la implementación de ejercicios de control social en los entornos locales. Mediante sus nueve (9) estrategias y treinta y cinco (35) actividades, se presentan sugerencias de acción que facilitan la planeación de nuevos procesos de control social. Como portafolio de proyectos, este producto igualmente ofrece al lector, al reverso de cada tarjeta, indicaciones, referentes gráficos, evidencias y fotografías de los diferentes

momentos vividos en la experiencia de control social realizada en el suroccidente colombiano durante el período 2011-2017.

Como agentes de cambio, creemos que las reflexiones y aportes aquí documentados seguirán inspirando el trabajo de todas aquellas personas que creen que un mejor país es posible y que la innovación social debe servir como vehículo para alcanzar este fin.

Bibliografía

- Almazán, & Sandoval. (2015). Gobierno abierto y transparencia: Construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 203-227.
- Buckland, H., & Murillo, D. (2014). *La Innovación Social en América Latina. Marco Conceptual y Agentes*.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Estatuto de participación ciudadana. Ley 1757/15*.
- Cunill, N. (2000). *La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Fundación Plan. (2014). *Evaluación Final Proyecto Protejamos mi Mundo*. Jamundí.
- Grice, J. C., Davies, A., Patrick, R., & Norman, W. (2012). *Defining Social Innovation*. The Young Foundation.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: an introduction to actor network theory*. Oxford University Press.
- March, J., & Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. The Free Press. New York.
- PEDENORCA. (2015). *Plan Estratégico para el Desarrollo del Norte del Cauca 2032*.
- Ramirez, A. N. (2014). La Participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa. *Revista de Derecho Político*, 177-210.
- Stewart, J., & Ranson, S. (1996). *La Gestión en el ámbito público. Lecturas de gestión pública*. Madrid: Boletín Oficial del Estado de Madrid.
- Uvalle, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México, 199-220.
- Velásquez, F. E. (1998). La veeduría ciudadana en Colombia en búsqueda de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En N. C. Luis Carlos Bresser, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.

Velásquez, F., & González, E. (2003). *Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona.

Westley, F. (2010). Making a Difference Strategies for Scaling Social innovation for Greater Impact. *The Innovation Journal: The public sector innovation Journal*, Vol. 15 (2) article 2.