

Número

44

PACTEMOS

CONTROL SOCIAL

A LA GESTIÓN PÚBLICA



Una publicación de



Pactemos Control Social a la Gestión Pública
Número 44

Octubre de 2019
Antioquia, Colombia.
ISSN 2145-2512

Una publicación de

Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín

Calle 51 No. 55-84, 3er piso.

Teléfono: (+57 4) 251 57 55

Correo electrónico: veeduriademedellin@gmail.com

Presidente: Carlos Julio Díaz Lotero

Investigación: Alejandra Alvarado Ospina y Zaira Agudelo Hincapié

Corporación Conciudadanía

Carrera 49 N° 60-50

Teléfono: (+57 4) 284 95 46

Correo electrónico: comunicaciones@conciudadania.org

Director: Fernando Valencia Rivera

Equipo de Gestión Pública de la Corporación Conciudadanía

Imprenta:

Nicolás Aristizábal

Litografía – Tipografía

Diseño gráfico y diagramación:

Tatiana Tejada Sánchez

Corrección de Estilo:

Mónica María Vásquez Arroyave

Conciudadanía recibe apoyo de diferentes organizaciones internacionales para el desarrollo de sus proyectos y planes institucionales.



CONTENIDO

Presentación	4
1. Control social	5
1.1. ¿Qué es el control social?	5
1.1.1. ¿Qué hace el control social?	6
1.2. ¿Qué no es el control social?	6
1.3. Instancias del control social	9
1.4. Otras instancias donde se puede realizar control social, pero que no están estipuladas en la Ley 1757 de 2015	10
1.5. Revisemos la Ley 1757 de 2015	11
1.5.1. Alcances del control social	11
1.5.2. Principios del control social	12
1.6. Normatividad que sustenta el control social	12
1.7. ¿Cómo se hace control social?	13
1.7.1. Conformar el grupo que realizará control social	13
1.7.2. Definir a qué se le va a hacer control social	13
1.7.3. Recolectar la información	14
1.7.4. Analizar la información recogida	16
1.7.5. Realizar el informe	17
1.7.6. Presentación del informe	18
1.7.7. Hacer seguimiento a la implementación de correctivos y sugerencias	18
1.7.8. Una reflexión sobre los momentos del control social	19

1.8. ¿Quiénes no pueden realizar control social?	21
1.9. Garantías institucionales para realizar control social	21
2. Gobierno Abierto y acceso a la información pública	22
2.1. ¿Qué es el Gobierno Abierto?	22
2.1.1. ¿Qué hace el Gobierno Abierto?	23
2.2. Revisemos la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto	23
2.2.1. Pilares del Gobierno Abierto	23
2.2.2. Principios del Gobierno Abierto	24
2.3. ¿Qué son las Tecnologías de la información y la Comunicación (TIC)?	25
2.4. Avances del Gobierno Abierto	28
3. Lectura de indicadores e instrumentos para el control de la gestión pública territorial	30
3.1. ¿Qué es un indicador?	30
3.1.1. ¿Qué hace un indicador?	32
3.1.2. ¿Cómo se expresa un indicador?	32
3.2. ¿Qué son los instrumentos para el control a la gestión territorial?	34
4. Finanzas públicas	37
4.1. ¿Qué es el ingreso público?	37
4.2. ¿Qué es el gasto público?	38
4.3. ¿Qué es la inversión pública?	38
Anexos	41
Lista de Referencias	47

PRESENTACIÓN

Para la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo y la Corporación Conciudadanía es grato entregar este documento de control social a la gestión pública, producto del trabajo mancomunado entre las dos organizaciones. Un texto dirigido a ciudadanos y ciudadanas interesados y preocupados por la gestión de lo público, con el cual pretendemos dar cuenta de los aprendizajes, oportunidades y barreras de los ejercicios de control social en los territorios, formulando para esto rutas de acción que permitan generar buenas prácticas en la relación gobierno y ciudadanía, como la ampliación del acceso a la información pública y el fortalecimiento de la transparencia en las administraciones locales.

Las rutas de acción trazadas se realizaron a la luz de preguntas como: ¿Qué es el control social?, ¿a qué se le hace control social?, ¿por qué es importante el acceso a la información pública? y ¿cuáles instrumentos permiten hacer seguimiento a la gestión pública?

Apoyados en la metodología y experiencia de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo, presentamos algunas respuestas que posibilitan fortalecer el ejercicio de control a lo público desde los instrumentos de control territorial. Esto, en vista de que reconocemos la importancia de que la ciudadanía y las comunidades puedan adquirir orientaciones conceptuales y técnicas para la revisión de herramientas de seguimiento a la gestión pública territorial por resultados, en las etapas de ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Este intercambio de experiencias nos ayudó a comprender, una vez más, que para garantizar el control social es necesario que existan condiciones para la vigilancia de la gestión pública. Por ello, entendemos que una gestión transparente pasa por la correcta combinación de una administración pública eficaz que valore la participación ciudadana, y un comprometido accionar ciudadano que aprecie las acciones acertadas, aporte en la corrección de las equivocadas y denuncie las irregularidades.

1. CONTROL SOCIAL

1.1. ¿Qué es el control social?

La democracia participativa es un enfoque incorporado tras la Constitución Política de 1991, que le permite al ciudadano tener un rol de incidencia directa en la configuración del gobierno y en la administración pública. En Colombia, además del voto, el cabildo abierto, la consulta popular, la revocatoria de mandato, el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular, existe **el control social como una modalidad de participación ciudadana autónoma e independiente del control interno del Estado, que evalúa la eficiencia y transparencia de la gestión que hacen, tanto entidades públicas como privadas, de los recursos públicos.**

Gráfico 1. Tipos de control

<i>Control interno del estado</i>				
<i>Control administrativo</i>	<i>Control disciplinario</i>	<i>Control jurisdiccional</i>	<i>Control fiscal</i>	<i>Control político</i>
<i>Instituciones del Estado a través de sus oficinas de control interno</i>	<i>Procuraduría General de la Nación y Personería</i>	<i>Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Tribunales, juzgados y Fiscalía</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Congreso de la República, Asambleas y Concejos Municipales</i>



Autónomo e independiente de los órganos de control interno del Estado.

1.1.1. ¿Qué hace el control social?

- Empodera al ciudadano y le forma una cultura crítica en torno a lo público
- Crea una relación directa y coordinada entre la administración y el ciudadano, que permite democratizar la gestión pública.
- Previene los riesgos de corrupción, al dar cuenta del manejo de los recursos públicos, a partir de la propuesta de mejoras o de dar a conocer las buenas prácticas.

1.2. ¿Qué no es el control social?

- **No es oposición política.** La oposición política es realizada por partidos y movimientos políticos con personería jurídica que disienten de un mandato y, en consecuencia, proponen alternativas políticas diferentes.

El control social es un ejercicio ciudadano que busca ser propositivo y proactivo con respecto al mandato local, departamental o nacional.

- **No es una organización anti-corrupción.** El control social puede identificar prácticas de corrupción en torno a un bien o servicio público, y aporta para que este tipo de casos sean remitidos a las autoridades competentes (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República o Fiscalía General de la Nación).

Los objetivos del control social no le apuntan a juzgar y sancionar, sino a hacer seguimiento a la gestión pública para proponer mejoras a esta.

→ **No es una rendición de cuentas.**

La rendición de cuentas es un ejercicio obligatorio de la administración pública, mediante el cual se informa a los ciudadanos sobre el desarrollo de las metas propuestas en el plan de desarrollo.

Aunque el control social puede dar cuenta de un componente del plan de desarrollo, los grupos o personas que lo hacen, presentan un informe público sobre las acciones acertadas, normales o críticas de la administración pública, como una actividad autónoma e independiente.

→ **No es un informe de gestión.**

Un informe de gestión es un documento que da cuenta de las acciones de la administración pública, semestral o anualmente.

Si bien las instancias que realizan control social deben hacer un balance de su quehacer, no se puede confundir con el producto de un ejercicio de control social.

PÍLDORA 1

¿Qué esperamos del control social?

Los grandes escándalos de corrupción, las amenazas y asesinatos sistemáticos a líderes comunitarios, así como la falta de respuestas efectivas por parte del Estado para combatir estos fenómenos, son situaciones que han producido entornos de decepción y miedo, lo que desestimula el control a lo público por parte de la ciudadanía.

Por ello, es fácil escuchar que el control social “no sirve para nada” y que “todo seguirá siendo lo mismo”, pero lo cierto es que el control social tiene un potencial transformador. Es la oportunidad que tiene la ciudadanía de hacer un ejercicio crítico y proactivo para avanzar en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, de participar en la construcción de la memoria local o regional de la gestión pública, de incidir y de orientar cambios al interior de las administraciones públicas, en aras de una mayor eficiencia y transparencia.

«Nos falta una parte más profunda de la concepción de control social y es el para qué. Al respecto, cuando se habla de este uno piensa en “voy a vigilar si quedó bien hecho”. Pero la pregunta fundamental sería “¿Yo qué quiero lograr?”. Es decir, ¿qué es lo que me interesa como ciudadano? Poner el control social no en una lógica de “vigilar el acto” sino de “procurar el acto”.

Entonces, si lo que quiero es que en mi municipio se desarrolle un programa de vivienda, mi objetivo de control social no es denunciarlo para demostrar que no se cumplió este, sino para procurar que efectivamente se ayudó en la gestión de lo público. Es decir, yo apporto desde el control social si logro que se ejecute el plan de vivienda, pues conseguí mover los hilos de la administración hasta cumplir ese propósito ».

Fernando Valencia
director de Conciudadanía
(Talleres sobre control social).

1.3. Instancias del control social

De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, las instancias en las que se realiza el control social son las siguientes:

→ **Veedurías ciudadanas:** son mecanismos democráticos de representación que le permiten a los ciudadanos organizarse e institucionalizar la revisión a la gestión de las entidades públicas y privadas que prestan un bien o servicio público, o que están a cargo de la ejecución de un plan de desarrollo, programa, proyecto o política pública. Además, pueden hacer seguimiento a las acciones de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control.

Con respecto a las veedurías ciudadanas, hay dos leyes que las cobijan: la primera, la **Ley 850 de 2003**, encargada de definir las y establecer los objetos de vigilancia, principios, funciones, deberes y los derechos que tienen; fijar el protocolo para la atención y respuesta de denuncias, puntualizar sobre las redes de veedurías ciudadanas y especificar las redes de apoyo institucionales. Y la segunda, la **Ley 1757 de 2015**, que dicta las disposiciones en materia del derecho a la participación democrática.

→ **Comités de Desarrollo y Control Social a los Servicios Públicos Domiciliarios:** es un cuerpo colegiado conformado por usuarios y/o suscriptores que vigilan la efectiva prestación de los servicios públicos domiciliarios, cuya conformación, organización e inhabilidades están contempladas en la **Ley 689 de 2001**.

→ **Auditorías ciudadanas:** son organizaciones que le hacen seguimiento a los proyectos de inversión financiados por regalías.

Tabla 1. Instancias de control social

<i>Veedurías ciudadanas</i>	<i>Comités de Desarrollo y Control Social a los Servicios Públicos Domiciliarios</i>	<i>Auditorías ciudadanas</i>
<i>Realizan control social a:</i>		
<i>Los planes de desarrollo, programas, proyectos, políticas públicas, bienes o servicios públicos</i>	<i>Las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios</i>	<i>Los proyectos de inversión financiados por regalías</i>
<i>Dicha instancia de control social está estipulada en:</i>		
<i>La Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015</i>	<i>La Ley 689 de 2001</i>	<i>Ley 1757 de 2015</i>

1.4. Otras instancias donde se puede realizar control social, pero que no están estipuladas en la Ley 1757 de 2015

Junta municipal de educación.

Gobiernos escolares.

Ligas de usuarios de la salud.

Comités de ética hospitalaria.

Comités de participación comunitaria en salud.

Consejo municipal de cultura.

Junta municipal de deportes.

Consejo municipal de paz.

Consejo territorial de justicia transicional.

Mesa municipal de participación de víctimas.

Consejo municipal de juventud.

Consejo municipal de desarrollo rural.

Consejo consultivo de planificación de territorios indígenas.

Consejo consultivo de ordenamiento territorial.

Consejo municipal de planeación.

Consejo municipal de política social.

Consejo municipal de discapacidad.

Juntas administradoras locales.

Comités municipales de integración y desarrollo de la comunidad.

Consejo municipal ambiental.

Consejos de Cuenca.

1.5. Revisemos la Ley 1757 de 2015

La **Ley Estatutaria 1757 de 2015** da cuenta de los mecanismos de participación ciudadana y de los requisitos que deben cumplir para que su desarrollo sea legal y legítimo. Además, presenta la organización del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, las estrategias de financiación y los incentivos para que se ejerza participación ciudadana. Los siguientes son algunos elementos relevantes sobre el control social contemplados en el Capítulo V de esta Ley: “Del control social a lo público”

1.5.1. Alcances del control social

- Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública.
- Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes.
- Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998.
- Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.
- Presentar acciones de tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991.
- Participar en audiencias públicas¹ ante los entes que las convoquen.
- Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

¹ La audiencia pública es un mecanismo o una instancia de participación. La Ley 489 de 1998, sobre la organización y funcionamiento de entidades del orden nacional, establece algunos parámetros para que un ciudadano exprese su opinión frente a la ejecución de los recursos públicos. Ministerio de Educación Nacional. Audiencias Públicas. URL: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-194745.html>

1.5.2. Principios del control social

- Oportunidad.
- Solidaridad.
- Democratización.
- Autonomía.
- Transparencia.
- Igualdad.
- Responsabilidad.
- Eficacia.
- Objetividad.
- Legalidad.

1.6. Normatividad que sustenta el control social

Si bien el marco constitucional que establece y protege la democracia participativa en Colombia, se encuentra estipulado en los artículos 2, 20, 23, 40, 74, 87, 88, 103 y 270 de la Carta Política de 1991, también existen otras leyes y acuerdos relacionados con el control social:

- Ley 87 de 1993: “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 134 de 1994: “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.
- Ley 142 de 1994: “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”
- Ley 190 de 1995: “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública, y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”.
- Ley 393 de 1997: “Por la cual se desarrolla el Artículo 87 de la Constitución Política”².
- Ley 1712 de 2014: “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y se dictan otras disposiciones”.

Recursos públicos. Ministerio de Educación Nacional. Audiencias Públicas. URL: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-194745.html>

² Artículo 87. “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

1.7. ¿Cómo se hace control social?

1.7.1. Conformar el grupo que realizará control social

A continuación, se presenta el marco normativo que indica el proceso de conformación del grupo por instancia del control social:

- **Veedurías ciudadanas y grupos de la sociedad civil que hacen control a lo público:** Ley 850 de 2003, específicamente en el Artículo 3: “Procedimiento” y la Ley 1757 de 2015, en el Capítulo II: “De las veedurías ciudadanas”.
- **Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios:** Ley 142 de 1994, en el Título V: “Regulación, control y vigilancia del Estado en los servicios públicos” y el Capítulo I: “Control social de los servicios públicos domiciliarios”.
- **Auditorías ciudadanas:** se enmarcan en la Ley 1757 de 2015.

1.7.2. Definir a qué se le va a hacer control social

Es importante identificar el plan de desarrollo, programa, proyecto, política pública, bien o servicio público que se desea analizar, ya que el ejercicio de control social debe ser acotado de acuerdo con los intereses sociales, la capacidad financiera e intelectual y la disposición de los ciudadanos que van a realizarlo. Así, analizar todo un plan de desarrollo demandará más tiempo y recursos que revisar un proyecto.

Las siguientes preguntas dan luces sobre la ruta que puede seguirse, poniendo como ejemplo los bienes y servicios públicos:

- ¿La prestación de cuál bien o servicio público se considera importante en mi municipio?
- ¿La falta de prestación de cuál bien o servicio público se considera problemática en mi municipio?
- ¿La prestación de cuál bien o servicio público podría mejorar la calidad de vida de los habitantes de mi municipio?
- ¿Identifico problemas en la prestación o cobertura de un bien o servicio público?
- ¿El mejoramiento de la prestación de cuál bien o servicio público podría contribuir positivamente a la calidad de vida de los habitantes de mi municipio?

Después de establecer a qué se le va a hacer control social, es necesario definir los criterios para evaluar la gestión pública. Para ello, se recomienda emplear los mismos indicadores establecidos, bien sea por el plan, programa, proyecto, bien o servicio público, o consultar los instrumentos de control a la gestión pública, que se verán más adelante. Esto, con el fin de que la valoración que se dé en el ejercicio de control social concuerde con los parámetros propuestos por la administración y pueda ser comparable con otros periodos de tiempo (trimestre, semestre, anualidad, cuatrienio) y gobiernos. En caso de que no exista un sistema de medición propuesto por la administración, el grupo de ciudadanos interesados en realizar control social podrá solicitar a esta una serie de indicadores o parámetros establecidos de acuerdo con esa necesidad.

Ejemplo 1:

La administración municipal evalúa la calidad de la salud a partir del indicador “número de usuarios atendidos por consulta de medicina general”. Mientras que la veeduría ciudadana interesada en el servicio a la salud se propone evaluar la “existencia de una asistencia integral a los usuarios atendidos por consulta general”. Ambos indicadores no son comparables entre sí, ya que el uno evalúa la cantidad y el otro la calidad, lo que dificulta un ejercicio de control social.

Para esta veeduría resultaría más práctico estudiar el indicador empleado por la administración, revisar si se da cuenta de la asistencia integral y, en caso de que no, proponer a la administración que en el informe final incorpore dicho indicador.

1.7.3. Recolectar la información

Se recomienda trabajar con datos oficiales por tres razones: la primera, es que la administración está en la obligación de publicar información sobre las acciones que realiza. La segunda, es que pueden existir diferentes fuentes sobre un mismo dato, algunas veces contradictorios y no comparables entre sí, de modo que es importante contrastar o tomar solo la fuente oficial. Finalmente, es que un ejercicio de control social debe pronunciarse sobre los resultados de la gestión. Y para ello, se puede sustentar mejor el dato ante una apelación a la misma autoridad (planeación municipal o secretaría y/o dependencia encargada), en aras de que se pueda mejorar la gestión del aspecto que se considera crítico.

A la hora de buscar información: Los datos requeridos pueden estar en algún medio que no necesite de una solicitud previa o derecho de petición para obtenerla, por lo que es importante hacer una revisión exhaustiva de los portales web o redes sociales de la administración municipal o departamental, las memorias de una rendición de cuentas o evento público, boletines o informes de control interno.

A la hora de solicitar información: Se recomienda hacer el requerimiento por escrito y en un lenguaje respetuoso, lo que permite contar con un respaldo y mantener abierto el canal de comunicación con la respectiva entidad. En el Anexo 1 se presenta un formato opcional. Es aconsejable emplear la siguiente estructura para su redacción:

- Asuntos formales: ciudad y fecha, entidad destinataria (en caso de saber: nombre y cargo del funcionario/a, departamento y/o secretaría; sino, poner a nombre de la administración en general), y una breve descripción del asunto o la expresión “cordial saludo”.
- Un párrafo donde se dé cuenta de la importancia de establecer canales de comunicación directos, abiertos y transparentes para garantizar el logro de esta modalidad de participación, una presentación breve de la instancia que está haciendo control social (donde se indique su nombre, a qué se le está haciendo seguimiento y el municipio al cual hace parte), manifestar el objetivo de dicho ejercicio (por ejemplo, apoyar la gestión pública) y expresar el carácter respetuoso de la petición de información.
- Dar cuenta de manera clara de la información que se requiere y en qué periodo de tiempo (por ejemplo, presupuesto anual para 2016). Puede ser enumerada o descrita en prosa.
- Agradecer la atención prestada y la pronta respuesta.
- Incluir firma del director o el nombre de la instancia que realiza control social, y los datos de contacto (correo electrónico y/o número telefónico).

El derecho de petición se entiende como cualquier solicitud respetuosa de información, de manera que incluso las consultas verbales y las realizadas a través del apartado de preguntas y sugerencias de los portales web de la administración pública, también cuentan como tal.

Acorde con los plazos estipulados en el Artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Cpaca), los tiempos para dar respuesta a los derechos de petición dependen del tipo de consulta realizada. Así, el requerimiento de documentos públicos debe resolverse dentro de los 10 días hábiles siguientes a su recepción, mientras que las consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo, deben ser contestadas dentro de los siguientes 30 días hábiles.

En caso de que no se pueda cumplir con esos plazos, la autoridad debe informar los motivos y proponer otra fecha de cumplimiento, que en ningún caso puede exceder el doble del previsto inicialmente. Llegado el caso de que no se dé una respuesta bajo las condiciones descritas, se puede proceder con una acción de tutela (Anexo 2).

1.7.4. Analizar la información recogida

Un procedimiento que puede ayudar en el análisis de la información recolectada es clasificarla de acuerdo con los criterios de evaluación establecidos al inicio. Para ello, se puede hacer uso de estrategias como una lista de conceptos, una matriz, un cuadro conceptual o un esquema. Lo anterior permite que los ciudadanos interesados en realizar control social tengan unos puntos en común sobre el “cómo hacerlo”, posibilitando ahorrar esfuerzos distribuyéndose tareas.

A continuación, se propone un orden y unos parámetros para analizar la información:

1. Identificar dónde se inscribe el programa, proyecto, política pública, bien o servicio público en el plan de desarrollo nacional, departamental y municipal.
2. Distinguir qué departamento, secretaría o entidad está a cargo de la acción pública a revisar.
3. Observar el presupuesto con el que cuenta la acción pública a analizar.
4. Consultar lo que busca medir el indicador o parámetro empleado por la administración para llevar seguimiento de la acción pública.
5. Comparar y evaluar la acción pública programada con la ejecutada.
6. Contrastar los resultados de los indicadores o parámetros de la acción pública con otros niveles espaciales-administrativos (escala departamental o nacional) y periodos de gobiernos previos.
7. Distinguir los avances, consistencias o retrocesos en la ejecución del programa, proyecto, política pública, bien o servicio público estudiado.
8. Emplear herramientas visuales que sintetizen los resultados del análisis, como son las gráficas, cuadros o esquemas.

Con respecto al numeral 5, se propone emplear la siguiente metodología de evaluación de los indicadores al plan de desarrollo, utilizada por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín.

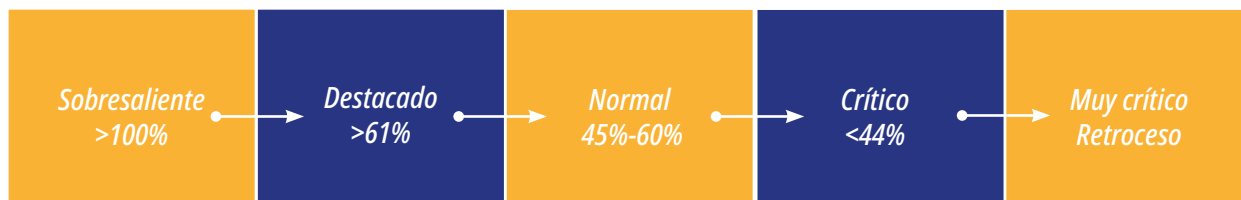


Gráfico 2. Metodología de evaluación de los indicadores al Plan de Desarrollo Vcpdm

Ejemplo 2:

Una veeduría ciudadana está interesada en hacerle control social a la educación pública de su municipio. Para ello identificaron que los indicadores empleados por la administración para el seguimiento son los siguientes: tasa de cobertura bruta, tasa de cobertura neta, tasa de deserción oficial y tasa de repitencia. Acto seguido, solicitaron esta información a planeación municipal y se las entregan en formato Excel, junto con el Plan Indicativo, el Plan de Acción y el Poai.

Al analizar las metas, los programas con las metas cumplidas, así como el presupuesto para el cuatrienio vs lo ejecutado, la veeduría observa que los resultados de los indicadores han sido los mismos en comparación con la alcaldía anterior y que se ha gastado más de lo presupuestado. Frente a esos resultados, concluyen que el reporte en términos de educación está por debajo del promedio departamental y nacional. Y sobre estos datos realizan unas gráficas y un análisis sistemático del tema, para presentar sus evidencias sobre tan preocupantes resultados frente a la ciudadanía y la administración pública.

1.7.5. Realizar el informe

A la hora de redactar el informe se debe tener en cuenta que el lenguaje debe ser **sencillo**, para que las personas puedan tener claro los datos que presentan; **objetivo**, en la medida en que da cuenta del estado de las cosas y no se está en oposición o juzgando a la administración; y **propositivo**, a fin de evidenciar la apropiación y disposición de la ciudadanía en contribuir en los asuntos públicos.

Con respecto a la redacción, se sugiere la siguiente estructura:

- **Introducción:** donde se presente la instancia que realiza control social, el servicio o bien público que se analizó, el marco nacional, departamental y local (plan de desarrollo nacional, departamental y local) en el cual se inscribe, y los objetivos, estructura y conclusiones principales del informe.
- **Metodología:** donde se describa la fuente de consulta, el proceso de búsqueda, solicitud y recepción de la información, los criterios de evaluación empleados, el proceso de clasificación de la información y la metodología de valoración de los indicadores (por ejemplo, la matriz de evaluación usada por Vcpdm).
- **Análisis del balance de los resultados:** donde se redacte y sistematice el proceso expuesto en el numeral anterior (“analizar la información recogida”). Este apartado se puede dividir por temáticas o indicadores.

→ **Conclusiones, consideraciones y propuestas** a la administración, por temática, indicador y a nivel general.

→ **Fuentes de consulta.**

1.7.6. Presentación del informe

Al ser un ejercicio de control social, la presentación del producto debe hacerse por medio de un pronunciamiento público sencillo, objetivo y propositivo, al cual se invite a la comunidad y a la administración pública. Se recomienda dar visibilidad y publicidad de esta información a través de canales como las redes sociales, blogs, o páginas web gratuitas.

1.7.7. Hacer seguimiento a la implementación de correctivos y sugerencias

Una buena estrategia es llevar un acta que se centre en las preguntas, comentarios y la retroalimentación expresada por la comunidad y la administración sobre los resultados del informe. Dejar por escrito los compromisos establecidos en la sesión, permitirá que el ejercicio de control social continúe por medio del seguimiento a las mejoras, estabilidades o retrocesos en la prestación del servicio o bien público o la implementación de un plan de desarrollo, programa, proyecto o política.

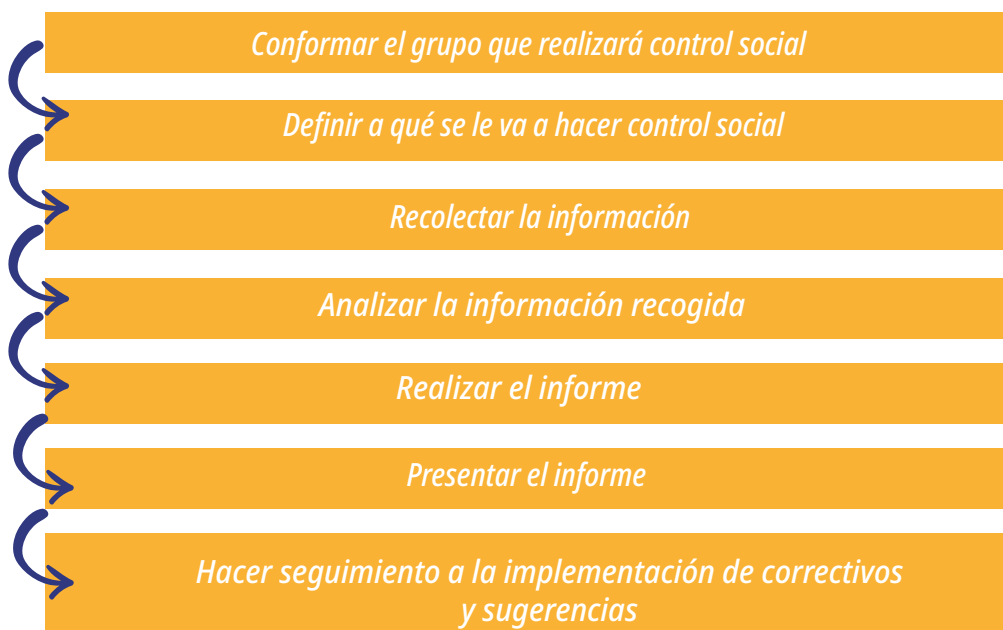


Gráfico 3. Paso a paso del control social

1.7.8. Una reflexión sobre los momentos del control social

Después de revisar los pasos para hacer control social, se pueden distinguir unos momentos claves en este ejercicio. El primero, es un proceso de **sensibilización** en el cual los ciudadanos de una localidad se muestran interesados en democratizar la gestión de lo público y ejercer una incidencia directa para apoyar a la autoridad y contribuir en la satisfacción de las necesidades de su comunidad. El segundo, es una etapa de **contextualización**, en la cual se bajan los postulados del control social a la localidad, para leer los fenómenos sociales y políticos que ocurren en el territorio. En un tercer momento se da un proceso de **formación**, donde los ciudadanos desarrollan una serie de habilidades que crean una perspectiva crítica sobre los procedimientos administrativos, normatividad y situación de su localidad, a fin de identificar propuestas y generar bien común. Finalmente, hay una cuarta etapa de **fortalecimiento** de las capacidades ciudadanas, mediante la instauración de canales de comunicación directos entre la administración y la comunidad, y la continuidad de los ejercicios de control social.

Ejemplo 3:

En el municipio de Macondo un grupo de cuatro ciudadanos está preocupados por la pobreza que observan en su territorio, por lo que deciden fundar una veeduría ciudadana que estudie el tema. Después de analizar la Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015, siguen los pasos estipulados para conformar la veeduría ciudadana. Así, realizan un acta de constitución en donde se escribe el nombre de la veeduría ciudadana, los integrantes que la conforman con sus documentos de identificación, el objeto de vigilancia, el nivel territorial, la duración y el lugar de residencia de dicha instancia de participación ciudadana. Posteriormente, inscriben la veeduría en la personería municipal y difunden públicamente su conformación, logrando que otros habitantes se unan al ejercicio de control social. Después de oficializada la instancia, los seis ciudadanos diseñan su reglamento y fijan los horarios de encuentro.

Aureliano, José Arcadio, Úrsula, Remedios, Melquiades y Rebeca estudian el plan de desarrollo e identifican en la línea estratégica 1 un programa que busca reducir la pobreza en su municipio. De esta forma, con el objetivo de delimitar el objeto del control social, los seis ciudadanos/as acuerdan hacerle seguimiento a los indicadores que emplea la administración del municipio para analizar la pobreza, a saber: índice de pobreza extrema, índice de pobreza monetaria moderada y el indicador de formalidad y seguridad social.

Para ello, solicitan la información a través de un derecho de petición y en un término de 10 días la administración les da respuesta. Con los datos suministrados, proceden a analizar la información, observando el presupuesto, las metas establecidas vs las acciones ejecutadas y contrastando los resultados de los indicadores –revisan el Plan Indicativo, el Plan de Acción y el Plan Operativo Anual de Inversiones de Macondo- con los niveles departamentales y nacionales. Úrsula, al revisar los informes de otras veedurías ciudadanas, les propone la metodología empleada por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín para evaluar el porcentaje de ejecución de los indicadores.

Al realizar las gráficas con los resultados de análisis, observan que el porcentaje de ejecución de los indicadores ha sido consistente en los tres años y que el presupuesto ejecutado es menor al planeado. Después de redactar la introducción y la metodología, escriben las conclusiones y proponen a la administración ejecutar la totalidad del presupuesto, a fin de evidenciar futuros progresos en los indicadores. El informe queda elaborado en un lenguaje claro, objetivo y propositivo, presenta gráficas y cuadros que sintetizan la información y da cuenta de las fuentes de consulta.

Los/as integrantes de la veeduría ciudadana difunden, a través de sus redes sociales, la presentación del informe a la comunidad y les envía una invitación a los integrantes de la administración pública. Simultáneamente, solicitan el espacio en la junta de acción comunal y organizan una presentación de diapositivas que dé cuenta de los hallazgos más relevantes. Para el día del encuentro delegan a José Arcadio, Remedios y Aureliano para que expongan, a Úrsula para que lleve registro del evento en un acta y a Melquiades y Rebeca para que apoyen las labores de logística. El evento se desarrolla de manera respetuosa y la administración se compromete a ejecutar la totalidad del presupuesto delegado al programa estratégico de reducción de la pobreza.

El próximo año la Veeduría Ciudadana a la Reducción de Pobreza de Macondo identifica que, efectivamente, se cumple con lo pactado y el porcentaje de ejecución de los indicadores tiene avances. Estos aportes hacen que se unan más miembros en el ejercicio de control social del municipio, que la veeduría forme canales de comunicación más directos con la administración y que haya un reconocimiento por parte de la comunidad de esta labor.

1.8. Quiénes no pueden realizar control social

- No podrán ser veedores ciudadanos quienes sean contratistas, interventores y proveedores al tema adscrito del control social, al igual que las personas vinculadas con ellos por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil. Tampoco quienes hayan trabajado en la ejecución del objeto al cual se hará seguimiento.
- Los ediles, concejales, diputados y congresistas están impedidos para hacer parte de las veedurías ciudadanas.
- No podrán integrar los Comités de Desarrollo y Control Social a los Servicios Públicos Domiciliarios aquellas personas que no sean beneficiarias, suscriptoras o suscriptoras potenciales de la prestación del servicio público domiciliario.
- Tampoco podrá ser veedor ciudadano si se le ha sido suspendido este derecho por decisión judicial

1.9. Garantías institucionales para realizar control social

En nuestro país hay una serie de mecanismos y entidades que buscan garantizar y proteger el ejercicio de control social en el territorio. Estos son:

- **Mecanismos jurídicos para obtener la información:** otorgan un carácter de obligatoriedad de respuesta a las peticiones o brindan espacios para que los ciudadanos puedan conocer las acciones que realiza la autoridad. Estos son: el derecho de petición, la consulta previa, la audiencia pública y la rendición de cuentas. Otra forma de acceder a la información de una obra o proyecto puntual, es mediante la figura del Tercero interviniente³.

³ El Tercer interviniente es una persona natural o jurídica que se manifiesta por iniciativa propia para ser parte e interviniente en el procedimiento administrativo de un trámite ambiental, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno. Anla. En: URL http://vital.anla.gov.co/ventanillasilpa/ayuda_en_linea_ciudadano/!SSL/!WebHelp/tercer_interviniente.htm

- **Mecanismos jurídicos para la intervención ante riesgos de la gestión pública:** los cuales se encargan de solicitar a la administración pronunciamientos, cumplimiento de normas, compromisos y la protección de derechos fundamentales. Estos son: acción popular, acción de tutela, acción de cumplimiento, denuncia, queja, acción de grupo, acción de nulidad, acción de inconstitucionalidad y reparación directa.
- **Unidad de Protección Nacional:** es una entidad encargada de velar por la protección de los derechos de la vida, libertad, integridad y seguridad de los veedores ciudadanos.
- **Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas:** es la instancia que busca coordinar y apoyar las acciones y recursos de las veedurías ciudadanas a escala nacional.

2. GOBIERNO ABIERTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

2.1. ¿Qué es el Gobierno Abierto?

El Gobierno Abierto es un modelo institucional que busca fortalecer la democracia participativa, materializándose en un conjunto de mecanismos que posibilitan el desarrollo pleno de la participación ciudadana, la gobernanza pública y el buen gobierno. En este, el/la ciudadano/a tiene una posición central en la toma de decisiones y en la gestión de lo público, por lo que se implementan estrategias que amplíen los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, que faciliten el acceso a la información pública, generen incentivos para la participación y propendan por la rendición de cuentas.

En este escenario, la gobernanza pública se puede entender desde dos ámbitos encaminados al fortalecimiento del Estado Social de Derecho, a saber: la inmersión

de actores pertenecientes a la sociedad civil, las organizaciones sociales o el sector privado que contribuyen en la esfera de lo público y la coordinación institucional de las entidades del Gobierno.

En referencia al buen gobierno, lo descrito anteriormente está en miras de generar confianza de los ciudadanos en la administración pública, a través de la incorporación de principios de transparencia, bienestar y prosperidad general, y el mejoramiento de la cobertura y ejecución de las acciones públicas.

2.1.1. ¿Qué hace el Gobierno Abierto?

- Generar valor público.
- Contribuir al fortalecimiento de la democracia.
- Generar mayor bienestar y prosperidad.
- Aumentar la confianza del ciudadano en la administración pública.

2.2. Revisemos la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto presenta un marco de referencia común, no jurídica, para que los postulados de este modelo institucional sean adaptados en los países iberoamericanos, como es el caso de Colombia. A continuación, se presentan los pilares expuestos por este documento que son independientes pero interconectados en su desarrollo y los principios que rigen al Gobierno Abierto.

2.2.1. Pilares del Gobierno Abierto

- **Transparencia y acceso a la Información pública:** fortalecer el acceso a la información pública es un derecho de los ciudadanos y una tarea del Gobierno, que permite el desarrollo de la transparencia al dar cuenta de las acciones públicas ejecutadas por la administración, ya sea solicitada por o dispuesta para los ciudadanos. Así, el Gobierno no solo debe trabajar en dar una efectiva respuesta a las peticiones, sino en ser proactivo a la hora de establecer canales donde el conocimiento de lo público sea efectivamente cercano

- **Rendición de cuentas:** la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto describe este concepto como el proceso de fundamentación e información de las acciones del gobierno. Para ello, se emplean tres figuras para su presentación según los tipos de rendición de cuentas: una horizontal, que se refiere al control interno de las entidades del Estado, otra vertical, que corresponde a la obligación de la autoridad de presentar públicamente la evaluación de la ejecución de las metas establecidas y una tercera, en sentido diagonal, que está relacionada con el ejercicio de control social realizado por los ciudadanos.
- **Participación ciudadana:** esta debe estimular y formar a las personas para que ejerzan su derecho, apoyar y acompañar a las instancias encargadas de materializar en los territorios la democracia participativa, y mejorar la información para llevar a cabo estos procesos en términos de claridad, pertinencia y prontitud.
- **Colaboración e innovación pública:** este pilar se refiere específicamente al desarrollo de la gobernanza pública, es decir, a la contribución que pueden hacer los ciudadanos, las organizaciones sociales, los actores privados y las entidades del Gobierno, al trabajar de manera conjunta y coordinada para elaborar iniciativas que promuevan el fortalecimiento de lo público.

2.2.2. Principios del Gobierno Abierto

- *Apertura.*
 - *Legitimidad democrática.*
 - *Calidad del servicio público.*
 - *Ética pública e integridad.*
- *Transversalidad y coordinación interinstitucional.*
 - *Interoperabilidad.*
 - *Eficacia y eficiencia.*
- *Responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía.*
 - *Innovación pública.*
- *Inclusión y multiculturalidad.*

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Desarrollar canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.</i> • <i>Acceder a la información pública.</i> • <i>Generar incentivos para la participación ciudadana.</i> • <i>Propender por la rendición de cuentas.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Incorporar actores pertenecientes a la sociedad civil, las organizaciones sociales o el sector privado en la esfera de lo público.</i> • <i>Generar una coordinación institucional de las entidades del Gobierno.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Volver la confianza de los ciudadanos en la administración pública.</i> • <i>Adoptar principios de transparencia, bienestar y prosperidad general, y mejoramiento de la cobertura y ejecución de las acciones públicas.</i>
<p><i>Participación ciudadana</i></p>	<p><i>Gobernanza pública</i></p>	<p><i>Buen Gobierno</i></p>

Gráfico 4. Gobierno Abierto

2.3. ¿Qué son las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)?

El acceso a la información cobra una gran relevancia en el Gobierno Abierto debido a que es la condición para el desarrollo de la participación ciudadana, es uno de los objetivos de la gobernanza pública y es el medio para dar cuenta del buen gobierno y la transparencia.

Así, esta modalidad institucional se apoya en una política de Gobierno Digital, que aprovecha las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para facilitar la disposición de la información, la simplificación de los trámites y procedimientos, la configuración de plataformas con datos abiertos y la ampliación de la cantidad de ciudadanos/as que puedan remitirse a ella.

La política de Gobierno Digital, establecida en el Decreto 1008 de 2018, tiene dos componentes: TIC para el Estado y TIC para la sociedad, que se orientan, respectivamente al fortalecimiento institucional y a la formación de una ciudadanía crítica. Está definida por cinco propósitos:

- Configurar servicios digitales de confianza y calidad.
- Brindar procesos internos, seguros y eficientes.
- Generar decisiones basadas en datos.
- Empoderar al ciudadano a través de un Estado abierto.
- Conformar territorios y ciudades inteligentes a través de las TIC.



Gráfico 5. Gobierno Abierto y política de Gobierno Digital

PÍLDORA 2

¿Por qué el acceso a la información pública es importante?

El acceso a la información pública estimula la toma de conciencia de los problemas por parte de los ciudadanos/as, permitiéndoles proponer soluciones o incidir en que se tomen acciones de gobierno. Poner a disposición los indicadores de manera periódica y transparente, posibilita un conocimiento sobre los logros y dificultades de los compromisos establecidos en los planes de desarrollo y facilita la relación entre la administración, las instancias del control social y la sociedad civil.

Pero no basta con que las solicitudes de la información sean respondidas con prontitud o existan portales y aplicaciones con datos abiertos: también se debe generar una cultura política de la información pública en donde no solo exista una demanda de los ciudadanos, para que los indicadores estén y se actualicen, sino también para que se lean, comprendan, analicen y utilicen las cifras públicas en los mecanismos de participación ciudadana o en la movilización social. Para ello, es necesario preguntarnos: ¿Qué elementos tiene la ciudadanía para entender los datos públicos? ¿Es suficiente con la apertura de medios de consulta? ¿La información es de calidad y puede ser comprendida?

Es claro que el Gobierno Abierto presenta limitaciones para que sea una realidad en muchos municipios de nuestro país. Por ejemplo, hay una serie de condiciones infraestructurales que lo dificultan, como la carencia de redes de conexión a internet o de computadores para las personas, por lo que esta modalidad institucional también debe entenderse como el resultado de la voluntad política que debe hacer pedagogía a la información, formar a los ciudadanos para que comprendan el lenguaje técnico, trabajar en las condiciones materiales que requiere la política de Gobierno Digital y actuar para que los datos estén en formatos manejables (como Excel o PDF desbloqueados), que sean desagregados, completos y validados.

2.4. Avances en el Gobierno Abierto

A continuación, se presenta una serie de plataformas virtuales especificadas por temas, que disponen de datos abiertos, facilitan el acceso a la información pública y pueden ser muy útiles en el ejercicio de control social:



Gráfico 6. Plataformas de acceso a la información pública

Adicionalmente, con respecto al Gobierno Abierto, es importante evidenciar que existe el Índice de Gobierno Abierto, un indicador que le hace seguimiento a la materialización de esta modalidad institucional en los territorios, por medio de la evaluación del reporte de la información por parte de las entidades públicas y los avances en términos de transparencia. La Procuraduría General de la Nación desagrega este índice en tres dimensiones:

- Organización de la información
- Exposición de la información
- Diálogo de la información

La revisión de este indicador permite tener unos parámetros para valorar en los municipios el porcentaje de ejecución del Gobierno Abierto.

Ejemplo 4:

Fermín es un ciudadano que está muy preocupado por los niveles de inseguridad que vive en su barrio, por lo que decide estudiar ese tema para realizar propuestas posteriormente. En la búsqueda de información decide redactar un derecho de petición donde se le dé razón de los índices de hurtos, capturas y homicidios por barrio, de 2012 a 2016. Al hacer una primera revisión en internet, descubre MEData (www.medata.gov.co), un portal de información pública de la Alcaldía de Medellín, en el cual se puede consultar la información que requiere. Al encontrar lo requerido, Fermín decide no remitir el derecho de petición y manifiesta a los integrantes de la veeduría ciudadana de la que hace parte la necesidad de “cacharrearle” al portal.

3. LECTURA DE INDICADORES E INSTRUMENTOS PARA EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

3.1. ¿Qué es un indicador?

Es una expresión cualitativa o cuantitativa que busca simplificar, medir y comunicar una realidad, al presentar unas características, una relación entre variables y una metodología de cálculo. Los indicadores dan cuenta del comportamiento de un tema que puede ser comparado con otros periodos temporales o escalas espaciales, a fin de hacerle seguimiento al desempeño de un asunto.

La administración pública, por ejemplo, se expresa a partir de indicadores para informar sobre sus planes de desarrollo, programas, proyectos, políticas públicas, bienes y servicios públicos, y así evaluar la acción programada con la ejecutada. La siguiente tabla presenta ejemplos de indicadores por tema:

TEMA	INDICADORES	DEFINICIÓN OPERATIVA
POBREZA	Índice de pobreza extrema	Recursos que necesita una persona para satisfacer sus necesidades alimenticias y calóricas.
	Pobreza multidimensional	Privaciones que puede tener una persona al interior de un hogar, que no le permiten vivir dignamente, tales como acceso a educación, salud, vivienda, alimentos y servicios públicos.
EDUCACIÓN	Tasa de cobertura bruta	Relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico (independiente de la edad), y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar dicho nivel.
	Tasa de cobertura neta	Relación entre estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad adecuada para cursarlo, y el total de la población en el rango de edad apropiado para dicho nivel.
IGUALDAD DE GÉNERO	Número de víctimas reportadas de violencia sexual	Se entiende la violencia sexual como todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios e insinuaciones sexuales no deseadas, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una mujer mediante coacción por otra persona.
	Tasa de feminicidios	Corresponde a la cuantificación anual de homicidios de mujeres de 15 años de edad y más, asesinadas por razones de género. Se expresa en números absolutos y en tasas por cada 100.000 mujeres.
VÍCTIMAS	Familias víctimas del conflicto armado con derechos restablecidos	Se consideran víctimas -Ley 1448 de 2011, a aquellas personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.
	Hogares víctimas de desplazamiento forzado retornados o reubicados	

Tabla 2. Ejemplo de temas e indicadores

3.1.1. ¿Qué hace un indicador?

- Brindar unas características que permitan un acercamiento a la realidad de un tema.
- Establecer unos parámetros que faculten la medición, comparación y evaluación.
- Simplificar y registrar los aspectos más relevantes de la realidad social.

3.1.2. ¿Cómo se expresa un indicador?

Por lo general se expresa mediante las siguientes fórmulas:

- **Número:** indica una cantidad métrica (por ejemplo, cuántos ciudadanos acceden a la educación pública).
- **Tasa:** presenta una relación entre la cantidad y frecuencia de un fenómeno. La tasa, por lo general, toma como referencia de medida los 100.000 habitantes de una localidad.
- **Porcentaje:** expresa la proporción de una cantidad por cada fracción de 100.
- **Promedio:** indica el término medio o la razón, a partir de la sumatoria de unas cantidades divididas por el número de estas.
- **Monto:** representa el total de una suma de cantidades (por ejemplo, monto de presupuestación para la participación ciudadana).

PÍLDORA 3

¿los indicadores son objetivos?

En el momento en que se realiza un ejercicio de control social es importante determinar criterios de selección de los indicadores, a fin de observar si realmente aportan en el seguimiento de nuestro tema de interés. Con base en lo anterior, nos podríamos preguntar: ¿Este indicador brinda información pertinente y precisa?, ¿la fuente de consulta es confiable?, ¿está disponible periódicamente para su estudio?, ¿es comparable con otros años y municipios?, ¿puede contrastarse y complementarse con otros datos? Si la respuesta a estas cinco preguntas es “sí”, se recomienda su utilización en el proceso de control social.

Debemos recordar que los indicadores pueden informar de manera técnica la eficiencia, eficacia, calidad y ejecución de una acción pública, pero no por ello son plenamente objetivos, ya que simplifican en unos observables una realidad social que es bastante compleja, y su metodología de cálculo puede ser maleable a fin de presentar buenos resultados. Para ilustrar esto, miremos este ejemplo: en un municipio se evalúan los niveles de seguridad empleando el indicador “número de denuncias por robos”.

Este indicador no reporta el total de casos de hurto, sino solo los denunciados, por lo tanto se debe estudiar de forma crítica la relación entre las variables y la metodología de cálculo para comprender qué es lo que dice. Los indicadores, como cualquier tipo de dato, solo dan luz a una pequeña parte de un asunto público, por lo que es necesario complementarlos y ser críticos con la información recibida.

3.2. ¿Qué son los instrumentos para el control a la gestión territorial?

En términos generales estos seis instrumentos evidencian un proceso de planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación al Plan de Desarrollo. A continuación, se presentan los objetos de control de cada uno:

- **Marco Fiscal de Mediano Plazo (Mfmp):** como su nombre lo indica, es un instrumento que presenta un panorama general sobre el estado de las finanzas públicas a 10 años, dando cuenta de las tendencias fiscales en términos de inversión, funcionamiento, ahorro y endeudamiento de una entidad territorial. El Mfmp se hace en miras de promover la sostenibilidad financiera a mediano plazo y evalúa que los programas y proyectos programados en el plan de desarrollo sean viables en términos de los recursos proyectados.
- **Plan Indicativo (PI):** le hace seguimiento anual a los indicadores de los programas y proyectos del plan de desarrollo. En el PI se presenta el estado de los indicadores al cierre del Gobierno anterior (línea base), la meta proyectada y el avance del plan de desarrollo en general, junto con la meta, el logro alcanzado y el porcentaje de cumplimiento por año. Al dar cuenta de manera concreta de los objetivos a alcanzar y el porcentaje de ejecución, el PI brinda muchos insumos para analizar el desempeño de las acciones públicas de una entidad territorial.
- **Plan Operativo Anual de Inversiones (Poai):** precisa sobre la programación anual de inversiones del plan de desarrollo, desagregándola por proyectos de inversión, sectores y programas, teniendo presente las proyecciones realizadas por el Mfmp. El Poai, junto con el plan financiero y el presupuesto anual de rentas, constituyen el sistema presupuestal de una entidad territorial.
- **Presupuesto anual:** es un instrumento que estima anualmente las rentas y la autorización máxima del gasto, lo que permite poner en ejecución el plan de desarrollo.
- **Plan de Acción (PA):** establece de manera resumida los compromisos que deben realizar las dependencias, con una proyección anual, las metas, el detalle de actividades que se deben realizar para que se cumplan y el monto de recursos asignados para lograr los objetivos.
- **Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC):** es un instrumento que estipula el monto máximo mensual de fondos disponibles para ejecutar con los programas y proyectos del plan de desarrollo. Este documento está compuesto por el esquema de mensualización de rentar y recurso de capital, los pagos y el total de pagos por sección presupuestal.

PÍLDORA 4

¿Por qué son importantes los instrumentos para el control de la gestión pública territorial en el control social?

El Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones, el presupuesto anual, el Plan de Acción y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), son importantes fuentes de consulta a la hora de realizar un ejercicio de control social. Cada uno informa un aspecto relevante en el accionar de la administración pública, por lo que es pertinente preguntarse: ¿Qué quiero saber frente al bien, servicio, programa, proyecto o política pública?, para después identificar cuál de estos documentos presenta los datos requeridos.

Cabe aclarar que estos instrumentos son complementarios e interdependientes entre sí, por lo que el informe que resulta del control social puede verse más fortalecido en sus hallazgos, análisis y futuras propuestas si se integra la lectura de varios o de todos ellos. Se recomienda pues, que previo a una solicitud de información a la administración, se haga una búsqueda de estos instrumentos en los portales web.

Ejemplo 5:

Algunos escenarios que se pueden presentar en el análisis de los instrumentos para el control a la gestión pública

- Daniel, un joven interesado en el programa “jóvenes por la paz” decide hacerle seguimiento a su avance presupuestal y físico en el segundo año de gestión de la alcaldía de su municipio. Luego de realizar la lectura del Plan Operativo Anual de Inversiones advierte que el presupuesto ejecutado es menor que el programado, y que el avance anual del proyecto es del 20%. Sobre ello concluye que tanto el avance presupuestal y físico del proyecto se encuentran en estado crítico, y decide alertar sobre ello a la administración de su municipio, la cual se compromete a invertir el dinero prometido en los dos siguientes años de gobierno.
- Al hacer la lectura del Plan Indicativo, Beatriz se da cuenta que la línea base es menor a la meta programada por la actual administración en el programa de educación superior. Así, en el informe que redactan ella y un grupo de ciudadanos que hacen control social a la educación pública, le sugieren a la administración aumentar la cantidad de beneficiarios a becas de educación superior, ya que la gestión de lo público debe proponer una meta igual o mejor a los gobiernos que le anteceden.

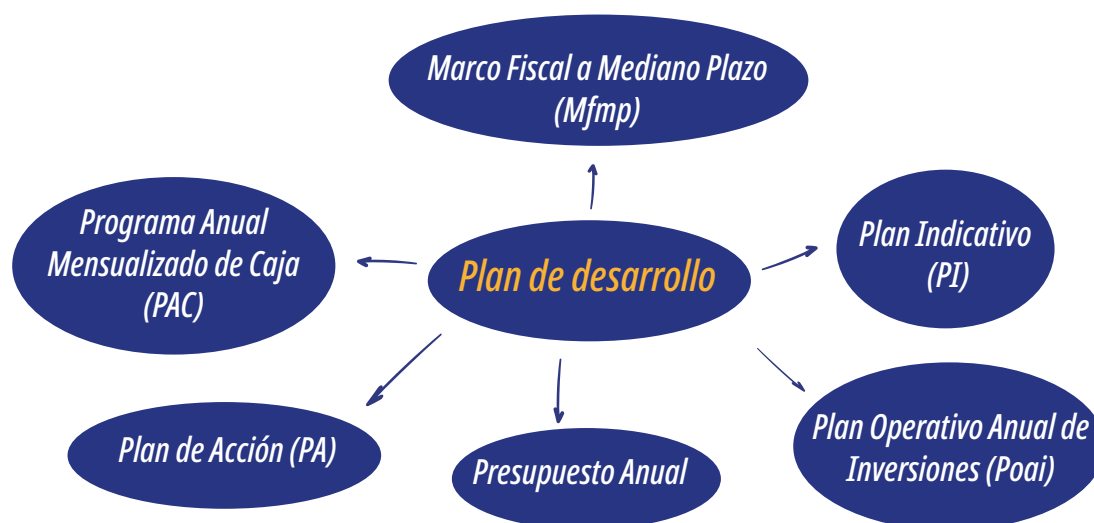


Gráfico 7. Instrumentos de control territorial

4. FINANZAS PÚBLICAS

En un ejercicio de control social es inevitable encontrarnos con conceptos y elementos propios de las finanzas públicas, por ejemplo, a la hora de analizar el presupuesto de una política pública. Para ello, se presentan a continuación las categorías más básicas de esta temática, a fin de contribuir en los análisis que implica esta modalidad de participación.

4.1. ¿Qué es el ingreso público?

Es la cantidad de dinero con la cual dispone el Estado, distribuida a las entidades públicas para financiar y ejecutar el gasto público. Existen tres tipos de ingresos, cuyas características dependen de la proveniencia de los recursos que obtiene el Gobierno, a saber: **tributarios, no tributarios y de capital**. Los primeros, se derivan de los impuestos establecidos por el Gobierno, los segundos, son originados por fuentes no impositivas, y los terceros, son generados por la venta o alquiler de bienes.

<i>Se dividen en tres, de acuerdo con la proveniencia de los recursos que obtiene el Gobierno.</i>		
<i>Ingresos corrientes</i>		<i>Ingresos de capital</i>
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>Ingresos no tributarios</i>	
<i>Se derivan de los impuestos.</i>	<i>Son originados de fuentes no impositivas.</i>	<i>Son generados por la venta de activos y el endeudamiento.</i>
<i>Ejemplos:</i>		
<i>Nacionales</i>	<i>Impuestos a la renta, sobre el patrimonio, a los aranceles y el IVA.</i>	<i>Tasas, multas, regalías, alquileres y primas.</i>
<i>Municipales</i>	<i>Predial, industria y comercio, impuestos sobre vehículos automotores, delineación urbana, juegos de azar y espectáculos</i>	<i>Sistema general de participación (transferencias de la Nación) Tasas, tarifas, multas, regalías, contribuciones, alquileres y primas</i>
		<i>Venta de empresas públicas o bienes inmuebles como terrenos y edificios. Rendimientos o excedentes financieros Créditos</i>

Tabla 3. Ingreso público

4.2. ¿Qué es el gasto público?

Es todo desembolso de recursos públicos que realiza el Estado en un periodo determinado, mediante la adquisición de bienes y servicios de utilidad pública y mediante las inversiones públicas. En términos generales, se divide en tres tipos: el primero, corresponde a los **gastos de funcionamiento**, que permiten que la maquinaria estatal opere adecuadamente. El segundo, a los **gastos de inversión**, dirigidos a aumentar el patrimonio público. Y el tercer tipo, a aquellos **gastos que cubren el servicio de la deuda** e incluyen el pago o abono de la misma, los intereses y la financiación de la deuda interna y externa.

<i>Se divide en tres, según el destino del desembolso de los recursos públicos</i>		
<i>Gastos de funcionamiento</i>	<i>Gastos de inversión</i>	<i>Gastos que cubren el servicio de la deuda</i>
<i>Garantizan el funcionamiento de la maquinaria estatal.</i>	<i>Se dirigen a aumentar el patrimonio público.</i>	<i>Comprende el pago o abono de la deuda interna y externa.</i>
<i>Ejemplos:</i>		
<i>Los gastos que genera la burocracia, como el pago de personal, los trámites y las operaciones.</i>	<i>Obras de infraestructura y la prestación y cobertura de un bien o servicio público.</i>	<i>Pago o abono a las entidades prestadoras de un crédito al Estado.</i>

Tabla 4. Gasto público

4.3. ¿Qué es la inversión pública?

Es el empleo que se hace de los ingresos públicos en obras, infraestructura, servicios y programas de reinversión que promuevan el bienestar y un mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. Por tanto, un adecuado manejo de la inversión pública genera incentivos para que las personas paguen los impuestos, y propicia un círculo virtuoso de recaudación, gasto e inversión de los recursos públicos.



Gráfico 8. Finanzas públicas

PÍLDORA 5

¿Cómo podemos entender las finanzas públicas?

Una metáfora para comprender las finanzas públicas se da con el funcionamiento de una familia. En ella, uno o varios de sus miembros tienen ingresos que provienen de actividades laborales como dependientes, independientes o por medio de rentas de propiedades o acciones que hayan adquirido. Estos **ingresos** son utilizados para asumir los **gastos** relacionados con el costo de la vivienda o los servicios públicos. Sin embargo, como los ingresos no alcanzan a cubrir otros de los gastos de la familia, deciden recurrir al **endeudamiento** para financiar la educación superior de sus hijos, lo que, a largo plazo se traduce en una **inversión** que mejorará la calidad de vida de su familia. Así, para sortear esta situación, la familia suma a los gastos el **servicio a la deuda** y en un determinado momento, recurre a la **venta de un activo**, es decir, una propiedad, un terreno o un automóvil de la familia, para aportar o cancelar la deuda. De ahí que a la hora de adquirir una deuda, es esencial preguntarse el para qué y bajo qué condiciones.



ANEXOS

Anexo 1: Formato de derecho de petición

Medellín, _____

Señores:

(FUNCIONARIO, ENTIDAD, SECRETARÍA O ADMINISTRACIÓN EN GENERAL)

Asunto: Derecho de Petición: (Escribir el tema de la información solicitada)

Yo, _____, identificado con cédula de ciudadanía número _____, expedida en el municipio de _____ y domiciliada en la _____ del municipio de _____, en ejercicio del derecho de petición que consagra el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, **respetuosamente solicito lo siguiente:**

(Escribir de manera clara la información que necesita)

De tal manera, pido que se me facilite toda la documentación e información relacionada con lo anteriormente descrito.

La petición anterior está fundamentada en las siguientes razones:

(Exponer las razones que justifican la petición)

Para los efectos pertinentes, anexo los siguientes soportes y documentos:

(Anexar los documentos que respaldan el derecho de petición)

Por favor enviar respuesta a este derecho de petición a la dirección electrónica que aparece al pie de mi firma

Firma de quien solicita la información

Nombre completo

Cédula: _____ **de** _____

Dirección: _____ del municipio de _____

Teléfono: _____

Correo electrónico: _____

Anexo 2: Acción de tutela

(Día, mes, año)

Señor
JUEZ (REPARTO)

Yo, _____, identificado con Cédula de Ciudadanía No. _____, de _____ (_____), domiciliado en _____, actuando en mi propio nombre, con todo respeto manifiesto ante usted que en ejercicio del derecho de tutela consagrado en el Artículo 86 de la Constitución Política y reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, por medio del presente escrito formulo acción de tutela contra **(instituto o entidad del Estado al que se dirigió el derecho de petición)**, representado legalmente por _____, identificado con la Cédula de Ciudadanía _____ o quien haga sus veces con domicilio en la ciudad de _ a fin de que se le ordene dentro de un plazo prudencial perentorio, en amparo de mi derecho fundamental de petición, sea resuelta mi solicitud formulada a esa sociedad, escrito de fecha _____.

Hechos

(Narrar de forma sistemática y consecencial los hechos: debe tenerse en cuenta las condiciones de tiempo, modo y lugar. Se recomienda enumerar los hechos uno a uno para dar claridad sobre el asunto -PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO...-)

NOTA: con los hechos deben incluirse, entre otros, lo que se buscaba con el derecho de petición y el día en que se presentó tal derecho. Así mismo, como último hecho -si fuere aplicable- se debe hablar sobre la no respuesta al derecho (Ej.: con respecto al derecho de petición dirigido a X no se ha generado respuesta alguna hasta la fecha, lo cual vulnera mi derecho fundamental de petición).

DERECHO FUNDAMENTAL VIOLADO

(Aquí se deben presentar fundamentos sobre el derecho o derechos fundamentales que considera violados con la no respuesta)

Con la omisión de actuar por parte de _____ frente a mi petición escrita de fecha _____ estimo que se está violando, entre otros de mis derechos fundamentales, el consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, que establece: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales."

En principio, el derecho de petición está dirigido para hacer peticiones y solicitudes ante entidades y autoridades estatales, pero hay casos en que también aplica para empresas o instituciones privadas. Al respecto dice el Artículo 32 de la Ley 1437 de 2011: «Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes. Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título. Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley». Como se ve en el caso, de conformidad con los hechos narrados, la grabación telefónica es pieza esencial para el correcto ejercicio de mi derecho fundamental a la defensa como consumidor/usuario ante un trámite posiblemente arbitrario de la empresa.

Ahora, el Cpac, en su Artículo 14 (Capítulo I) establece un término general de respuesta de 15 días hábiles siguientes a su recepción para cualquier tipo de petición, pero también define que respecto a la petición de documentos e información, se tiene un término especial: “Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción”.

La teoría del núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales es una garantía constitucional contra su vulneración. El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares.

En la ponderación de valores constitucionales requerida en cada caso, es necesario garantizar una especial “fuerza de resistencia” a los derechos fundamentales, representada en la teoría del núcleo esencial, frente a otros valores jurídicos consagrados en la Constitución, por lo cual, el ejercicio efectivo del derecho de petición supone el derecho a obtener una pronta respuesta o resolución. Las dilaciones indebidas en la tramitación y respuesta a una solicitud, constituye vulneración del derecho fundamental de petición, derecho que tampoco está, ni puede estar sometido a razones de trámite como volumen de solicitudes por resolver, orden de solicitudes, carencia de personal, etc. Toda vez que la Constitución Política contiene una escala de valores impide, salvo casos de extrema necesidad, conceder prioridad a un bien jurídico por encima de un derecho fundamental. La Constitución es norma de normas y la efectividad de los derechos fundamentales, tales como el de petición, en ningún caso puede ser anulado por razones de orden administrativo o procedimental.

De todo lo anteriormente expuesto es de concluir que, la no respuesta oportuna por parte de _____ a mi solicitud escrita de fecha del _____ constituyen omisiones violatorias de mi derecho fundamental de petición, además de que supone mi indefensión ante la misma respecto de la imposibilidad de generar información con el objetivo de _____, quebrantándose los principios de _____.

PRETENSIONES

Solicito señor juez, lo siguiente:

PRIMERO, se tutele mi derecho fundamental de petición vulnerado por la entidad.

SEGUNDO, en consecuencia, se ordene a _____ dar respuesta de fondo a mi petición y remita copia de _____ tal y como se pedía en el derecho de petición de fecha del _____.

COMPETENCIA

El Artículo 1° del Decreto 1983 de 2017, que modifica lo dispuesto del Artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, establece que respecto del reparto de la acción de tutela “Para los efectos previstos en el Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los jueces municipales”.

PROCEDENCIA Y LEGITIMIDAD

Esta acción de tutela es procedente de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 2, 5 y 9 del Decreto 2591 de 1991, ya que lo que se pretende es que se garantice mi derecho fundamental de petición, toda vez que la petición consiste en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela actúe o se abstenga de hacerlo según el inciso 2° Artículo 86 de la C.P.: siendo únicamente aceptables como otros medios de defensa judicial, para los fines de exclusión de la acción de tutela, aquellos que resulten aptos para hacer efectivo el derecho, es decir, que no tienen tal carácter los mecanismos que carezcan de conducencia y eficacia jurídica para la real garantía del derecho vulnerado.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia T-149/13 estableció que de acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares, según se trate, siempre que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”, y en ese sentido que:

“En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional”. (Subraya fuera de texto).

JURAMENTO

Para los efectos de que tratan los artículos 37 y 38 del Decreto 2591 de 1991, manifiesto, bajo juramento que con anterioridad a esta acción no he promovido acción similar por los mismos hechos.

PRUEBAS

(Describir una a una las pruebas que se tienen sobre el asunto. Es muy importante aportar la copia del derecho de petición con sello de recibido por la entidad, ya que demuestra que ésta realmente tuvo conocimiento del mismo. Por lo tanto, se recomienda siempre dejar soporte de que se presentó el derecho de petición por cualquier medio -incluso pantallazos- si fuera virtual)

NOTIFICACIONES

La entidad accionada representada legalmente por _____ o quien haga sus veces, puede ser notificada en la _____ ciudad de (ciudad y departamento)

El suscrito (quién presenta la tutela) las recibirá en la (dirección personal), ciudad de (ciudad y departamento) (donde estoy domiciliado) o en la secretaría de su despacho.

Respetuosamente;

Nombre de quien presenta la tutela
C.C. _____ de _____ (departamento)

LISTA DE REFERENCIAS

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia.

Conciudadanía (2014). El control social a la gestión pública: una responsabilidad social y un derecho. Pactemos. N° 41

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (S.F). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores. Estrategia para el fortalecimiento Estadístico Territorial. Herramientas para estadísticas para una gestión territorial más efectiva.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012). Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados. Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan Indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones, Presupuesto, Plan de Acción y Programa Anual Mensualizado de Caja. Guías para la gestión pública territorial. N° 11.

Ministerio del Interior: Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal. (S.F). Democracia, participación y acción comunal. URL:<https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla.pdf>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2018). Manual de Gobierno Digital. Implementación de la política de Gobierno Digital. URL: http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-7941_recurso_1.pdf

Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín (Vcpdm) (2018). Balance de la implementación del Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 2016-2019, “Medellín cuenta con vos”. Medellín.