

6. LA COLABORACIÓN EFECTIVA DESDE LA PERSPECTIVA DE UNA VEEDURÍA CIUDADANA

MOSAICO COLOMBIA. Informe de Resultados

6.1 Las veedurías y la colaboración

Los ciudadanos somos actores que incidimos y cumplimos un rol importante en el manejo ambiental al ser beneficiarios directos de los servicios ecosistémicos que el ambiente nos presta. Junto con las ONGs y las Universidades, somos uno de los actores más importantes de la sociedad civil, por lo que la Constitución colombiana del 91 consagra la participación ciudadana en la toma de decisiones nacionales y regionales.

Uno de los mecanismos de participación ciudadana son las veedurías ciudadanas. Su papel es vigilar la gestión pública, garantizar que esa gestión beneficie a la comunidad y defender los recursos públicos, entre ellos, los recursos naturales. La Veeduría de Mocoa es un ejemplo de este tipo de alianza entre ciudadanos que actúa como otro actor central para la Gobernanza ambiental del territorio en la Amazonía Colombiana.

La Veeduría de Mocoa nace en 2011 y cuenta actualmente con 12 ciudadanos activos (hombres y mujeres). Su papel se ha orientado a ejercer el control social en obras de infraestructura que se ubican en la región como es el caso de la carretera que conecta los municipios de Mocoa y San Francisco (departamento del Putumayo), corredor de ecosistemas estratégicos, que une los Andes y la Amazonía. Pero también esta veeduría enfoca sus esfuerzos en promover como estrategia de conservación, la Participación Ciudadana.

Se les invitó a hacer parte de esta investigación como socios del proyecto GIA después de su participación en el taller del Mosaico Colombia de septiembre de 2019 en Guasca - Cundinamarca. La investigación con ellos buscó identificar cuáles son los aspectos importantes a tener en cuenta para que esta alianza ciudadana logre realizar la labor de vigilancia y control social de la gestión pública a la que están comprometidos. Para la investigación se realizaron 3 entrevistas y 1 grupo focal con la participación de 5 de los veedores.

6.2. Factores y sus Componentes



El Diagrama No. 1 insinúa que hay diversos factores -internos y externos- que inciden en el logro de los objetivos y propósitos que los ciudadanos de la veeduría enfrentan en este tipo de relación colaborativa. Esta investigación identificó 86 factores externos e internos o *Componentes del Factor* que se clasificaron en 9 categorías o **Factores**. El nombre de cada **Factor** responde tanto al Diagrama Teórico del que se partió como a las precisiones e identificaciones lingüísticas empleadas por los entrevistados.

Tabla 1. Factores y componentes que inciden en la Colaboración Intercultural desde la perspectiva de la Veeduría de Mocoa

Factores Externos	Componentes del factor
<p>F1. <u>Estructura y funcionamiento del Estado colombiano</u> Este factor abarca y describe tanto las normas correspondientes a la participación como todos los aspectos organizativos, administrativos, de contratación, de servicio y atención con los que la veeduría debe relacionarse en el ejercicio de sus funciones con el Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relación Estado – Participación *El Estado es el mayor empleador por lo que genera conflicto de intereses para la participación *No promueve la participación *Desconocimiento institucional y de funcionarios de los alcances de las veedurías *Desconocimiento de marcos legales sobre participación *Desconfianza ciudadana hacia la gestión del Estado • Estado – obras de infraestructura *Ineficiencia del Estado para ejecutar las obras *Corrupción *Incumplimiento *Relación inequitativa Estado-contratistas vs veeduría • Aspectos político-administrativos del Estado * Alta burocracia * Administración Central vs Regional * Falta presencia estatal *Ineficiencia del Estado para promover espacios de control a la gestión pública *Política de cumplir incumpliendo (ineficiencia participativa) *Acceso desigual a la educación que se refleja en falta de participación cualificada *Políticas posconflicto de no actuación que pone en riesgo la participación *Estructura del Estado dificulta la participación (varias entidades) • Marcos Legales *Promueven y facilitan la participación ciudadana
<p>F2. <u>Factores de la Obra de Infraestructura</u> Este factor se relaciona con aspectos que derivan de la obra misma y que afecta la</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Características de ejecución de la obra *Otros proyectos económicos de la región impulsan y presionan veladamente la obra

<p>relación colaborativa entre los ciudadanos para realizar el ejercicio de fiscalización y vigilancia de la obra</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Proyectos estructurados por fases *Ineficiencia del Estado para la implementación de los proyectos de obras *Andamiaje complejo de entidades contratistas dificultan el ejercicio de la veeduría ● Operatividad obra-veeduría <ul style="list-style-type: none"> *Desigualdad de condiciones contratistas-veeduría *Débil comunicación Invías-Veeduría *Dificultades por lenguaje técnico y especializado *Acciones engañosas de contratistas con la población para legitimar la obra (promesas de generación de empleo) *Corrupción en los proyectos
<p>F3. <u>Violencia, Acuerdos de Paz y Políticas de posconflicto</u> Para el ejercicio de control y vigilancia la alianza ciudadana debe atravesar hechos que derivan directamente de las situaciones de violencia que desembocaron en los Acuerdos de Paz y las políticas de posconflicto</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Violencia histórica en la región Piedemonte Amazónico <ul style="list-style-type: none"> *Afectación de los procesos sociales *Miedo ciudadano a la participación *líderes ambientales amenazados *Violencia estatal sistemática: se amedra la protesta social y se estigmatiza a los líderes *Vigilancia del ejército a la veeduría por su acción de participación ● Cambios generados por los Acuerdos de Paz y políticas de Posconflicto <ul style="list-style-type: none"> *Tanto los Acuerdos como las políticas posconflicto avalan la participación ciudadana *Mocoa es declarado municipio priorizado para la implementación de los Acuerdos *La llegada de nuevos actores armados en pugna por el control territorial después de los Acuerdos genera amenazas al ejercicio de la veeduría *El incumplimiento de los Acuerdos vulnera las garantías para el ejercicio de participación ciudadana *La política de no acción del Estado genera riesgos para la participación *Se generó un clima totalmente adverso para la participación
<p>F4. <u>Factores que inciden en la percepción general sobre las veedurías</u> Uno de los factores externos que afecta la relación colaborativa para lograr el objetivo de esta alianza de ciudadanos está relacionado con la percepción que se tiene de la veeduría por los otros actores: Estado, contratistas, ciudadanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Credibilidad de las veedurías <ul style="list-style-type: none"> *Desconfianza al ejercicio de las veedurías *Enfrentamientos entre veedurías *Creación de veedurías a conveniencia de los contratistas ● Desconocimiento del rol de las veedurías

	<ul style="list-style-type: none"> *Tanto los ciudadanos como los contratistas desconocen el rol de la veeduría y de la participación ciudadana en general *Percepción de que participar en las veedurías es peligroso *Ciudadanos ven a la veeduría como oportunidad de empleo
<p>F5. <u>Intereses de terceros</u> Sobre las obras de infraestructura convergen distintos tipos de intereses económicos, políticos y de conservación que inciden en la relación colaborativa de los ciudadanos que participan en el mecanismo de la veeduría</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De infraestructura <ul style="list-style-type: none"> *Proyectos dormidos o latentes *Institucionales sobre áreas protegidas • Regionales <ul style="list-style-type: none"> *Proyectos económicos de terceros que presionan la obra objeto de vigilancia y control, que operan en la sombra *Intereses de terceros de diferente nivel: transnacionales, nacionales, regionales, locales *Región con tradición de interés investigativo por parte de la Academia y ONGs para el desarrollo y la conservación
<p>F6. <u>Factores que inciden para establecer Alianzas entre los veedores y la sociedad civil</u> Este factor que afecta la alianza colaborativa entre ciudadanos para vigilar la gestión pública está relacionado con la capacidad de gestionar Alianzas efectivas con terceros</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones de los Aliados posibles <ul style="list-style-type: none"> *Estructura central y vertical de la Academia *Falta de sinergia entre los departamentos y facultades universitarios *Dependencia de los donantes *Restricciones de los donantes (tiempos de planificación) *Rigidez Estructural de Academia y ONGs *Proyectos amarrados a la agenda global • Limitaciones de la veeduría <ul style="list-style-type: none"> *Desconocimiento de los mecanismos de participación • Causas coyunturales <ul style="list-style-type: none"> *Los desastres naturales generan alta participación ciudadana y flujo de recursos financieros
Factores Internos	Componentes del factor
<p>F7. <u>Aspectos que inciden en la gestión de la veeduría</u> La veeduría ciudadana también enfrenta retos relacionados a ella misma que afectan su capacidad de gestión e inciden en la relación colaborativa de estos ciudadanos para el ejercicio de vigilancia y control que se han propuesto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De recursos <ul style="list-style-type: none"> *Alianzas puntuales con terceros para la sostenibilidad *Capacidad operativa limitada *Falta de financiación para operar • Uso de los mecanismos de participación <ul style="list-style-type: none"> *Desconocimiento general de la ciudadanía sobre el control social y la participación ciudadana

	<ul style="list-style-type: none"> *Conflicto de intereses por desconocimiento de impedimentos legales para participar en la veeduría *Falta conocimiento de las herramientas de control social ● Logísticos <ul style="list-style-type: none"> *Las veedurías son presa de la burocracia estatal y de los contratistas *Deficientes redes de cobertura para la comunicación virtual *La edad de los veedores juega a favor (respetabilidad) y en contra (desplazamiento) *El estado al ser mayor empleador regional limita la participación ciudadana ● Imprevistos <ul style="list-style-type: none"> *El Covid 19 limita el ejercicio de la veeduría *El Covid se convierte en un reto de resiliencia para la gestión y sostenibilidad a futuro de la veeduría
<p><u>F8. Factores Organizativos internos de la veeduría que inciden en sus acciones colaborativas</u></p> <p>Este factor interno aborda la forma cómo se encuentra organizada la veeduría para atender los objetivos de la alianza ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Estructural <ul style="list-style-type: none"> *Los miembros de la veeduría trabajan en diferentes temas y aportan a la veeduría según sus conocimientos *El eje central es ambiental: RRNN *Falta de experiencia de algunos veedores *Limitación de recursos logísticos *Sensibilidad ambiental y social *Veeduría ambiental permanente, de largo plazo *Permanencia de los miembros en la veeduría pese a limitaciones ● Relaciones <ul style="list-style-type: none"> *Se asesoran para temas puntuales de personas conectoras *Claridad de objetivos ● Dirección <ul style="list-style-type: none"> *Existe un trabajo horizontal *El equipo trabaja dividiéndose las funciones de acuerdo con requerimientos de la obra o de objetivos de capacitación
<p><u>F9. Logros y retos de los socios en alianza</u></p> <p>El reconocimiento de los avances y de los retos que el ejercicio de vigilancia y control social a la gestión pública se eleva como otro factor que incide en la relación colaborativa ciudadana y que le permite revisarse y retroalimentarse</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Reconocimiento <ul style="list-style-type: none"> *Reconocimiento de la veeduría ante instituciones, contratistas y ciudadanía *Incidencia en la ciudadanía de la importancia de la participación ● Estrategias de participación

para utilizar las acciones que consideren convenientes y oportunas

*Uso de diferentes mecanismos para incrementar la participación: radio, conversatorios, capacitaciones, Observatorio ciudadano

- **Retos**

*Territorial: conocimiento del territorio para la participación ciudadana

*Educativo: formación de la Cátedra Municipal de participación ciudadana. Formación ciudadana en todos los niveles educativos

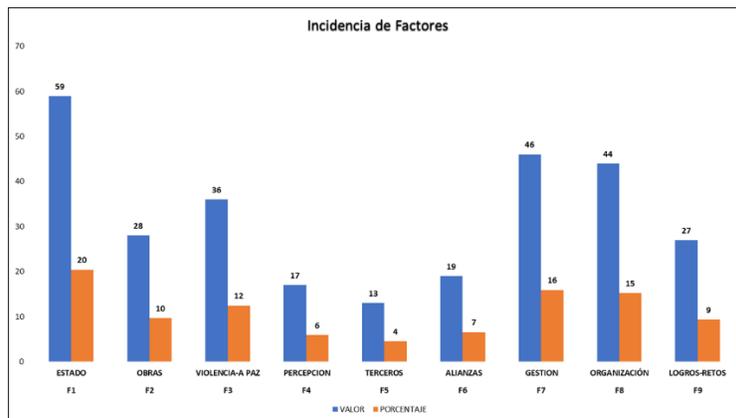
*De gestión: seguimiento a todos los proyectos de infraestructura

6.2.1. Análisis Factores Veeduría

La Gráfica 1 muestra los factores y como éstos inciden en la relación colaborativa ciudadana, de acuerdo con lo manifestado por los entrevistados. Se identifican tres niveles de importancia: un *primer nivel* que oscila entre el 20 y el 15% para los siguientes factores: a) 1 Factor externo **Estructura y Funcionamiento del Estado colombiano-F1 (20%)**; b) dos factores internos: **Aspectos que inciden en la gestión de la veeduría-F7 (16%)** y **Factores Organizativos internos de la veeduría que inciden en sus acciones colaborativas-F8 (15%)**.

Un *segundo nivel* para factores que oscilan entre el 12 y 9% de incidencia, conformados por: a) dos factores externos: Violencia, Acuerdos de Paz y Políticas Posconflicto-F3 (12%), Factores de la Obra de Infraestructura-F2 (10%) y b) Un factor interno: Logros y Retos de los socios en la alianza-F9 (9%).

Un *tercer nivel* lo conforman 3 factores externos: Factores que inciden para establecer Alianzas entre los veedores y la sociedad civil-F6 (7%), Factores que inciden en la percepción general de las veedurías-F4 (6%) e Intereses de terceros-F5 (4%).



Gráfica 1. Consolidado de Factores que inciden en la alianza desde la perspectiva de la Veeduría de Mocoa

Para el análisis de los Factores nos centraremos en los señalados para el primer nivel por la veeduría de Mocoa.

6.2.1.1. La **Estructura y Funcionamiento del Estado** la veeduría considera que es el factor que más incidente en las relaciones colaborativas efectivas que se da entre ellos como ciudadanos para el cumplimiento de su objetivo de vigilancia y control del gasto y los recursos públicos. Justamente porque su acción principal es sobre el gasto y recursos públicos, la relación con el Estado es obligatoria y los obliga a enfrentar distintos aspectos relacionados con el mismo. La categoría comprende cuatro componentes: relación Estado - Participación; Estado – obras de infraestructura; aspectos político-administrativos del Estado; y finalmente Marcos Legales. (Tabla 1).

a) Para el componente **Relación Estado-Participación** los entrevistados señalaron que existen varias situaciones que dificultan el ejercicio de vigilancia y control ciudadana. En primer lugar, el Estado es el mayor empleador de la región, y ante la expectativa laboral, los ciudadanos prefieren no involucrarse por los posibles conflictos de intereses que se pueden dar; esto reduce e inhibe la participación ciudadana en este tipo de mecanismo de vigilancia y control que es la veeduría. De otro lado, si bien el Estado está obligado a promover la participación, en la práctica las instituciones omiten esta obligación constitucional, omisión que influye en una baja cultura de participación. A este escenario se le suma el desconocimiento institucional y de los funcionarios sobre los alcances de la veeduría y de los marcos legales sobre la participación. Las veedurías buscan garantizar la transparencia de la ejecución de la obra y vigilar que se cumplan los términos de la contratación, incluidos los aspectos de mitigación de la obra por los impactos que se generan ambientalmente; pero, por regla general, los funcionarios ven en las veedurías una amenaza para el desarrollo de la obra, por lo que prefieren ignorarla o combatirla. Como resultado de este contexto, la ciudadanía tiene una desconfianza generalizada hacia la gestión del Estado, en la que prefiere no implicarse.

b) En relación con el **Estado – obras de infraestructura**, los entrevistados señalan que hay un Estado que es ineficiente a la hora de demandar de los contratistas el cumplimiento en la ejecución de la obra en los términos estipulados, que se suma a una crónica cultura de corrupción que mina las instituciones y desangra los presupuestos. Esta situación también expresa la relación asimétrica y desigual que se da entre los ciudadanos que conforman la veeduría y el Estado-contratistas. Estos últimos tienen todo el poder financiero, tecnológico y de recursos para asumir su rol en las obras de infraestructura, mientras los ciudadanos no disponen de las mismas posibilidades, y en la mayoría de los casos deben asumir su ejercicio con los recursos de que dispone cada uno de los miembros de la veeduría

c) En cuanto a los **Aspectos político-administrativos del Estado** y para hacer efectivo su ejercicio ciudadano, la veeduría debe capotear la débil presencia del Estado en las regiones, la alta burocracia estatal, la inveterada forma de gobernar en la que prima una fuerte administración central contra una débil autonomía regional. Esta estructura del Estado hace que la participación se complejice, dificultad que se incrementa con la falta de promoción de espacios para el control de la gestión pública, la práctica de cumplir – incumpliendo al realizar acciones formales de información ciudadana con lenguajes técnicos inaccesibles para el común de los ciudadanos y que asume como participación y consulta efectiva, y una política de no acción que ha asumido el

Estado como parte de las políticas de posconflicto que pone en riesgo el ejercicio de la participación.¹

d) Finalmente, los **Marcos Legales**, son el último de los componentes de esta categoría que fue señalada por la veeduría de Mocoa como incidente en el logro de los objetivos propuestos en alianza colaborativa de los ciudadanos que la conforman. La Constitución del 91 da un paso importante al establecer que Colombia es una democracia representativa y participativa. Con la participación directa busca ampliar la incidencia ciudadana en las decisiones que atañen al Estado. Para desarrollar este nivel de la participación se establecieron varios mecanismos, uno de ellos las veedurías ciudadanas. A través de ellas se busca que los ciudadanos se involucren en la gestión pública mediante acciones de vigilancia y control sobre esta: manejo y cuidado de los recursos públicos; asignación de estos adecuadamente; cumplimiento de los compromisos establecidos; velar porque se apliquen los principios de calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas; contratación pública; eficiencia y diligencia de las entidades y funcionarios; garantizar los objetivos propuestos por el Estado; transparencia en la ejecución de proyectos; vigilancia sobre la planeación; recibir sugerencias y observaciones ciudadanas; solicitar informes y garantizar que la acción del Estado llegue a los beneficiarios. Pese a que también existe una normatividad que las reglamenta y que existe jurisprudencia aclaratoria de los alcances de la veeduría de la Corte Constitucional, la brecha entre la norma y su aplicación efectiva es grande. En la práctica, las instituciones y los funcionarios adolecen de los conocimientos legales correspondientes para trabajar en sinergia con las veedurías; o las hostigan o desconocen; o las bloquean con documentos técnicos especializados; o la estructura burocrática las desborda. Así que, si bien existe un terreno legal favorable, la compleja estructura que deben abordar dificulta su accionar, tergiversando su función: garantizar el desarrollo, transparencia e implementación de los proyectos u obras a ejecutar por el Estado.²

6.2.1.2. Aspectos que inciden en la gestión de la veeduría de Mocoa este factor se refiere a aspectos propios que suceden al interior de la veeduría y que afectan su capacidad para gestionar, incidiendo en la relación colaborativa entre ciudadanos y su participación efectiva de vigilancia y control social. Cuatro son los aspectos que abarca:

a) **De recursos.** La alianza ciudadana carece de los recursos financieros y económicos para su óptimo funcionamiento. Este aspecto limita su capacidad operativa, pese a que realiza Alianzas puntuales con terceros que han ayudado a la sostenibilidad de los procesos y que trabaja con los recursos propios de sus miembros.

b) **Uso de los mecanismos de participación.** Un aspecto central que afecta la relación colaborativa de estos ciudadanos es el desconocimiento general de la población sobre los mecanismos de participación y de vigilancia y control social a la gestión pública y el uso de herramientas legales asociadas a ellos. Entre los veedores mismos existen diferentes niveles de conocimiento de estos mecanismos y herramientas de participación, que en algunas oportunidades genera conflictos por desconocer los impedimentos legales que como ciudadanos se puede tener para participar en una veeduría

¹ OJO para el análisis incluir la asimetría de poder común denominador con las ONGs

² OJO otro factor común con ONGs: la brecha entre normatividad y aplicación efectiva

c) **Logísticos.** Los ciudadanos asociados en la veeduría también enfrentan un aspecto que puede desbordar sus capacidades de gestión: la compleja burocracia estatal y de los contratistas. Por otro lado, al ser el Estado el mayor empleador local, se pueden llegar a generar conflictos para la participación en la veeduría reduciendo el número de ciudadanos a comprometerse en la gestión. Otros aspectos logísticos se relacionan con la edad de los veedores (son personas mayores de 50 años, en su mayoría) que favorece en cuanto a la respetabilidad, credibilidad y autoridad que genera frente a los actores (Estado y contratistas) y la ciudadanía, pero que limitan a la hora de gestionar. Y finalmente, el Covid 19 evidenció la deficiente cobertura y de redes para la comunicación virtual, lo que ha limitado su gestión operativa y de comunicación

d) **Imprevistos.** Como a todos, el 2020 sorprendió a estos ciudadanos el Covid 19, que si bien no desmanteló sus esfuerzos para realizar su oficio de vigilancia y control, si la limitó de forma importante. El confinamiento obligado por un tiempo indeterminado redujo el flujo de recursos y debilitó fuertemente su capacidad de vigilancia y seguimiento a las obras del Estado.

6.2.1.3. Factores Organizativos internos de la veeduría que inciden en sus acciones

colaborativas. Situaciones relativas a la forma como se encuentran organizados los ciudadanos de la veeduría de Mocoa se convierten en un factor que afecta los propósitos de vigilancia y control que se han propuesto estos veedores. Los entrevistados identificaron 3 tipos de aspectos organizativos:

a) **Estructurales.** A estos ciudadanos los convoca su interés por la protección de los recursos naturales. Se declaran a sí mismos como apasionados ambientalistas y detractores de la ineficiencia y corrupción estatal. Debido a este sentir conformaron una veeduría de carácter permanente que sirva a estos propósitos: el cuidado de los recursos naturales, la defensa de lo público, pero también a su vocación social de elevar la conciencia ciudadana y mejorar con ello la participación. Si bien existe un ánimo sólido de trabajo en esta dirección, la veeduría afronta limitación de recursos (económicos y logísticos), falta de experiencia en algunos de ellos, y un trabajo de todos en el que cada uno aporta al equipo sus conocimientos desde las diferentes experticias que tienen y acorde a sus posibilidades se desempeñan en las funciones a que haya lugar.

b) **Relaciones.** La necesidad de tener expertos en diferentes áreas es abordada por los veedores mediante la relación con simpatizantes que aportan a la veeduría como ciudadanos que apoyan con sus conocimientos y sugerencias en una especie de veedores transitorios, o amigos de la veeduría. Al tener objetivos claros esas relaciones son una amplia red de ciudadanos que aporta a los objetivos de la alianza ciudadana.

c) **Organización jerárquica.** La organización de estos ciudadanos es horizontal y se reparten funciones de acuerdo con los conocimientos que se tienen, los requerimientos de la obra o los objetivos de capacitación que se persigan.

6.3. PRÁCTICAS ESTRATÉGICAS y SUS COMPONENTES

Hasta el momento hemos abordado los **Factores** que la Veeduría de Mocoa considera que generan más retos a la relación colaborativa. Frente a estos retos, los ciudadanos en alianza realizan múltiples tipos de acciones con las que buscan resolver los obstáculos o aprovechar las oportunidades para el logro de sus objetivos de vigilancia y control social de la gestión pública y de

los recursos naturales. Estas acciones o *Componentes* son muy diversos, por lo cual las clasificamos por grupos afines llamados *Prácticas Estratégicas*.

Las Prácticas Estrategias aportan a los ciudadanos en alianza importante información sobre los aprendizajes obtenidos, que les sirve para retroalimentar sus propias políticas, fortalecer sus maneras de organizarse, y mejorar las tácticas a implementar. Esta investigación encontró que frente a los retos que generan los factores, la Veeduría de Mocoa realizó 61 tipos de estrategias, que se organizaron en 6 categorías, de acuerdo con el enfoque de la acción realizada y los términos usados por los entrevistados.

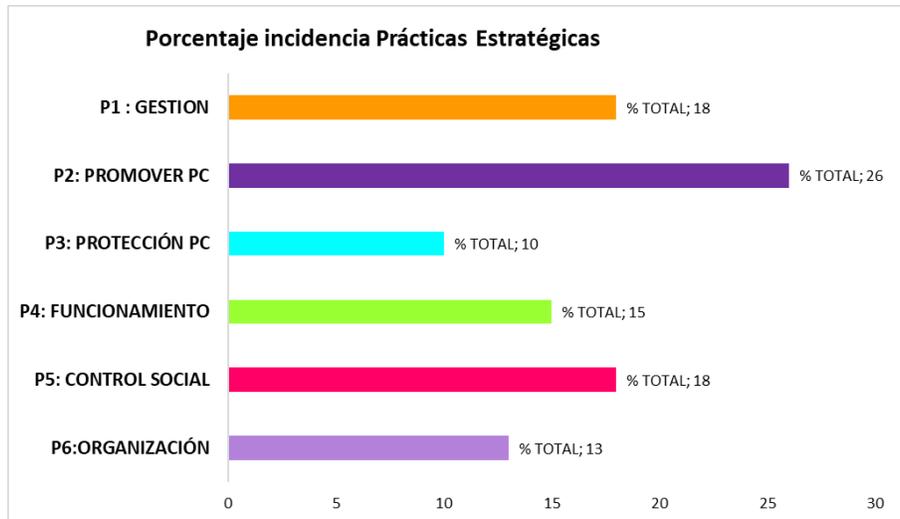
Tabla2. Prácticas Estratégicas que generan las partes en colaboración y su descripción desde la perspectiva de las ONGs que participaron en el estudio

Práctica Estratégica	Componentes de las prácticas estratégicas
<p>P1. <u>Apoyos a la Gestión</u> Esta práctica estratégica busca coordinar esfuerzos de los ciudadanos en alianza para usar los recursos de que disponen y así optimizar la gestión de vigilancia, control y conservación con la que están comprometidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Alianzas y apoyos externos <ul style="list-style-type: none"> *Rol Universidades: puente y traductor de lenguajes técnicos *Recibir apoyos externos *Realizar alianzas con terceros *Apoyarse en los entes de control ● Información y Capacitación <ul style="list-style-type: none"> *Gestión de apoyos educativos *Aliados fortalecen procesos en curso *Definir énfasis con los aliados *Recibir Capacitaciones en Participación ciudadana (WWF) *Participar en encuentros internacionales *Informarse con las Universidades en temas de infraestructura
<p>P2. <u>Acciones para Promover para la participación ciudadana</u> Promover la participación ciudadana local es la práctica empleada por la veeduría como eje estratégico para visibilizar su accionar y para garantizar la sostenibilidad de la veeduría y de su objetivo de vigilancia y control de la gestión pública sobre los recursos regionales que pertenecen a los ciudadanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Uso de herramientas de intervención local <ul style="list-style-type: none"> *Uso de instrumentos que incentiven e informen sobre la participación ciudadana: foros, simposios, radio *Promover en la ciudadanía el uso de videos que les permita informar sobre obras de infraestructura *Incidir en la ciudadanía para mejorar su nivel de conciencia política *Ser multiplicador ciudadano *Comunicación y cooperación con las comunidades *Creación del Observatorio ciudadano *Enseñar el manejo cauteloso como estrategia *Promover la participación ciudadana en todos los escenarios en los que estén ● De capacitación y formación

	<ul style="list-style-type: none"> *Talleres de capacitación *Aprovechar las coyunturas para realizar reflexiones ciudadanas *Informar a la ciudadanía sobre las múltiples maneras de participación *Alianzas con el sector educativo
<p>P3. <u>Actividades de protección al ejercicio de la participación ciudadana</u> Frente a las situaciones de violencia que se ciernen sobre los ciudadanos en alianza por participar en la gestión de vigilancia y control social, la veeduría esgrime acciones que protejan su vida y el ejercicio libre de la participación ciudadana que han asumido</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Legales <ul style="list-style-type: none"> *Ampararse en el poder de la legitimidad que la Constitución Nacional y las leyes han dado a la participación ciudadana y las veedurías frente a situaciones que los ponen en riesgo *Promover la participación ciudadana y la vigilancia y control social sobre la gestión pública del Estado y los recursos nacionales, regionales y locales • Tácticas de facto <ul style="list-style-type: none"> *Hablar con precaución frente a situaciones o actores que impliquen peligro *Hacerse visibles como veedores frente a situaciones de riesgo *Mimetizarse en la solidez del grupo para que no se identifiquen líderes – Todos líderes
<p>P4. <u>Estrategias de Funcionamiento</u> La veeduría aborda mediante esta práctica estratégica el uso de los recursos y su administración para facilitar y optimizar su ejercicio de la vigilancia y control social de la gestión pública y el cuidado y conservación de los recursos naturales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optimización de recursos disponibles <ul style="list-style-type: none"> *Manejo eficiente de los instrumentos y mecanismo de la participación ciudadana *Innovación en mecanismos de participación ciudadana *Apoyarse en la legitimidad de la participación ciudadana *Estudiar los contratos y apoyarse en amigos profesionales para su entendimiento *Apoyarse en la autoridad y credibilidad de los miembros de la veeduría • Atención a Objetivos <ul style="list-style-type: none"> * Incidir en procesos educativos locales * Ganar credibilidad por transparencia en la gestión *Creación del Observatorio Ciudadano * Defensa del territorio Amazónico * Estar alerta a la evolución de los proyectos de infraestructura
<p>P5. <u>Actos de Control Social a la gestión pública</u> La veeduría como mecanismo de participación social tiene funciones que le competen para el ejercicio de su vigilancia y control social; con</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De manejo <ul style="list-style-type: none"> *Continuidad en las fases de los proyectos *Conocer las instituciones – roles – responsables y forma de operar

<p>todo, esta alianza ciudadana se ve abocada a realizar además de las acciones legales que les compete, otras acciones de manejo para poder atravesar la estructura burocrática frente a la cual debe realizar las acciones legales correspondientes de vigilancia y control social a la gestión pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Filtrar información relevante a los proyectos de infraestructura *Permanecer alerta a los proyectos dormidos – latentes *Apoyar iniciativas de defensa del territorio Amazónico *Informarse del proyecto con entidades *Solicitar información a los ejecutores de la obra • Legales <ul style="list-style-type: none"> *Evidenciar la corrupción *Estudiar acciones e instrumentos legales *Apoyarse en las instituciones a las que les compete apoyar a las veedurías *Acudir a las instancias judiciales *Utilizar los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana *Participar en el diseño de políticas públicas
<p>P6. Organizativas Mediante estas acciones la veeduría busca garantizar la sostenibilidad de la alianza y el ejercicio de vigilancia y control social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De vinculación y permanencia <ul style="list-style-type: none"> *Vincularse activamente a una veeduría *Tener la actitud adecuada de pertenencia: “estamos ahí y ahí vamos a seguir” *Apoyarse en los lazos de amistad *” Seguir palpitando, aunque sea con las uñas” • De recursos <ul style="list-style-type: none"> *Uso de recursos propios para operar (improvisar espacios logísticos, uso de redes propias para la comunicación, ofrecer sus tiempos personales para la gestión de la veeduría) *Capacitarse permanentemente *Dividirse los trabajos entre los veedores *Estar alerta a que las Alianzas no reten la autonomía de sus acciones

La Gráfica No. 3 muestra los 6 tipos de prácticas estratégicas señaladas e implementadas por la Veeduría de Mocoa, así como el valor que dieron a cada una de ellas. El consolidado de los datos recolectados indica que la Veeduría de Mocoa consideró como relevantes 3 grupos de prácticas: **Acciones para Promover la Participación Ciudadana-P2 (26%), Apoyos a la Gestión-P1 (18%) y Actos de Control Social a la gestión pública-P5 (18%)**. Los 3 grupos de prácticas estratégicas restantes corresponden a: Estrategias de Funcionamiento-P4 (15%); Organizativas-P6 (13%); y Actividades de protección al ejercicio de la participación ciudadana-P3 (10%).

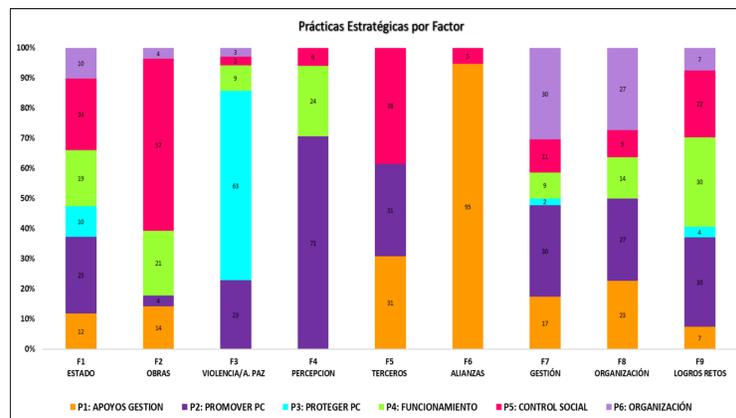


Gráfica 3. Consolidado de Prácticas Estratégicas con que se abordan los factores que inciden en la relación intercultural desde la perspectiva de la Veeduría de Mocoa

6.3.1. Análisis Prácticas Estratégicas de la Veeduría de Mocoa

La clasificación dada al grupo de prácticas obedece a diversos aspectos, desde la perspectiva de los entrevistados: con el factor a abordar, los procedimientos implementados para su accionar, los instrumentos usados, los objetivos que se persiguen con ellas y los términos usados para nombrarlas. A partir de estos elementos y del supuesto teórico del que parte la investigación, el análisis de las prácticas estratégicas se abordará de acuerdo con el factor o factores a los que responden.

6.3.1.1. Consolidado de Factores y principales prácticas que emplean los ciudadanos que conforman la Veeduría de Mocoa



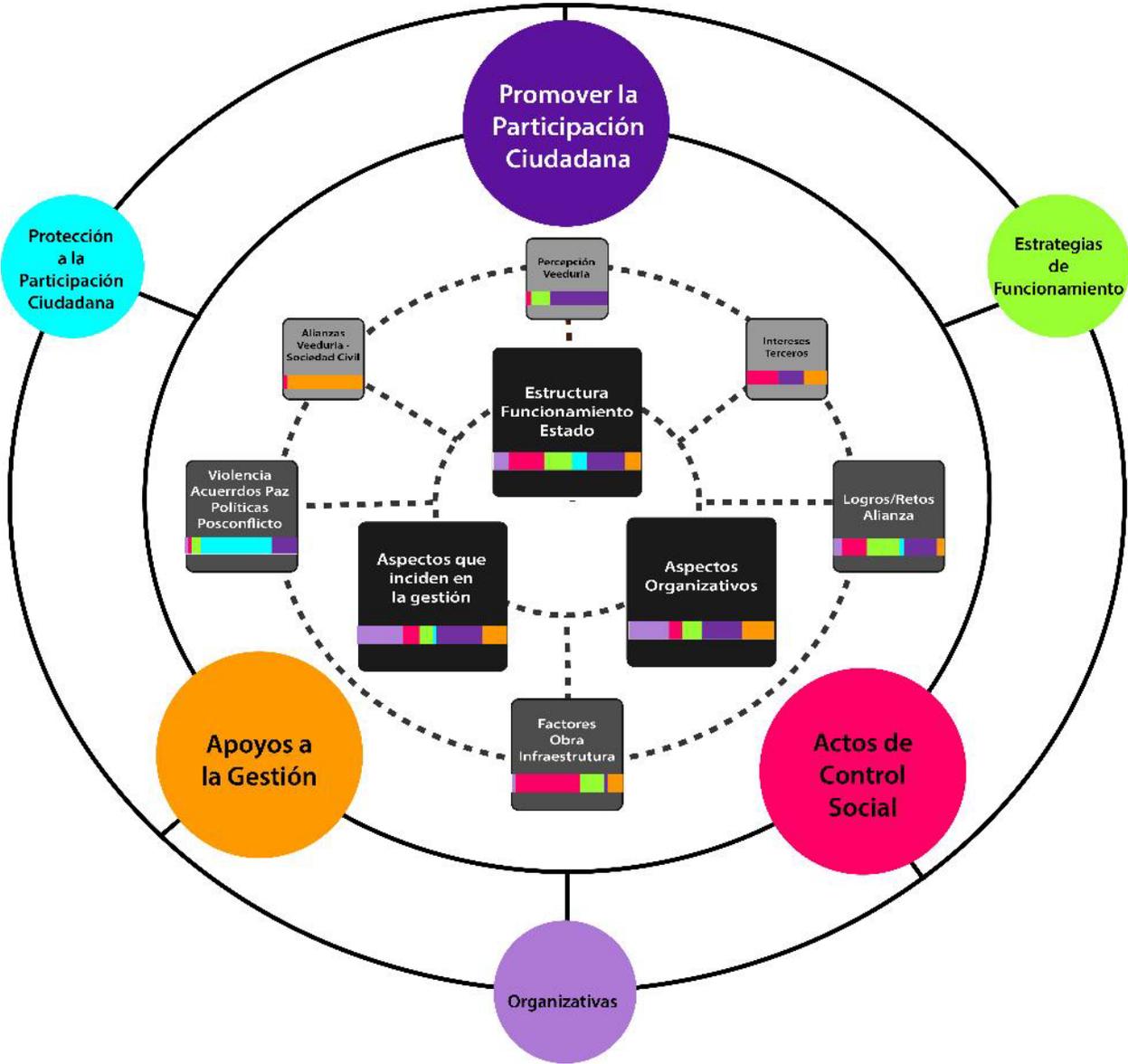
Gráfica 4. Consolidado de Prácticas Estratégicas por Factor implementadas desde la perspectiva de la Veeduría de Mocoa

- a) **Estructura y funcionamiento del Estado colombiano-F1:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Acciones para Promover la Participación Ciudadana 25%; Actos de Control Social 24%; Estrategias de Funcionamiento 19%; Apoyos a la Gestión 12%; Actividades de protección al ejercicio de la participación ciudadana 10%; y Organizativos 10%
- b) **Factores de la Obra de Infraestructura-F2:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Actos de Control Social 57%; Estrategias de Funcionamiento 21%; Apoyos a la Gestión 14%; Acciones para Promover la Participación Ciudadana 4%; y Organizativos 10%
- c) **Violencia, Acuerdos de Paz y Políticas de posconflicto-F3:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Actividades de protección al ejercicio de la participación ciudadana 63%; Acciones para Promover la Participación Ciudadana 23%; Estrategias de Funcionamiento 9%; Actos de Control Social 3%; y Organizativos 3%
- d) **Factores que inciden en la percepción general sobre las veedurías-F4:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Acciones para Promover la Participación Ciudadana 71%; Estrategias de Funcionamiento 24%; y Actos de Control Social 24%.
- e) **Factores relacionados con Intereses de terceros-F5:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Actos de Control Social 38%; Acciones para Promover la Participación Ciudadana 31%; y Apoyos a la Gestión 31%.
- f) **Factores que inciden para establecer Alianzas entre los veedores y la sociedad civil-F6:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Apoyos a la Gestión 95%; y Control Social 5%
- g) **Aspectos que inciden en la gestión de la veeduría-F7:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Acciones para Promover la Participación Ciudadana 30%; Organizativos 30%; Apoyos a la Gestión 17%; Actos de Control Social 11%; Estrategias de Funcionamiento 9%; y Actividades de protección al ejercicio de la participación ciudadana 2%
- h) **Factores Organizativos internos de la veeduría que inciden en sus acciones colaborativas-F8:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Acciones para Promover la Participación Ciudadana 27%; Organizativos 27%; Apoyos a la Gestión 23%; Estrategias de Funcionamiento 14%; y Actos de Control Social 9%.
- i) **Logros y Retos de los socios en alianza-F9:** los valores obtenidos de prácticas para este factor son:
 - Acciones para Promover la Participación Ciudadana 30%; Estrategias de Funcionamiento 30%; Actos de Control Social 22%; Apoyos a la Gestión 7%; Organizativos 6%; y Actividades de protección al ejercicio de la participación ciudadana 4%.

Como se observa en la gráfica, cada factor es abordado por diferentes prácticas y es el factor el que determina la prevalencia de una u otra de las prácticas estratégicas a implementar; de igual forma se observa que para dos de los factores más relevantes para la veeduría: Estructura y

funcionamiento del Estado; y Aspectos que inciden en la gestión de la veeduría, las 6 prácticas son implementadas en ellos; mientras que para el factor Aspectos Organizativos, la práctica correspondiente a Actividades de protección al ejercicio de la participación ciudadana, no es señalada como relevante al factor.

6.3.1.2. Relación Prácticas Estratégicas - Factor, según Consolidado de la Veeduría de Mocoa



Gráfica 5. Relación de Prácticas Estratégicas por tipo de Factor implementadas desde la perspectiva de ONGs

La Gráfica 5 muestra cómo las prácticas estratégicas gravitan alrededor y al interior de los factores que las generan y cómo los factores interactúan entre sí. La relación que se establece entre

factores y prácticas es dinámica, al igual que la relación entre los factores y la relación entre las prácticas mismas. Esta correlación de flujos e interacciones, que pueden ocurrir de forma simultánea, complica el accionar de los ciudadanos en alianza pero a la vez, identificada la estructura de relaciones, los veedores se nutren, aprenden de ella y se encaminan para aprovechar oportunidades y asumir retos, movilizarse mejor, optimizar recursos y establecer sinergias que le aporten en dirección a lo que en el mundo jurídico se denomina “el principio de la economía procesal”³, que aplicado a este caso se traduciría en dar solución a los obstáculos o aprovechar las oportunidades con el menor esfuerzo de tiempo, trabajo y dinero posibles, descartando aquellas que sean inútiles para lograr los objetivos, dadas las características del contexto (externo e interno) que deben abordar estos ciudadanos en alianza.

La gráfica también nos señala que la relación entre factores y prácticas estratégicas es múltiple, en varias direcciones y compleja. En este documento separamos y dividimos factores y prácticas para comprender y estudiarlas por grupos. Queremos analizar los componentes, las relaciones a que dan lugar, así como el apoyo que cada una presta a las otras, y cómo se nutren e interactúan para generar toda una estructura de factores y prácticas estratégicas efectivas de colaboración para la participación ciudadana y la conservación y protección de los recursos ambientales que estos ciudadanos persiguen. **Un ejemplo puede ilustrar el planteamiento:** una obra de infraestructura moviliza a los ciudadanos en varias direcciones: a los componentes de la obra en sí y a la contratación y a los términos de ejecución; frente a estos 3 componentes, los veedores realizarán *acciones de vigilancia y control* social de la gestión pública y otras que *Apoyen la gestión*- que ellos mismos van a emprender. El ejercicio de esta acción los llevará a enfrentar las estructuras y funcionamientos del Estado-F1, pues tendrán que lidiar con procesos de contratación frente a las Autoridades competentes (ANLA⁴, Ministerio de Medio Ambiente, INVIAS⁵ etc.) y es probable que tengan que desplegar *-P5de Control Social a la gestión pública* para verificar que se cumplan los compromisos de mitigación ambiental, se realicen los protocolos de contratación pertinentes, entre otros aspectos a vigilar. Todos estos aspectos también llevarán a los ciudadanos en alianza a enfrentar situaciones internas relacionadas al factor de organización-F8 para afrontar todos los retos que la obra para lo cual, posiblemente utilizarán *Estrategias de Funcionamiento y Apoyos a la Gestión* para responder adecuadamente a todos estos retos.

Por otro lado, los entrevistados destacaron 3 grupos de factores y 3 grupos de prácticas. En la gráfica se manejan estas referencias con los tamaños más grandes y oscuros de los cuadros para los factores, y con los 3 círculos más grandes para las prácticas. La importancia y valor dado a cada uno de ellos les permite a los veedores, a la hora de enfrentar la situación, enfocar objetivos, utilizar los recursos pertinentes y así atender apropiadamente el factor (es) a resolver o a aprovechar. **Estos aprendizajes facilitan y optimizan las acciones de vigilancia, control, participación y conservación** que buscan. Con todo, al momento de resolver una situación

³ Este principio alude al deber que tiene la rama Judicial de administrar justicia de manera ágil, pronta y autónoma, es decir, que se de en el menor tiempo posible, se cumpla de manera justa, se ahorren recursos y sea independiente. Este principio está consagrado en el art. 228 de la Constitución Nacional, y es tenido en cuenta por la Corte Constitucional: “pronto diligenciamiento del proceso” **Sentencia C-404/97**

⁴ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

⁵ Instituto Nacional de Vías

específica los veedores integran una serie de prácticas que les permite definir metas a corto, mediano y largo plazo, diversificar y flexibilizar estrategias aprendidas y optimizar recursos.

Hallazgos - Recomendaciones

La Participación ciudadana está concebida como “la acción colectiva o individual que permite incidir en los procesos, programas, planes y proyectos que afectan la vida económica, política, social y cultural del país”⁶. Aunque es una figura joven en el país, cuenta con un amplio respaldo legal, pero su implementación efectiva está lejos de corresponder a ese prometedor escenario normativo y regulatorio.

Son varios los marcos legales que enmarcan el ejercicio de la Participación ciudadana. El primero de ellos y más importante es la Constitución Nacional de 1991. Junto a esta carta, son varias leyes que establecen los mecanismos y rutas para su manejo. Algunos de estos mecanismos son: las Audiencias Públicas; el Cabildo Abierto; las *Veedurías Ciudadanas*; el Conversatorio de Acción ciudadana; y las Mesas de Gobernabilidad, entre otros. A través de estos mecanismos los ciudadanos participan en decisiones que los afectan.

Si bien el constituyente establece la obligación al Estado de promover la participación ciudadana, en la práctica esta forma de gobernanza tiene serias resistencias institucionales. Existe una brecha importante entre la declaratoria de la norma, la apropiación cultural de este derecho democrático, y su implementación efectiva. El Estado no solo omite su obligación de promover la participación, sino que mira con reserva sus expresiones sociales.

Esta resistencia lleva a una especie de analfabetismo frente a los contenidos y sentido de los marcos legales de la participación. Instituciones y funcionarios estigmatizan, persiguen o vigilan a los ciudadanos que realizan actividades de participación, y desconocen o niegan abiertamente la implementación de esta, lo que deriva en miedo a participar por parte de los ciudadanos. Pese a estas prácticas negativas, cada vez más la participación ciudadana se abre paso y gradualmente la ciudadanía interviene en espacios de decisión y gobernanza.

Las Veedurías Ciudadanas son un mecanismo de representación y participación ciudadana que busca hacer vigilancia y control social a la gestión pública en la que estén comprometidos recursos públicos. Se han hecho grandes esfuerzos legislativos y jurídicos por establecer reglamentar y establecer criterios que orienten el ejercicio de las veedurías ciudadanas. Pero el desconocimiento y resistencia institucional a su práctica es profundo y se expresa en la negativa a promoverlas e implementarlas, o en entorpecer su gestión.

Existe una amplia normatividad sobre las Veedurías Ciudadanas en Colombia. A partir de lo ordenado en el artículo 270 de la Constitución Nacional sobre la vigilancia y control a la gestión pública, la Ley 850 de 2003 reglamento el ejercicio de las veedurías. La Corte Constitucional en numerosos pronunciamientos ha sido garante de su ejercicio y ha fijado derroteros para su efectiva implementación. Pero su ejercicio tropieza con muchas dificultades.

⁶ Cámara de Comercio de Bogotá. Preguntas más frecuentes sobre Control Social y Veedurías. Cartilla N° II. Dirección de Veedurías, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social.

Mientras la Constitución Nacional busca garantizar la transparencia y pronta ejecución de la gestión pública, el Estado colombiano va en contravía de estas disposiciones constitucionales. Una consuetudinaria práctica de corrupción sobre los recursos públicos impide desarrollar realizar una sinergia entre Estado y veeduría. El país registra un alto índice de corrupción con tendencia al incremento⁷ La alianza ciudadana debe afrontar este contexto de corrupción e impunidad, más la hostilidad de funcionarios que, o desconocen la norma, o consideran a la veeduría como “enemiga del desarrollo” por lo que entorpecen o torpedean su gestión, y se convierte en objeto de amenazas contra sus líderes. Esta situación incrementa el temor a participar y la desconfianza frente a la gestión del Estado.

Estas **asimetrías de poder** también se expresan en la forma de gobernar y administrar el país y los recursos: un poder central muy fuerte contra políticas regionales débiles y fracturadas. Como resultado, las condiciones de participación distan de seguir equilibradas y de aplicar el principio constitucional y legal de igualdad. Estos desequilibrios dificultan el accionar de la veeduría.

El país se ha debatido entre el Centralismo vs Regionalismo desde la Colonia. El manejo que realizan los gobiernos de generar políticas sociales, económicas y de planeación desde el centro del país hacia las regiones, desconoce las particularidades locales y no recoge las necesidades ni las proyecciones regionales. Pese a que se estableció la descentralización político-administrativa de los departamentos y los municipios, en la práctica la dependencia de los recursos financieros y de las cuotas burocráticas políticas frenan las propuestas regionales. Esto incide en las relaciones colaborativas de ciudadanos que buscan realizar la vigilancia y control social a la gestión pública que se ve abocada a enfrentar todo el andamiaje institucional central y regional en su ejercicio.

En estas condiciones, aplicar criterios de igualdad a las partes, resulta irrisorio y excesivamente oneroso para la veeduría. Es evidente que existen desigualdades en la intervención: por un lado, se encuentra el Estado y los contratistas con alto poder de representación, recursos técnicos, “musculo” financiero, logística y capacidad operativa; y por el otro, la ciudadanía que afronta las obras con recursos propios. Planteándolo coloquialmente los veedores manifiestan que ésta es una relación como la de “Goliat contra David”.

A estas asimetrías se suma lo que una entrevistada de una ONG denominó la “**falta de cultura del servicio**”. Los funcionarios públicos carecen del sentido de atención al ciudadano y del conocimiento del manejo del servicio público. Esta carencia se expresa en una suerte de maltrato a los ciudadanos. Son comunes los tratos discriminatorios de que son objeto los ciudadanos del común por actuar frente a la administración. Esto obliga a la alianza a reforzar sus conocimientos y apoyarse en la legitimidad que brinda la ley para ser escuchados.

Fortalecimiento social. Como otros actores de la sociedad civil, la alianza entre ciudadanos ha llenado vacíos en lo local por la falta de presencia del Estado o su errática gobernabilidad. Ejemplo de ello es que la Veeduría de Mocoa, suple problemas estructurales de educación no-formal a los ciudadanos en participación ciudadana para la gobernanza ambiental. Para ello se vale de varios

⁷ Ver: Transparency International. Corruption Perceptions Index 2020. En línea <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> (Consultado 13-08-2021)

tipos de recursos como los foros, los simposios, el Observatorio ciudadano, talleres y otros en los que innova como el uso de Plataformas radiales para la denuncia ambiental.

Esta fuerte campaña en la que se ha empeñado la Veeduría de Mocoa para incentivar y promover la participación ciudadana es una estrategia que apunta de fondo a la **conservación ambiental y la defensa del territorio Amazónico**. Todos por el cuidado de los recursos de la Amazonía, parecería ser su lema. La Veeduría de Mocoa se ha interesado por hacer vigilancia y control a los recursos públicos que se manejan en obras de infraestructura en la región, como una manera de aportar a la conservación de la región Amazónica. Tener en cuenta este rasgo permite considerar que la **Veeduría es un potencial aliado para el logro de los objetivos de conservación de ONGs que operan e intervienen en este territorio, la Alianza con estos ciudadanos que se asocian en torno a una veeduría, es una estrategia clave en la gobernanza ambiental**.

Otro motivo para contemplar el importante rol que juegan la veeduría en la región es su desempeño en el Diseño de Políticas Públicas. Los ciudadanos aliados ejercen derechos que van más allá de vigilar la inversión en Infraestructura y realizar control social. Su capacidad de gestión los ha llevado a participar como veedores en el Plan de Ordenamiento Territorial y la reconstrucción del municipio por la grave avalancha del 2017.

Con todo, las Alianzas ciudadanas son muy vulnerables en su sostenibilidad. Sus limitaciones de recursos conducen a que muchas veedurías sean cooptadas por las empresas y consorcios de las obras que tiene recursos. La Veeduría de Mocoa ha realizado un despliegue de estrategias para su sostenibilidad realmente admirable para no sacrificar su Autonomía, que se convierte en un patrimonio invaluable para la transparencia de su gestión.

Para afrontar estas dificultades de sostenibilidad, este grupo de ciudadanos establece Alianzas puntuales para fortalecerse con otros sectores de la sociedad civil. La capacitación y construcción de capacidades es MUY importante, PERO, no suficiente. Estos procesos requieren acompañamiento de largo plazo. Entender el rol que las ONGs pueden cumplir en relación con este tipo de alianzas es importante.

Las **ONGs** han cumplido tradicionalmente un rol de mediadoras entre el Estado y las comunidades locales (Ver, Caso ONGs en esta investigación). Su presencia es garante para la concertación con el Estado y para elevar el nivel de participación de las comunidades y los colectivos, los blindan y pueden ayudar a mejorar tanto la cultura de participación ciudadana en la gobernanza ambiental, como en incidir para mejorar la cultura institucional. En otras palabras, el grupo de veedores han tenido apoyos puntuales -pero contundentes y oportunos- de sectores de la sociedad civil (academia y ONGs) que les han permitido ejercer su derecho monitorear la gestión de recursos públicos, pero también de identificar falencias en la sociedad para que conozcan y ejerzan este derecho. Consideramos que las veedurías conformadas por grupos de ciudadanos comprometidos como la que nos referimos en este documento son un tipo de actor local clave y respaldado por la legitimidad legislativa colombiana, lo cual permite avanzar en prácticas estratégicas que signifiquen procesos que den continuidad a su labor. Si una ONG les acompaña, estos grupos pueden navegar con apoyo y respaldo en contexto con asimetrías de poder que incluye la violencia y el riesgo a sus vidas.

