

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

**GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS
PROCESOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE ITAGUI**



INFORME FINAL DE TRABAJO DE GRADO

Para optar el título de Socióloga

JENNIFER ANDREA ROJAS JEREZ

ASESOR

RAÚL FERNANDO MONTOYA RUÍZ

Sociólogo

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

MEDELLIN, 2017

Tabla de contenido

Agradecimientos	5
Resumen.....	6
Abstract.....	7
Introducción	8
Capítulo 1	10
1. Definición del tema	10
1.1 Planteamiento del problema	10
1.2 Antecedentes.....	11
1.2.1 la descentralización y la participación en la constitución de 1991	14
1.2.1.1 El tema territorial:.....	16
1.2.2 Discurso de la planeación territorial en Colombia	17
1.2.2.1 La Planeación Participativa	20
1.2.2.1.2 La Planeación y La Participación	22
1.2.2.1.2.3 Planeación Participativa	24
1.3 Marco Teórico	26
1.3.1 Algunos apuntes sobre el Concepto de Estado.....	26
1.3.2 ¿Qué se entiende por Gobernabilidad y Gobernanza?.....	28
1.3.2.1 La Gobernabilidad.....	29
1.3.2.1.1 La Legitimidad	33
1.3.2.1.2 La Eficacia.....	36
1.3.2.1.3 La Estabilidad.....	37
1.3.2.2 La Gobernanza.....	37
1.3.2.2.1 Apuntes sobre la Gobernanza en Colombia	43
1.3.3 Control social a la gestión pública.....	46
1.3.3.1 La Gestión Pública.....	46
1.3.3.1.1 El Seguimiento y Evaluación	49
1.3.3.2 Control Social a La Gestión Pública.....	51
1.3.3.2.1 La Societal Accountability	53
1.3.3.2.2 La Ciudadanía Activa	54
1.4 Objetivo General:	56

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

1.4.1 Objetivos Especificos:	56
1.5 Hipòtesis:	56
1.6 Mètodo:	56
1.6.1 Ruta Metodològica	63
Capítulo 2.....	65
2. Marco legal de la Planeación participativa en función de la Gobernanza y el Control social a la Gestión pública.....	65
2.1 Consejo Nacional de Planeación.	65
2.2 Ley 152 de 1994, Ley orgánica de la Planeación.	67
2.3 Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 1757 de 2015.	68
2.4 Sistema Municipal de Planeación de Itagüí.....	69
2.4.1 Acuerdo 031 de 2005, Estructuración del Sistema Municipal de Planeación de Itagüí.	71
2.4.2 Subsistemas del SMP de Itagüí.	72
2.4.3 Instancias formales de Participación Ciudadana dedicadas al Control social en el municipio de Itagüí.....	75
2.4.4 El Consejo Municipal de Planeación de Itagüí.....	76
2.4.4.1 Metodología de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo MS&E.....	78
Capitulo 3.....	80
3. Alcances y dificultades de los procesos de Gobernanza y Control social a la Gestión pública en Itagüí.....	80
3.1 Los alcances de los procesos de gobernabilidad y gobernanza en Itagüí	82
3.2 Dificultades de la Gobernabilidad y la Gobernanza en Itagüí:.....	84
3.2.1 Dificultades de la Gobernabilidad asociadas a la Legitimidad:	84
3.2.2 Dificultades de la Gobernabilidad asociadas a la Eficacia:	87
3.2.3 Dificultades de la Gobernabilidad asociadas a la Estabilidad:	89
3.2.4 Dificultades de la Gobernanza asociadas a la Transparencia:	91
3.2.5 Dificultades de la Gobernanza asociadas a la Participación.....	94
3.2.6 Dificultades de la Gobernanza asociadas a la Rendición de cuentas:	97
3.2.7 Interrelación de las dificultades de Gobernabilidad y Gobernanza:.....	98
3.2.7.1 En torno al Control Social a la Gestión Pública:	99
3.3 Conclusiones.....	100

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Recomendaciones:	105
4. Bibliografía	107

Agradecimientos

Quiero darle las gracias enormes al Profesor Raúl Fernando Montoya por darme la oportunidad y la confianza de llevar el cargo de Secretaria Técnica del CMP de Itagüí, espacio donde pude adquirir conocimientos teóricos y prácticos tanto para la vida académica como personal, A los integrantes del CMP de Itagüí que siempre estuvieron receptivos y atentos a la compañía que les pude ofrecer, a mi hermosa familia de la cual siempre recibí su apoyo incondicional y principalmente a mi señora madre Myriam Jerez Velásquez de la cual le adjudico todos mis logros académicos, Y que desde el cielo estará orgullosa de verme culminado esta etapa de mi vida con éxito.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Resumen

El siguiente documento se enmarca en el desarrollo del curso Trabajo de Grado I y II bajo la modalidad de Práctica académica realizado en el Consejo Municipal de Planeación de Itagüí, como requisito para optar el título de Socióloga de la Universidad de Antioquia.

La presente investigación se centró en la búsqueda y descripción de los procesos de planeación territorial clasificados como actividades propias de la Gobernanza y Control social a la Gestión Pública. Posteriormente se realizó un análisis crítico partiendo de la noción de Estado Moderno propuesto por el Sociólogo Max Weber en relación con los principios de la Defensa, Bienestar y Cohesión social, finalizando con los postulados administrativos de la Nueva Gestión Pública.

Para el ejercicio de recolección de información, se realiza mediante la aplicación de instrumentos que definen el análisis cualitativo como lo son la investigación documental, observación, aplicación de entrevistas semiestructuradas, creación de esquemas analíticos y condensación de los resultados en el Software de procesamientos de datos ATLAS.Ti a personas cercanas de los fenómenos políticos de la planeación territorial en el municipio y así identificar la existencia de procesos de gobernanza y control social a la gestión pública en términos de alcances y dificultades, con el fin de proporcionar un primer diagnóstico de los términos que pueda cualificar la gestión de las instancias de participación ciudadana en el municipio.

Palabras Claves: Planeación Participativa, Gobernabilidad, Gobernanza, Control Social a la Gestión Pública, Itagüí.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Abstract

The following document is framed in the development of the course Work Grade I and II in the form of academic practice accomplished in Itagüí

Municipal Planning Council, as a requirement to qualify for the title of sociologist from the University of Antioquia.

This research has focused on the search and description of the territorial planning processes classified as activities of the governance and social control to public management. Subsequently conducted a critical analysis on the basis of the notion of the Modern State proposed by the sociologist Max Weber in relation with the principles of the Defense, Well-being and Social Cohesion, ending with the postulates of New Public Management.

For the exercise of information gathering, is carried out through the application of instruments that define the qualitative analysis such as the documentary research, observation, semi-structured interviews, creation of analytical schemes and condensation of the results in the Data Processing Software ATLAS.ti to People close to the political phenomena of territorial planning in the municipality and identify the existence of processes of governance and social control to public management in terms of scope and difficulties, with the purpose of providing a first diagnosis of the terms that you can qualify the management of citizen participation in the municipality.

Keywords: Participatory Planning, Governance, Social Control to Public Management, Itagüí.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Introducción

La planeación participativa en Colombia es el resultado del proceso de Descentralización estatal que se instauró en el país a partir de la nueva Constitución Política de 1991, la cual promueve el acercamiento de la ciudadanía con el gobierno y las entidades territoriales, democratizando las decisiones de interés público a través del estímulo de la participación ciudadana.

La implementación de dicho proceso, obedece a las lógicas Neoliberales de un nuevo enfoque de las actividades de la administración pública, esto es, desde su eficacia, lo que implica un control de los resultados de su actuación en la consecución de los fines del Estado, en repuesta por la notable crisis económica y política de los Estados Latinoamericanos durante la época de los 80`s y 90`s.

Este paquete de reformas denominadas por entidades internacionales, como *New Governance* estimuló en gran medida los procesos de planeación del territorio que se venían desarrollando en el país desde la segunda mitad del siglo XX para darles sistemacidad, competitividad y cualificación; Y así garantizar un ambiente adecuado para la relación Estado-Ciudadano a través del ejercicio llamado Gobernanza como forma o manera de gobernar y control social a la gestión pública como resultado de dichas prácticas de gobierno en términos de transparencia y efectividad.

El documento a continuación, presenta un primer capítulo que inscribe el fenómeno de manera teórica y metodológica para establecer en el lector la adecuada recepción de los términos tanto en su esencia como en su práctica. Un segundo capítulo que presenta un resumen ejecutivo del marco legal de la planeación participativa en referencia al ejercicio de Gobernanza y Control

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

social a la gestión pública tanto en Colombia como en el Municipio de Itagüí. Un tercer y último capítulo que da cuenta a manera de diagnóstico de las principales dificultades y alcances encontrados en los ejercicios de la gobernanza y control social identificados en el discurso y experiencia de actores estratégicos del municipio para el ejercicio de lo político.

Finalmente se hacen unas conclusiones y recomendaciones en donde se describen los componentes de la gobernanza en el municipio y sus efectos sobre el control social a la gestión pública, su seguimiento y evaluación como un todo sistémico.

Capítulo 1

1. Definición del tema

1.1 Planteamiento del problema

La Gobernanza y El Control social a la Gestión Pública son procesos administrativos e institucionales propios de los Estados Modernos, para garantizar a la ciudadanía inscrita en un Área Territorial, de forma equitativa y transparente, el bienestar social deseado. De esta manera se garantiza el afianzamiento y la legitimidad de sus agregados con el fin de preservar la prolongación del Estado mismo en términos positivos.

Para que la Gobernanza se pueda dar, es necesario establecer buenas prácticas de la misma dentro del Gobierno y la ciudadanía. El gobierno local debe mostrar una imagen favorable de su gestión a través de un trabajo transparente y eficaz, es decir propiciar el Buen Gobierno y así generar lazos fuertes de legitimidad y consenso ciudadano. Por otro lado, el Control social a la Gestión Pública se da cuando hay una adecuada gestión administrativa de los recursos de manera eficiente y eficaz en donde la ciudadanía activa evalúa de manera comprometida el Desempeño y la Productividad de la gestión del gobierno local.

Estos procesos administrativos, como se dicen en apartados posteriores, tienen sus orígenes desde finales del siglo pasado, especializándose progresivamente hasta la actualidad. Sin embargo, para el caso competente, el análisis se remonta desde la constitución Política de Colombia de 1991 en donde establece el derecho fundamental de la Participación Ciudadana como condición garante para generar un nuevo discurso de Buen Gobierno en el país.

Por tal razón los instrumentos de Planeación territorial en el país se configuran como un acceso democrático a las formas de gestión administrativa de las entidades territoriales, que, para

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

el caso de Itagüí donde se ubica el interés, tienen ya un largo recorrido Y gracias a la articulación con el Consejo Municipal de Planeación se puede dar cuenta de los procesos formativos que se han llevado a cabo hasta la actualidad.

Es así como gracias al trabajo desarrollado en la modalidad de Práctica Académica en el Consejo Municipal de Planeación de Itagüí, se puede llegar a analizar de manera concreta **¿Cómo se dan las prácticas de Gobernanza y Control social a la Gestión Pública en términos de Alcances y Dificultades en los procesos de planeación territorial que se dan en el Municipio?** Con el fin de proporcionar un Resumen ejecutivo de práctico alcance que ayude al CMP de Itagüí a cualificar positivamente su Misión como Instancia de Participación ciudadana.

1.2 Antecedentes

Comprender la importancia de la Gobernanza y Control social a la gestión pública al caso colombiano, nos remonta al proceso de modernización del Estado que promueve una apertura democrática a través del discurso de la participación como garante. Colombia antes de dicho proceso, se caracterizaba por ser principalmente autoritaria, limitada y clientelista, no satisfaciendo las demandas sociales lo que mostraba fallas estructurales, desigualdad social y baja legitimidad de sus ciudadanos frente a sus instituciones.

Los antecedentes se remontan a la misma constitución política de 1886 la cual se caracterizaba por la concentración excesiva del poder en el nivel central de Gobierno en cabeza del presidente, el cual gozaba de un total poder político, administrativo y fiscal dentro del territorio nacional. Incluso este poseía la facultad de nombrar automáticamente a los gobernadores de los Departamentos, lo cual bloqueaba toda participación o control político de

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

los ciudadanos sobre los gobernantes en sus respectivos territorios. Al mismo tiempo los Gobernadores eran los únicos que podían nombrar y reelegir a los alcaldes de sus municipios. Sin embargo, tan solo en los años 70's se perfila la pertinencia de adoptar medidas de modernización a través de la descentralización administrativa, fiscal y de planeación iniciando con el gobierno liberal del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) (RESTREPO, 1991, p. 26)

El principal objetivo de López Michelsen fue otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales, en donde plantea la necesidad de realizar una reforma constitucional para reformar el régimen departamental y municipal. Sin embargo, solo fue más adelante con el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) que fue adoptado en mayor medida el paquete de reformas descentralizadoras bajo el marco político llamado Apertura Democrática en respuesta a la efervescencia social latente de los diferentes movimientos cívicos que reclamaban mayor visibilidad y acompañamiento, además de mitigar la evidente exclusión económica y social de la mayoría de las regiones del país e incentivar el acuerdo de paz pactado entre el gobierno y las principales guerrillas de ese entonces.

Como acto seguido, aparecen en el escenario político diferentes leyes que promovían la descentralización fiscal del país, encaminadas al fortalecimiento de las finanzas y al desarrollo social de las entidades territoriales. La primera ley que sale en vigencia es la 14 de 1983 (Ley 14, 1983) la cual da mayor autonomía y amplía la base tributaria de los entes territoriales. Luego se tiene la Ley 12 de 1986 que aumenta el porcentaje del impuesto al valor agregado (IVA) traspasado a los municipios. Paralelamente esta ley se complementa con el Decreto 07 de 1987 la cual define responsabilidades específicas a los municipios referentes a servicios sociales básicos. Luego en el Acto legislativo 1ero de 1986 es cuando Colombia da un gran paso al proceso

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

descentralizador, al permitir por vez primera la elección popular de los alcaldes a partir del segundo domingo de marzo de 1988 correspondiente a un periodo de 2 años de gestión (CUERVO LAMPREA & ARÈVALO GUERRERO, 2013, p. 6)

Estas reformas constitucionales y legislativas implantadas, de manera intrínseca, buscaron promover la democracia participativa. Ejemplo de ello es la Ley 11 de 1986 que establece la posibilidad de efectuar consultas populares para decidir sobre asuntos de interés para los habitantes del respectivo municipio o entidad territorial, con la finalidad de mejorar los mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Esta misma ley establece las bases para la organización y el funcionamiento del municipio, otorgándole autonomía administrativa y permitiendo la participación comunitaria.

En síntesis, Colombia desarrollo de manera consecutiva 3 formas de descentralización territorial de su Estado:

Una descentralización fiscal, en donde su principal objetivo era establecer un fortalecimiento de las entidades territoriales a través de la autonomía para la toma de decisiones respecto a sus finanzas tanto en términos de ingresos como de asignación de gastos. Esto se manifiesta en la transferencia de recursos a las entidades territoriales, financiamiento del desarrollo y la inversión territorial y finalmente la creación de recursos propios por parte de las mismas entidades territoriales.

Una descentralización administrativa, en donde se traslada las competencias o funciones a las entidades territoriales mediante leyes y decretos nacionales, una reorganización de los departamentos y municipios para asumir las nuevas competencias y funciones, Y el

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

establecimiento de mecanismos para mejorar la coordinación entre las entidades territoriales y los diferentes niveles de gobierno.

Y por último una descentralización política donde se da una apertura participativa a la comunidad, además de autonomía a las entidades territoriales en la toma de decisiones públicas que afectan a sus respectivos territorios. Todo esto manifestado en la primera elección popular y directa de alcalde municipal y gobernador departamental, la creación de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, composición y funciones de los Consejos Municipales y asambleas departamentales y la moralización de las entidades territoriales mediante la expedición de diversas leyes y decretos que las reglamentan. (VALENCIA TELLO & KARAM DE CHUEIRI, 2014, p. 191)

Por tal razón, se ve entonces la necesidad de ordenar todos estos cambios y el proceso descentralizador, ya que a pesar de las garantías dispuestas las instituciones existentes no eran capaces de enfrentarse a semejante desafío político. Fue así y bajo un panorama político muy activo en el país, en diciembre de 1990 se elige la Asamblea Nacional Constituyente en pro de una Nueva Constitución Política.

1.2.1 la descentralización y la participación en la constitución de 1991

En esta nueva constitución se propone condensar todas las iniciativas descentralizadoras que se habían llevado a cabo previamente en Colombia. Por ese motivo, la constitución se enmarca dentro de la concepción de Estado Unitario con lo cual se pretende realizar importantes aportes tanto en el campo político, fiscal, de la participación comunitaria, de ordenamiento urbano, entre otras.

En el Artículo 1ero de dicha constitución se define al Estado Colombiano como:

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

“Un Estado Social de Derecho, organizado bajo la figura de República unitaria, Descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”

De esta manera se buscaba principalmente reformar las instituciones públicas, aumentar la legitimidad del Estado y promover en mayor medida la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Como acto seguido, en términos políticos se establecen condiciones necesarias para que se adopten las disposiciones de la denominada democracia participativa a través de la creación de instrumentos de participación ciudadana como: Iniciativa popular, Cabildo abierto, consulta popular, plebiscito, referendo y revocatoria de mandato. A nivel de los departamentos, se les concibe como intermediarios entre la nación y los municipios, entendiéndolos como complementarios, con el fin de promover el desarrollo económico y social en sus territorios.

Por tal razón el discurso de la participación se hace tan imprescindible para materializar el deseo de descentralizador del Estado y generar ese vínculo entre la sociedad y el Gobierno, promoviendo nuevas formas de aprovechamiento de las capacidades de los ciudadanos conferidos.

Colombia al proclamarse como Estado Social de Derecho, participativa y pluralista hace que se desarrolle y proyecte en torno a ámbitos específicos de la actividad estatal y social. En congruencia, el Artículo 2 de la constitución señala como fin esencial del Estado:

“Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

De la misma manera el artículo 103 plantea que:

“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

También el artículo 270 plantea que se dará organización a las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos según las disposiciones generales.

Por tal razón se requiere entonces de unos ciudadanos dispuestos a participar, que sean conscientes de sus obligaciones públicas y que ante todo sean comprometidos con las diversas dinámicas que se presentan en la vida pública. Lo anterior condensando en el artículo 95, numeral 5:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas deberán participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (TAFUR GALVIS, 1993, p. 25)

1.2.1.1 El tema territorial:

La constitución política de 1991 de acuerdo con sus pretensiones descentralizadoras, modifica la división político – administrativa del país. Se reconoce entonces a los Municipios como la entidad fundamental de dicha división político administrativa, se conserva la figura del Departamento la cual tendrá las funciones de intermediación entre el Estado para la administración y coordinación de servicios y con total autonomía para la administración y planificación de sus territorios. Los Distritos continúan siendo entidades territoriales y se abre la posibilidad de que se conformen unos nuevos a partir de las denominadas Áreas Metropolitanas,

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

las cuales están compuestas por dos o más municipios afines con el objeto de programar el desarrollo armónico e integrado de su territorio.

Por otro lado, las medidas descentralizadoras de la constitución introducen la figura del Sistema de Planeación el cual integra todos los niveles territoriales para asegurar la participación regional en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo a partir de la asistencia técnica del Consejo Nacional de Planeación. De igual manera se establecen las disposiciones generales para que se garantice la participación ciudadana en la discusión de los Planes de Desarrollo económico y social de las entidades territoriales. Finalmente, y como ya se ha planteado, los Departamentos gozarán de autonomía para la planificación y promoción de su territorio en los ámbitos económico y social, en congruencia con los Planes nacionales y los Planes Municipales.

En relación a todas esas medidas para la integración de la Participación Ciudadana, se consolidan paralelamente grupos sectoriales los cuales están interesados en vigilar y controlar temas específicos como Salud, educación, medio ambiente, servicios públicos, entre otros. Luego un segundo grupo de ciudadanos interesados en las dinámicas de grupos sociales en particular (jóvenes, comunidades étnicas, desplazados, adultos mayores, etc.) y por último un tercer grupo interesados en temáticas más amplias, globales y complejas; De las cuales se encargan el Consejo Territorial de Planeación, Consejo Municipal de Desarrollo Rural, las veedurías ciudadanas, Juntas Administradoras locales, etc. (PÉREZ ÀLVAREZ , 2011, p. 37)

1.2.2 Discurso de la planeación territorial en Colombia

Se puede decir entonces que finalizando las décadas de los 80 y 90 el debate y la implementación del modelo descentralizador se consolida con la nueva carta constitucional, sin

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

embargo, el discurso de la Planeación como proceso complementario de la descentralización, ya estaba desde mucho tiempo antes en el debate político nacional.

Para ser exactos, la Planeación en Colombia como tal, se inicia con la Reforma Administrativa que instaura la Ley 19 de 1958, la cual crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación Y el Departamento Administrativo de Planeación en respuesta, en parte a normativas internacionales impuestas por organizaciones como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) a través de enfoques de política económica. Por otro lado, también la planeación se visualizó como respuesta al crecimiento desordenado de las ciudades colombianas, lo que impulsó la necesidad de un proceso de planeación urbana donde se incluyeran variables sociales, culturales, etc; Además de la necesidad de incluir características y propuestas de carácter regional.

Para los años 60`s fue importante la creación de la Alianza para el Progreso, en la cual los Estados Unidos se comprometían en prestar ayuda económica y financiera a los países Latinoamericanos. De esta manera en 1961 el Presidente Kennedy crea la plataforma de Cooperación para América Latina, donde plantea la necesidad de crear en cada país un Plan de Desarrollo a largo plazo, el cual se convertiría en instrumento indispensable para articular la ayuda ofrecida. En 1968 se da una reforma constitucional en donde el discurso de la Planeación da un cambio significativo desde el punto de vista constitucional y legal: se la incluye dentro de la constitución y serán el Congreso y el Gobierno los responsables de la formulación y adopción de los Planes de desarrollo económico y social.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

De esta manera se empiezan a consolidar los Planes Nacionales de Desarrollo los cuales tienen la obligación de articular y condensar los Programas de Gobierno de cada presidente, cuyos objetivos se verán enfocados en el desarrollo de política económica, organizativa y social.

De manera paralela, se plantean disposiciones para establecer la planificación territorial especialmente en términos urbanos debido a la ya mencionada desorganización de las ciudades debido a la explosión demográfica y desplazamiento de colombianos a las principales ciudades del país. Por tal razón, se diseña una ley que diera a la Planeación Urbana un enfoque integral, la cual pudo concretarse a través de la Ley 62 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano. Dicha ley en su artículo 3 plantea:

“Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de la planeación urbana y de coordinación urbana regional”

Luego en el decreto 1306 de 1980 se hace referencia a dos aspectos muy importantes y decisivos para la planeación: el primero, se enfatiza en la búsqueda de integralidad en la planeación urbana. El segundo, se enfatizará en la incorporación de la Participación ciudadana en la misma. Finalmente, en la Ley 9 de 1989, llamada Ley de Reforma Urbana se plantea la obligatoriedad de la Planeación Urbana para todos los municipios del país sin excepción alguna.

En términos generales, el ejercicio de la planeación permite ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos sociocultural, económico – financiero, físico – territorial y jurídico – administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes tanto políticos, técnicos y económicos (VALLEJO ZAMUDIO & FUENTES LÓPEZ, 2006, p. 68)

1.2.2.1 La Planeación Participativa

La Constitución Política de Colombia de 1991, establece como principio básico, que el ejercicio de la Planeación debe entenderse como un Sistema donde se da una articulación entre los niveles nacional y territorial. Además, señala en los artículos 339 al 344 que los programas de gobierno de los respectivos dirigentes convertidos en políticas públicas estarán contenidos en un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general con:

“Los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y las prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”, Y por un Plan de Inversiones que contendrá: “los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”

A nivel territorial, también la Constitución establece que se formularán, aprobarán y ejecutarán Planes de Desarrollo en los respectivos Departamentos, Distritos y Municipios, pero la diferencia con el Plan Nacional radica en que su estructura estará conformada por una parte estratégica y un Plan de Inversiones de mediano y corto plazo (GARZÓN, s.f)

También con la Constitución del 91 se conforma el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional y los Consejo Territoriales de Planeación. La reglamentación de este proceso de la planeación fue desarrollada en la Ley Orgánica 152 de 1994, la cual define los principios de la planeación como son la Autonomía, las competencias, la coordinación, la consistencia, la prioridad del gasto público, la continuidad, la participación, la sustentabilidad

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

ambiental, el desarrollo armónico de las regiones, la eficiencia, la viabilidad, la coherencia y la conformación de los Planes de Desarrollo. Además, esta ley define el papel de las autoridades y de las instancias de la planeación; Las primeras representadas en los gobiernos y las segundas en las corporaciones legislativas y administrativas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y Distritales) y los Consejo de planeación.

En cuanto al Ordenamiento Territorial se establece la Ley 388 de 1997 la cual permite a Distritos y Municipios aprobar planes y esquemas de ordenamiento territorial a 12 años, especialmente en lo relacionado con la planeación física y la vocación, usos del suelo en las zonas rurales y urbanas, prevalencia del interés público sobre lo privado y reparto equitativo de cargas y beneficios.

Sin embargo, el rasgo más característico y determinante en el establecimiento de la Constitución en relación con el ejercicio de la planeación es la introducción de la participación ciudadana el cual intervendrá en la formulación y el seguimiento de los planes de desarrollo tanto nacional como departamental y local. Es así que, los nuevos actores de la sociedad quedarán en adelante involucrados en la práctica planificadora, rompiendo con la tradicional forma de hacer la planeación (a través de los llamados “expertos”: economistas, arquitectos, abogados) Por lo anterior se da un cambio sustancial al complementarse la democracia representativa con la participativa. Esta última es una forma de adaptar un sistema de Democracia intermedia entre la directa y la representativa. Entendida la democracia participativa como aquella en que las comunidades y organizaciones de la sociedad civil participan por un lado en las decisiones, y por otro, en la definición y control de políticas públicas (VALLEJO ZAMUDIO & FUENTES LÓPEZ, 2006, p. 69)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

1.2.2.1.2 La Planeación y La Participación

Para dar cuenta de lo que se constituye como Planeación Participativa, es necesario establecer conceptualmente lo que se define por planeación y participación, teniendo en cuenta lo planteado en la carta constitucional ya que concibe a estas dos como principales fundamentos de su sistema legal y de gestión en Colombia.

El ejercicio de la Planeación se concibe en términos generales como una práctica de la sociedad, la cual tiene como función armonizar y direccionar las acciones del Gobierno con las necesidades que demanda la sociedad. La planeación es también un instrumento de organización colectiva, de previsión ante los acontecimientos inciertos del futuro.

Para Ernesto Escobar Parra la planeación consiste esencialmente en un proceso sistémico, compuesto por mecanismos de revisión y retroalimentación continua, en la cual se define la visión del futuro a largo plazo, se formulan las estrategias para llegar a ella, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y se evalúa en cumplimiento de programas y proyectos y su impacto en términos del avance hacia el logro de la visión, se replantean los proyectos y programas y eventualmente las estrategias adoptadas, en respuesta a los resultados de la evaluación y finalmente se vuelve a revisar la definición de la visión para reiniciar el proceso (PARRA ESCOBAR, 2001, p. 22)

Así mismo, la planeación ha servido como instrumento que ha permitido la construcción de una cultura ciudadana en los asuntos del Estado. Como dice Análida Rincón, la planeación como práctica política supone la intervención de instancias de regulación y representación políticas que medien las relaciones de poder y de conflicto generadas en la interacción de los diversos grupos

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

sociales. En tal sentido la planeación se orienta en crear espacios en los que se encuentren tanto los diversos grupos de la comunidad como las instancias estatales (RINCÓN P, 2001, p. 84)

En relación a lo anterior, Sergio Boisier dice que el ejercicio de la planeación debe identificar los actores sociales que intervienen en el proceso de desarrollo y la correlación de poder existente entre ellos y, de otro lado, la obligación de los involucrados en un esquema de planeación y gestión dentro de la cual todos ellos se sientan corresponsables de las decisiones que tomen, así como de sus consecuencias (BOISIER, 1986, p. 13)

Finalmente, la planeación se ubica en la esfera de las nuevas representaciones de la realidad que las mismas prácticas de la planeación producen, especialmente en términos de la responsabilidad colectiva y compartida frente a los problemas sociales; Deja de ser de uso Exclusivo del Estado y pasa a ser un notable ejercicio social. (BRAND C, 2001, p. 6)

En cuanto a la Participación, el Manual de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo alude que: Es un proceso en el que las personas y/o grupos sociales, en función de sus respectivos intereses recursos y cosmovisiones, intervienen directamente o por medio de representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de incidir en las decisiones públicas que afectan su vida y su entorno, en la mira de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.)

Como acto seguido afirma que la participación es complementaria a la representación política ya que busca llenar los vacíos que históricamente ha mostrado la democracia representativa (alejamiento entre electores y elegidos, baja capacidad de control ciudadano de las decisiones públicas, ciudadanía de baja intensidad, déficit de intermediación de los partidos políticos) y mejorar la calidad de vida de la democracia a través de un mayor compromiso de los

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

ciudadanos y ciudadanas con los asuntos colectivos y de un fortalecimiento de lo público

(PÈREZ ÀLVAREZ , 2011, p. 20)

En síntesis, el ejercicio de la participación es un mecanismo que puede mejorar la eficiencia de la Gestión Pública, ya que a partir del respeto y la tolerancia es capaz de conciliar las diferencias, permitiendo el logro de los resultados que cuentan con la aceptación de los diferentes individuos interesados. Por otro lado, la participación permite la interacción directa de la comunidad con sus administraciones locales, regionales o nacionales, en donde el principal instrumento es el diálogo abierto el cual coordina las acciones de sus miembros posibilitando de esta manera un vínculo entre comunidad – Dirigentes, y así responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades sociales, económicas y culturales de un grupo (VALLEJO ZAMUDIO & FUENTES LÓPEZ, 2006, p. 40)

1.2.2.1.2.3 Planeación Participativa

Teniendo en cuenta lo anteriormente descrito se puede decir que la participación ciudadana como principio fundamental de la constitución colombiana y el ejercicio de la Planeación como una función social e integral que trasciende al Estado mismo, encuentra su escenario más adecuado en el enfoque de Planeación Participativa. De acuerdo con el Manual de Seguimiento Y Evaluación a los Planes de Desarrollo, La Planeación Participativa puede ser entendida como un espacio público en el cual los distintos actores de un municipio o región intervienen, en función de sus conocimientos, recursos, intereses y aspiraciones, en la construcción de iniciativas y acuerdos que tengan algún grado de incidencia en las decisiones públicas relacionadas con su bienestar (PÈREZ ÀLVAREZ , 2011, p. 28)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

También la planeación participativa es entendida como un proceso político, en donde confluyen diferentes opiniones en conflicto, es decir donde diferentes actores sociales se reúnen para buscar construcciones de consenso sobre los objetivos de Desarrollo y bienestar y en el que se discute la manera, la forma y las acciones necesarias para alcanzarlos. Es un proceso integral, donde la sociedad civil y los entes territoriales no solo se limitan a juzgar planes ya elaborados por otros, sino que los conciben desde su inicio, acopiando elementos básicos en el seno de las comunidades (VALLEJO ZAMUDIO & FUENTES LÓPEZ, 2006, p. 12)

Por lo tanto, es necesario que la planeación participativa diseñe dispositivos que permitan condensar la situación de conflicto con base en reglas de juego democráticas que permitan su procesamiento y una salida final en términos de la decisión pública tomada. Por tal razón para Clemente Forero, Guillermo Cardona y Carlos Córdoba existen 3 condiciones básicas para que la planeación participativa sea realmente efectiva: Información, formación y organización.

Primero que todo, es necesario que la gente que participe esté informada de las condiciones reales de su territorio. Segundo que todo, se debe crear las condiciones de formación comunitaria para que la discusión sea lo más enriquecedora y permita aprovechar todos los aportes de la comunidad. Es aquí donde el papel de Estado es vital, dado que se debe garantizar una infraestructura educativa a través de conferencias, escuelas de formación, observatorios, etc. Y tercero, una efectiva organización porque permite enfrentarse a los problemas y aspiraciones de la comunidad con posibilidades de éxito (FORERO, CARDONA , & CORDOBA , 1999, p. 147)

Finalmente la planeación participativa contribuye al logro de una gestión social más democrática, ya que permite a los ciudadanos moldear la política local para alcanzar unos fines específicos que les proporcionen bienestar; También se vuelve una forma de integración social

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

que permite una estabilidad y gobernabilidad en la medida en que “se establecen salvaguardas contra el tipo de conflicto susceptible de poner en peligro el consenso fundamental, disminuyendo así el peligro de divergencias que afecten los valores esenciales” (BRAND C., 2001, p. 9)

1.3 Marco Teórico

Se viene desarrollando entonces una lectura sobre las cualidades propias del Estado moderno adoptadas por el Gobierno Colombiano desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad.

Por tal motivo, siendo el Estado Moderno el que tiene la capacidad de Gobernar un Área Territorial Determinada y protagonista de las acciones y mecanismos que dan origen a los conceptos de Gobernanza y Control social a la Gestión Pública, parece pertinente establecer en primera instancia el origen conceptual del termino Estado, ya que es una categoría de análisis multidisciplinar propia de las Ciencias sociales pero que en la Sociología encuentra su fundamentación teórica, sin duda alguna en los preceptos que analiza el Sociólogo Alemán Max Weber. De esta manera se dará una revisión muy somera de su idea de Estado Moderno para luego hacer la distinción en lo que se establece por Gobernabilidad y Gobernanza y finalmente caracterizar los procesos de Control Social a la Gestión Pública y su estrecha relación con el ejercicio de la Participación Ciudadana.

1.3.1 Algunos apuntes sobre el Concepto de Estado

El Sociólogo Alemán Max Weber en su Ensayo *La Política como Vocación* contenido en el texto de 1919 *El Político y el Científico*, define a la Sociedad como un entramado de relaciones sociales que implican a su vez, acciones sociales de tipo determinado. En este sentido, las acciones sociales siempre se refieren a dos cosas relacionadas: Un sentido determinado y Una

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

orientación hacia los otros. Cuando las acciones sociales se vuelven recíprocas, estas se convierten en relaciones sociales las cuales constituyen el nivel más óptimo societal.

Las relaciones sociales también pueden orientarse a una representación y existencia de un orden específico. Lo anterior se explica a través del término *Asociación*. La asociación implica una relación social que regula un Orden Legítimo aceptado por todos los actores que imprimen sus relaciones sociales a dicho orden. Es aquí donde podemos hablar de un primer nivel político, ya que la asociación social del ámbito político se caracteriza por la preservación de su naturaleza cuando se enfrenta a una amenaza a partir del uso legítimo de la fuerza ya sea física o simbólica.

Según la explicación anterior, se llega entonces a un nivel mayor de complejidad reflejado en términos reales en lo que es el Estado. En este orden de ideas, el Estado para Weber es el conjunto de asociaciones sociales que tienen el uso legítimo de la fuerza física o simbólica para mantener el orden social con éxito y de manera continuada en el tiempo (WEBER M , 1967, p. 121).

Entender el Estado en estos términos, es considerarla como una organización social legítima que representa los intereses de una comunidad a través de la preservación de su orden con el uso legal de la fuerza física y simbólica. Para que esto funcione el Estado debe asegurar a su comunidad los principios básicos de:

La Defensa: ya que debe prolongar en el tiempo su proyecto social frente a la amenaza de otras alteridades.

El Bienestar social: de todos sus agregados que se traduce en el manejo adecuado de sus recursos.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

La Cohesión Social: para garantizar el afianzamiento social y el sentido de comunidad.

Para que el Estado se materialice necesita de un conjunto de acciones colectivas legales que regulen, direccionen y preserven el orden social. En pocas palabras el Estado necesita de Instituciones. Las Instituciones preservarán los principios básicos de la Defensa, el Bienestar Social y la Cohesión Social a través de mecanismos discursivos, es decir, las Leyes Y se expresarán a través del Gobierno¹ que es el conjunto de personas legitimadas por la sociedad que representarán las instituciones para el cumplimiento efectivo de las leyes. El Gobierno es en ultimas, el representante de la voluntad general de los integrantes de la sociedad, el brazo ejecutor material del Estado.

Finalmente, según el interés del presente trabajo, se procederá a un ejercicio conceptual de las categorías (Gobernanza y Control social a la gestión pública) donde en primera instancia se hará una distinción conceptual del término Gobernabilidad y así determinar su incidencia en el ejercicio de la Gobernanza y posteriormente, cómo estos ejercen influencia en los procesos de Control social a la Gestión pública.

1.3.2 ¿Qué se entiende por Gobernabilidad y Gobernanza?

En los comentarios anteriores, se dio una primera apreciación sobre qué es la Sociedad donde su expresión máxima es el Estado y éste representado a través del Gobierno. Como ya se dijo, el Gobierno debe garantizar ciertas condiciones a través de buenas prácticas de los aparatos institucionales.

¹ Según Norberto Bobbio, El Gobierno es el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad. El poder legítimo del gobierno, esta ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, y está asociado normalmente a la noción de Estado. En consecuencia, con la expresión de "Gobernantes" se entiende el conjunto de personas que gobiernan el Estado y con la de "gobernados" el grupo de personas que están al poder del gobierno en un área estatal.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Es aquí donde se empieza a dibujar el panorama conceptual sobre la Gobernabilidad, que es indispensable para entender los conceptos analíticos interesados: Gobernanza y posteriormente Control social a la Gestión Pública.

1.3.2.1 La Gobernabilidad

Primeramente, en términos generales, según la literatura existente se dice que la Gobernabilidad consiste en mantener un equilibrio entre las estructuras e instituciones oficiales del sistema político y la cultura política del país expresado en el ideal social de sus conciudadanos, sin provocar posibles o futuras crisis del sistema en su conjunto. Esto implica que el Gobierno debe responder a las demandas de sus ciudadanos. La Gobernabilidad en términos ideales significa: Consenso, diálogo, pacto; Es tener una comunicación viva, directa, concisa, concreta y propositiva que se traduce en la acción política. La Gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se plantean en un momento determinado (G.S.P.M, 2010)

Por otro lado el término de Gobernabilidad es usualmente más conocido entre la literatura académica, política y administrativa del lado latinoamericano cuando se trata de analizar el funcionamiento de las instituciones estatales, la participación ciudadana o la modernización del Estado. Además, para los años 70`s explicar la Gobernabilidad se reducía en ser explicada en términos negativos, para caracterizar una mala situación. En efecto, las crisis económicas y sociales, la declinación del estado de Bienestar, el agotamiento de modelos, la violencia social y política, la corrupción y la incapacidad de las agencias estatales para responder a las demandas de los ciudadanos son factores que demuestran una cierta ausencia de Gobernabilidad (LAUNAY GAMA, 2006)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Un ejemplo de ello, es con Norberto Bobbio, importante politólogo Italiano, en lo que define por Gobernabilidad en su Diccionario de Política de 1982. Él se refiere a que las sociedades caracterizan y ponen más relevancias a las falencias de los gobiernos modernos, ya que estos son los que generan el malestar social y por ende las emociones fuertes en el debate público. Es así que para él la Gobernabilidad se entiende a través de lo que refleja un estado de Ingovernabilidad:

1. la Ingovernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal.

2. La Ingovernabilidad no es solamente ni principalmente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien un problema de naturaleza política: el de la Autonomía, Complejidad, Cohesión y Legitimidad de las instituciones.

3. la Ingovernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos.

En estas definiciones vemos que la Ingovernabilidad está estrechamente ligada a la incapacidad de los gobiernos para garantizar la condición indispensable de Bienestar Social que anteriormente se explicó. Y que esta incapacidad está vinculada al ámbito económico propiamente. Sin embargo, esta cuestión responde, según Bobbio, porque desde los años 70`s los sistemas políticos occidentales han sufrido: la expansión de la política de toda su esfera y actividad, de la participación de los ciudadanos y de la intervención del Estado. Dicha expansión constituye el motor de un fenómeno que presenta rasgos peculiares: Crisis fiscales de los

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Estados, falta de Institucionalización de las organizaciones y procesos políticos, colapso de los aparatos administrativos y falta de legitimidad de las estructuras políticas (BOBBIO, 1982, p. 205)

Para los años 80`s según Antonio Camou, Licenciado en Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, afirma que en el contexto de América Latina las discusiones regionales sobre temas de gobernabilidad estuvieron enmarcadas por 3 procesos altamente complejos:

- a. Proceso de crisis, ajuste, reestructuración económica.
- b. Agotamiento del modelo del Estado interventor y su redefinición en términos de la reforma del Estado.
- c. Transiciones y consolidaciones democráticas en los países latinoamericanos.

En base a esto, Camou postula que el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes del sistema democrático, la irrupción de la violencia y la erosión de la legitimidad democrática han sido factores típicos que generaron situaciones de Ingovernabilidad en el territorio.

Una explicación del Por qué en América Latina ha prestado poca atención a solucionar las falencias de la Gobernabilidad, se debe a quizá a la excesiva prioridad que se le da al tema de la Democracia; Ya que los gobiernos latinoamericanos enfocaron todas sus energías a buscar alternativas más óptimas para salir de los tipos de gobierno autoritarios o dictatoriales y evitar que se repitan. Como resultado de lo anterior, se soslayaron asuntos relativos al ejercicio del

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

poder y el grado de gobierno, temas que son de vital importancia para que exista orden político (CAMOU, 1991)

Ya para los años 90's, las discusiones sobre la Gobernabilidad dan un cambio sustancial para entender el concepto ya no en términos negativos, Y se privilegia más bien la consolidación Democrática en boga por todos los países latinoamericanos redefiniendo entonces el papel del Estado. Lo que se busca es mejorar la Gobernabilidad y proponer elementos para obtener sociedades gobernables llegando a una connotación más positiva para relacionar el sistema democrático con el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Se trata de considerar no solo la calidad de la Gestión Pública: Eficiencia, eficacia y transparencia; Sino también de evaluar la capacidad de los gobiernos de actuar según los principios democráticos. Esta connotación positiva de la Gobernabilidad le da un nuevo carácter (LAUNAY GAMA, 2006)

En relación a lo anterior y continuando con Antonio Camou siguiendo la línea de la Gobernabilidad democrática, éste define a la Democracia y Gobernabilidad como:

“Una forma de gobierno, mientras que la Gobernabilidad designa un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que indica el estado de gobierno que se ejerce en una sociedad”

Por lo cual, siguiendo con su idea, enfatiza que no es un Estado o un Gobierno lo que permite por sí mismo gobernar a una sociedad, ni tampoco una sociedad es en sí misma gobernable o ingobernable; Más bien es la relación compleja entre ambos términos: Estado y Sociedad, la que permite las condiciones de gobernabilidad. De manera que la responsabilidad

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

para tener condiciones adecuadas de Gobernabilidad no es una cuestión que recaer de manera unilateral en el Gobierno o en la sociedad (CAMOU, 1991)

Por esta razón y basándose en lo que establecen otros teóricos de la Gobernabilidad como Ángel Flisfisch (FLISFISCH, 1994), Xavier Arbos y Salvador Giner (ARBÒS & GINER, 1996), los componentes básicos de la Gobernabilidad en el ejercicio del poder político son:

1. Eficacia
2. Legitimidad.
3. Estabilidad.

En base a esos 3 componentes Camou establece una definición general sobre la Gobernabilidad:

“La Gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del Sistema político para responderlas de manera Legítima y Eficaz, conforme a procesos y procedimientos mutuamente aceptados”

Esta definición permite ubicar a la Gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno sólo de los términos la relación de gobierno, la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad. Así mismo destaca la importancia de los componentes consensuales que precisa el comportamiento adecuado del Sistema Político (CAMOU, 1991)

1.3.2.1.1 La Legitimidad

Se hará entonces la distinción de lo que se entiende por Legitimidad orientado al análisis de la Gobernabilidad Democrática. Existe en el panorama académico muchas y variadas

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

definiciones sobre este concepto, pero sobresale en mayor medida la propuesta conceptual que realiza el Sociólogo Alemán Max Weber, quien sostiene que el poder de un Estado debe estar basado en la legitimidad.

Weber establece que toda dominación necesariamente busca su fundamento en la legitimidad, siendo una de ellas la de carácter racional. La legitimidad entonces arranca de la razón, es aquella que:

“Descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad” (WEBER, 1994, p. 125)

Por tal razón es en esa creencia en la legalidad lo que para Leonardo Morlino identifica como legitimidad:

“Es un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo” (MORLINO , 1996)

Siguiendo con la misma lógica para Seymour Martin Lipset sostiene que la Legitimidad está dada:

“Por la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad” (LIPSET, 1992)

Y por otro lado Manuel Alcántara dice que:

“La Gobernabilidad está dada por la confianza o el apoyo que la población tenga respecto de un determinado régimen” (ALCÀNTARA, 1994)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

De ahí entonces, que en un régimen democrático, la legitimidad pueda ser entendida como un conjunto de actitudes positivas de una sociedad hacia sus instituciones democráticas, considerándolas como la forma de gobierno más apropiada.

Por otro lado para Juan Linz, señala que este tipo de régimen debe buscar la obediencia, pero no una obediencia en base a la costumbre, más bien el factor que determina es en la creencia en la legitimidad. La creencia en la legitimidad es la que permite que un régimen democrático pueda exigir obediencia para hacer cumplir una decisión. Creencia que debe ser compartida por una mayoría de los ciudadanos (LINZ, 1996)

Finalmente, para Victoria Camps, en la actualidad un Buen Gobierno se gana la legitimidad día a día, en la medida en que este no pierda la confianza de los ciudadanos. Por ese motivo en una democracia para no perder dicha legitimidad, es preciso que los gobiernos mantengan ciertas reglas tales como:

1. fidelidad y respeto a la constitución
2. fidelidad al propio programa político
3. ejecución del programa a través de medios que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Además, la legitimidad se puede evaluar en función del nivel de aceptación u oposición por parte de la sociedad civil, ya que un gobierno debe ser capaz de satisfacer las demandas que la sociedad civil le solicita, situación que se logra a través de la eficacia (CAMPS, 1997)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

1.3.2.1.2 La Eficacia

La eficacia se entiende como la capacidad que tiene un Gobierno de alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible (CAMOU, 1991). También puede ser entendida como la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a los problemas básicos con los que se encuentra todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico) que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes (LINZ, 1996)

Sin embargo, en la actualidad existen diversas definiciones y aproximaciones en torno a la cualidad de la eficacia, por tal razón, y en relación con la cualidad de la Legitimidad se eligen 3 acepciones suficientemente representativas.

Con Manuel Alcántara se puede decir que la eficacia:

“Apunta al grado de cumplimiento de las expectativas y las necesidades de la población, que se expresa a través de dos aspectos: Primero, en la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, Segundo, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y respecto a la capacidad operativa del gobierno para actuar sin sobresalto, pudiendo realizar sus programas sin estar sujeto a elementos disfuncionales” (ALCÀNTARA, 1994)

Por otro lado, Leonardo Morlino dice que la eficacia es...

“La capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o a las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines requeridos por los gobernantes”

(MORLINO , 1996)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Finalmente, para Raimundo Heredia Vargas...

“Hoy en día la eficacia se refiere a la capacidad de un sistema político, régimen o gobierno, de encontrar soluciones prácticas a las cuestiones políticamente problematizadas, la cual se ha transformado en el factor determinante de la mantención de los sistemas democráticos, en la medida en que ésta junto con la legitimidad son capaces de otorgar gobernabilidad a un determinado sistema político” (HEREDIA VARGAS, 2002, p. 35)

1.3.2.1.3 La Estabilidad

Finalmente, para Antonio Camou la cualidad de la Estabilidad tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos cualidades anteriores, ya que un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. La estabilidad provee la visión de seguridad y solvencia; Además debe tener la capacidad de proyectar dicha seguridad como imagen, proporcionar esa sensación al exterior.

Existe una relación intrínseca entre Legitimidad y Eficacia; en donde la relación armónica entre ambos elementos con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos (Estabilidad) y la capacidad de prevención de los conflictos permite entonces el buen rendimiento de las Instituciones para la consecución de una adecuada gobernabilidad (CAMOU, 1991)

1.3.2.2 La Gobernanza

Las reformas administrativas de los años 80's en respuesta a las preocupaciones sobre la buena gestión de los Gobiernos de los años posteriores que no se caracterizaban precisamente

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

por sus alcances positivos en términos de administración pública, fueron los que impulsaron la aparición en el discurso el origen del término Gobernanza.

Fue entonces con el Consenso de Washington² donde se hace referencia de manera implícita el concepto de Gobernanza con el objetivo de dejar el camino libre al mercado, permitiéndole que juegue un papel importante en la toma de decisiones estatales (MENDOZA MARTINEZ, QUICENO SOTO, & TABORDA, 2011, p. 40) Los países que adoptaron las sugerencias del Consenso de Washington fueron sometidos a los criterios de “Buena Gobernanza” ya que se consideraba que la relación entre el Estado y la Sociedad era clave para medir la consolidación democrática, lo cual era indispensable para solicitar cooperación y crédito internacional.

Karol Mendoza Martinez, Grace Quiceno Soto y Margarita Maria Taborda en su artículo “Un acercamiento al concepto de Gobernanza: Visiones y contradicciones en la apuesta latinoamericana y Colombia de 2011” muestran como fue el recorrido del concepto según la visión del Consejo de Washington hasta sus modificaciones finales en la actualidad.

Al principio la gobernanza remitía a:

“La capacidad de un Estado de funcionar eficientemente desde grupos de interés y donde los actores sociales se veían más como beneficiarios de estas estructuras que como verdaderos hacedores y actores de sus Estados y gobiernos”.

En este sistema el Estado se veía como proveedor que cumplía la característica de Estado Paternalista al suplir las necesidades de la sociedad sin permitirle injerencia en las decisiones. Es

² Conjunto de reformas que las economías estatizadas de América Latina podrían aplicar para atraer nuevamente capitales privados después de la debilitante crisis de la comúnmente conocida “Década Perdida” de los años 80’s. Contribuyó significativamente a cubrir la necesidad de un marco de política económica que sustituyera a las desacreditadas estrategias de planificación centralizada y sustitución de importaciones.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

así como el Estado tradicional empieza a cambiar su sentido y acciones, y se empieza a transformar en un Estado regulador cuya función es la de moderar y articular las relaciones que involucran al mercado y a los diferentes actores sociales.

Para seguir con la explicación, las investigadoras: (MENDOZA MARTINEZ, QUICENO SOTO, & TABORDA, p. 40), referencian al señor Diego Piñero en su investigación de 2004, el cual expone afirmativamente que:

“La gobernanza puede ser entendida como una forma de gestión de lo público donde la responsabilidad y el poder no están concentrados en la forma monopolítica del Estado, sino que se comparte en esta escena pública de la inserción y participación activa de otros actores, en este caso de la sociedad civil heterogénea, con responsabilidades y competencias clave para pensar y hacer parte del Estado”

Hay un cambio sustancial en la primera versión de la gobernanza donde se permitía la participación en la toma de decisiones sólo por actores estatales y del mercado, para luego entenderla como un proceso en donde los actores sociales tenían un gran peso en la toma de decisiones estatales y de gobierno que los involucraban.

La primera visión muestra sus alcances instrumentales e institucionales y el agente que muestra dichos alcances es el Banco Mundial. Esta entidad dice que para que exista una buena Gobernanza, se deben incluir herramientas de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y su poder de producción económica. La segunda visión de la gobernanza muestra los alcances sociales donde se le da prioridad a la sociedad en su conjunto, no es excluyente y es participativamente global.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Se muestra entonces que no basta con que los gobiernos direccionen el camino de la sociedad por la que velan, es necesario que se recurra a nuevos mecanismos de gestión para garantizar el bienestar social deseado. Luis Fernando Aguilar Villanueva, Doctor en Filosofía Política, en su libro *Gobernanza y Gestión Pública* de 2006, muestra apreciaciones sobre las razones y los contenidos del concepto donde afirma que es evidente que el Gobierno no basta para dirigir y que más bien había sido factor de desgobierno en dimensiones importantes de la vida social.

El concepto refiere a la descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad, el Gobierno, y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente (AGUILAR VILLANUEVA, 2006, p. 56)

De manera paralela, para Bruno Revesz, establece una apreciación conceptual para entender la gobernanza y la gobernabilidad y así determinar lo que la una y la otra hace.

Gobernabilidad y Gobernanza tienen la misma raíz, la palabra *Gobierno*, pero enfatizan dos dimensiones diferentes de la realidad: la jerarquía de mando con la gobernabilidad, y la dimensión de integración y de interdependencia con la gobernanza. Mientras la gobernabilidad es, sencillamente, la capacidad de gobernar, la gobernanza es una manera de gobernar. De manera general la noción de gobernanza designa:

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

“El conjunto de los procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos”

Esto quiere decir que mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa como los actores políticos o administrativos. Implica por lo tanto un retraimiento del Estado, reubicado en (una perspectiva liberal al rol de mediador) situación de la cual se puede dar cuenta en forma concisa definiendo, siguiendo a Jean Leca, la gobernanza como:

“La interacción de una pluralidad de actores “gobernantes” quienes no son todos estatales ni aun públicos”

Entonces, si los criterios de la buena gobernabilidad son la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad, los criterios de la buena gobernanza son:

1. La transparencia
2. La participación
3. La rendición de Cuentas.

En función de estas condiciones se abre la posibilidad de realizar transacciones en un entorno donde las reglas colectivas son elaboradas, decididas, legitimadas y controladas por los actores (REVESZ, 2006)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

La Transparencia

La transparencia se refiere a que las decisiones que se llevan a cabo se realicen de forma tal que sigan las leyes establecidas y las normas. También significa que la información estará disponible para cualquier persona afectada por esas decisiones y su implementación. Se refiere también a que se facilite la información y que esta sea fácilmente comprensible.

La Participación

La participación es el punto clave para la buena gestión de un Gobierno. Esta puede ser directa o bien a través de intermediarios, instituciones o representantes legítimos. Es importante aclarar que la democracia representativa no significa necesariamente que las necesidades de los más necesitados se tendrían en consideración durante el proceso de toma de decisiones. La participación necesita estar informada y bien organizada, esto significa libertad de Expresión, por una parte, y por otra, una sociedad civil organizada (COMISIÒN ECONÒMICA Y SOCIAL,s.f)

La Rendición de Cuentas

Es entendida como el conjunto de modalidades de control, contrapeso y supervisión que los gobernantes, funcionarios y agentes privados utilizan en la gestión de sus recursos. También hace referencia a la relación y articulación entre múltiples actores: aquellos que están obligados a rendir cuentas (políticos, funcionarios públicos, organismos internacionales y/o empresas privadas que desempeñan funciones públicas) y aquellos que tienen derecho a exigir cuentas (actores sociales y gubernamentales) y aplicar sanciones ante el mal desempeño, los actos ilegales y los abusos de poder de los primeros.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Desde una perspectiva de lo público, la rendición de cuentas no consiste en un acto voluntario de gobernantes, funcionarios y/o empresas con responsabilidades en la gestión de sus recursos, sino de una obligación que estos tienen tanto de informar y justificar sus acciones, sus comportamientos y sus resultados en la gestión y uso de los recursos, como aceptar los castigos y recompensas correspondientes a su desempeño público (PNUD, 2013)

A pesar de todo lo anterior y para finalmente buscar una apreciación de gobernanza que rescate los alcances previamente descritos, se adopta que la gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y el mercado de la economía mediante el consenso, la coordinación, la articulación de políticas, normas y procedimientos, así como la efectiva rendición de cuentas y transparencia (ROJAS ORTUSTE, 2010, p. 25)

1.3.2.2.1 Apuntes sobre la Gobernanza en Colombia

La gobernanza en Colombia en términos ideales, no es en cierta medida una realidad total. Esta afirmación se ve sustentada porque en el país se ven procesos políticos y sociales muy diferenciados según las regiones, o más bien en las regiones donde haya noción de un Estado social moderno como es conocido. Implicaciones sociales como la violencia, el conflicto armado, ilegitimidad, corrupción son factores que inciden a que los ideales de la gobernanza se vean opacados. Según Claire Launay...

“En Colombia no hay un empleo estandarizado ni una definición común de gobernanza. Los distintos sectores apelan a este concepto de acuerdo con sus propias apuestas políticas”

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Nuevamente, entonces, se parte de la década de los 80's donde Colombia propicia un nuevo modelo de gobierno, esta decisión la apuntan a la descentralización del Estado (1986).

Con lo anterior, años más tarde se materializa la nueva carta constitucional de 1991 en donde se da una nueva definición del Estado Colombiano, reconociéndose a sí misma como una nación soberana, diversa, pluralista enmarcada en el nuevo Estado social de Derecho. Aquí el principio de la participación es un eje articulador que pretende resolver los problemas de ineficiencia, ilegitimidad y poca presencia del Estado en el territorio nacional, como también lograr un manejo adecuado de gobernabilidad en Colombia. Sin embargo, existe otra visión de la aplicabilidad de la gobernanza en Colombia y esta es efectuada desde la sociedad civil la cual se convierte en un actor directo de esta herramienta de participación ya que está considerada como un mecanismo efectivo para la articulación entre Estado y Sociedad.

Sin embargo, en las regiones de Colombia donde prácticamente no hay presencia Estatal se dan procesos claros de ilegitimidad lo cual no se podría hablar de una forma totalitaria de gobernanza. Dada esta complejidad, existe entonces una contradicción: por un lado, la constitución política de 1991 incluye mecanismos más abiertos a la participación ciudadana implicando un replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad consagrando al país como un Estado social de Derecho. Mientras que por otro lado el Estado colombiano implementa procesos de privatización y desregulación de las actividades económicas y de prestación de los servicios públicos gracias a la influencia de las directrices internacionales en materia de políticas públicas.

Entonces la Constitución Política de 1991 en cierta medida otorga ideas del uso del concepto de Gobernabilidad, y algunos atributos de la Gobernanza. Sin embargo, en los planes

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

de desarrollo que se establecieron después de la fecha, en la lectura, se otorga un papel central al fortalecimiento de la gobernabilidad, término que se puede identificar con el “buen gobierno”, “la gobernabilidad democrática” o la “gobernabilidad para el desarrollo”. En todos los casos, la Participación y la Concertación con todos los actores interesados son fundamentales para la consecución de los fines gubernamentales.

En tal sentido, a pesar de no usarse el termino gobernanza, se identifica que el sector público es consciente de la necesidad de fortalecer los atributos principales de esta, como modelo de gobernanación imprescindible para alcanzar los fines constitucionales de la función pública (CASTRO BUITRAGO, 2011, p. 7)

Por otro lado, Erika Castro, citando las apreciaciones de Fernán Gonzales dice que:

“Se puede cuestionar entonces el uso del término gobernanza en el caso colombiano. Por qué en el país se destaca una importante situación de conflicto interno, donde el Estado colombiano no tiene el control total del territorio, y en el cual desde una perspectiva normativa y desde la visión impuesta por ciertas organizaciones internacionales se percibe como único actor regulador social, es decir, alcanzar una noción de gobernanza desprovista de su identificación total con la acción estatal y aún más en un “Estado inacabado”

Para finalizar se enumeran rápidamente los principales actores de la gobernanza en Colombia según sus características específicas dadas la condiciones sociales del territorio donde se encuentren.

1. Los actores armados ilegales, son los principales agentes de la gobernanza en regiones del país donde es claro el olvido institucional. Dada esta situación, ellos

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

representan a la comunidad una figura política, convirtiéndose en los únicos gestores de orden y control.

2. Los sectores campesinos, aunque invisibilizados y atropellados en la mayoría de los casos, son agentes de la gobernanza principalmente en las luchas reivindicativas en pro de la Re-significación de la tierra.

3. La iglesia católica.

4. Organizaciones no gubernamentales como los movimientos cívicos y empresarios regionales.

5. Los partidos políticos, principales actores de la gobernanza en Colombia desde la memoria política.

6. Las sociedades civiles.

7. Comunidades indígenas y Afro descendientes (MENDOZA MARTINEZ, QUICENO SOTO, & TABORDA, 2011)

1.3.3 Control social a la gestión pública

1.3.3.1 La Gestión Pública

Se puede definir según lo entendido hasta ahora que el proceso de la gestión pública es el resultado de las buenas prácticas de gobierno para garantizar a los ciudadanos el bienestar social deseado. De esta manera se garantiza el afianzamiento y la legitimidad de sus agregados, y preservar la prolongación del Estado en términos positivos.

De manera intrínseca se pueden revelar que los conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza anteriormente analizados determinan la razón de ser de la Gestión Pública porque se necesita que

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

el Estado a través de sus Gobiernos legítimos establezcan un equilibrio ideal para enfrentarse a los retos sociales que demande el momento y que sea capaz de articular armónicamente los actores sociales alternos para la consecución de ese bienestar social. En consecuencia el Estado además de gobernar y dar orientación a la sociedad, es a su vez un administrador de sus recursos sociales, políticos, económicos y simbólicos. El debe hacer uso de una adecuada administración a través de instrumentos de control.

Para Paulo Andrés Pérez Álvarez en su *Manual de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo* considera que la Participación ciudadana como forma de ejercicio de la ciudadanía y la Planeación Participativa como escenario de encuentro entre actores estatales y no estatales, sólo pueden ser entendidas en su naturaleza, dinámica y alcance si se les articula a un concepto integral de gestión pública.

Para él la Gestión Pública es:

“La organización y manejo (asignación, coordinación, uso) de una serie de recursos de diversa índole (económicos, humanos, técnicos, normativos, organizacionales, naturales, políticos, de información, etc) por parte de las autoridades públicas para proporcionar a los distintos sectores de la población la satisfacción de sus respectivas necesidades individuales y colectivas (bienes y servicios públicos)”

El objetivo de la gestión pública no es otro que el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la potenciación de la vocación del territorio.

Los responsables de llevar la gestión pública producen dos tipos de resultados a partir del manejo adecuado de los recursos que tienen a su disposición:

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Primero unos recursos llamados *finales* que son bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades y requerimientos de los agentes económicos y de la sociedad en su conjunto.

Segundo unos recursos llamados *intermedios* los cuales son necesarios para conseguir los primeros. Entre ellos se ubican los planes y políticas públicas que definen las modalidades de la oferta de bienes y servicios por parte de los responsables de la gestión. De esta manera se puede hacer la distinción de la Gestión Institucional, la cual está orientada a la generación de productos intermedios, y la Gestión del Desarrollo, enfocada a la producción de bienes y servicios finales.

Gráfico 1. Esquema de recursos, productos y resultados en la gestión pública



Imagen tomada del Manual de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo. Paulo Andrés Pérez Álvarez. 2011.

Por tal razón, la Planeación Participativa contribuye al logro de una gestión mucho más democrática del desarrollo ya que permite a la ciudadanía modelar la política local para alcanzar unos fines específicos que les proporcionen bienestar. Además se garantiza que incidan en la

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

definición de políticas públicas inspiradas en criterios de justicia e inclusión social. Finalmente es un medio para la construcción de identidades colectivas cada vez mas fortalecido que dinamiza la movilización social y alimenta el ejercicio de la democracia.

La gestión pública puede ser entendida además como una cadena permanente de decisiones que deben ser tomadas por quienes tienen la competencia para hacerlo. Unas decisiones pueden ser de carácter *Técnico*, las cuales son los instrumentos y procedimientos necesarios para conseguir una meta específica. También se encuentran las decisiones de tipo *Político* las cuales refieren a los actores que son afectados positiva o negativamente por la decisión y, en particular, a sus intereses.

Dichas decisiones técnicas y políticas pueden generar cada una o en su conjunto tensiones y conflictos entre los actores de la gestión. Por esta razón las decisiones tomadas deben ser incluyentes y principalmente democráticas. Es aquí donde se ve la importancia de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos; Y guiarse por reglas de juego previamente establecidas que impiden que los intereses o los caprichos de algunas personas de la gestión se impongan como criterio en los procesos de la gestión (PÉREZ ÁLVAREZ , 2011, p. 55)

1.3.3.1.1 El Seguimiento y Evaluación

Hace referencia a la información general para hacer seguimiento y evaluar la gestión pública con base en indicadores.

La evaluación es una herramienta de control social que permite medir y analizar cuantitativa y cualitativamente, durante un periodo determinado el cumplimiento de la responsabilidad social, el desarrollo de acciones, el logro de resultados y la relación de acciones

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

y resultados frente a unas expectativas, criterios o estándares relevantes, con el fin de contribuir a que las entidades públicas desarrollen los fines sociales del Estado.

La evaluación puede efectuarse frente a los objetivos o resultados definidos en un plan o programa de acción, o más específicamente, en relación con los *Planes de Desarrollo Territorial*, entendidos como instrumentos principales para la gestión pública mediante los cuales el Estado y la sociedad acuerdan los lineamientos del futuro colectivo en el marco de la unidad territorial para el mediano y largo plazo.

Otra forma de evaluación es el monitoreo entendido como el *Seguimiento* que se hace a la ejecución del plan de trabajo, en este caso el Plan de Desarrollo, diseñado para cumplir con los objetivos previstos. Por ello, el seguimiento advierte si la ejecución de actividades, el uso de recursos y los resultados, siguen el camino programado o si se presentan desviaciones con el propósito de recomendar ajustes o cambios siempre en función de los criterios de evaluación definidos por los ciudadanos.

El seguimiento genera información para explicar el cumplimiento o incumplimiento de objetivos y resultados, describiendo la relación entre las actividades realizadas y los resultados, y que tan útiles fueron las acciones para lograr el objetivo (SERNA HURTADO, 2003, p. 68)

El seguimiento y la evaluación son conceptos y procesos complementarios que permiten en conjunto medir resultados y distinguir entre lo que se ha presentado con éxito, aprender de la experiencia y de los resultados obtenidos en la implementación; Incorporar ese aprendizaje en la reorientación de los procesos y ganar legitimidad y respaldo público para las acciones definidas (PÉREZ ÀLVAREZ , 2011, p. 58)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

1.3.3.2 Control Social a La Gestión Pública

Continuando con los postulados de Paulo Andrés Pérez Álvarez las actividades de seguimiento y evaluación de la gestión pública implica considerar la obligación que tienen los funcionarios y servidores públicos de informar a los ciudadanos acerca de sus acciones, las necesidades de institucionalizar estructuras de control que obliguen a gobiernos, funcionarios y servidores a responsabilizarse por sus actos Y la necesidad que además estos tienen de considerar y valorar la opinión ciudadana.

De manera paralela, la acción ciudadana de la rendición de cuentas es el control ciudadano de la gestión pública. Este puede ser entendido como la modalidad de participación ciudadana a través de la cual la ciudadanía, individualmente o a través de iniciativas de grupo o colectivas, ejerce una función crítica sobre el comportamiento de los agentes públicos, estatales y no estatales.

El control ciudadano, como forma de participación, expresa y se convierte en vehículo de una nueva relación de la ciudadanía con el Estado en la mira de incidir en la cosa pública a través del control al desempeño de los agentes públicos y de la generación de propuestas que buscan mejorar la gestión.

El control social a la gestión pública logra pleno sentido cuando se lo considera como un dispositivo democrático relacionado con los procesos de rendición de cuentas que llevan a cabo las autoridades públicas. En tal sentido, puede ser entendido como petición de cuentas, como la contrapartida ciudadana de la rendición de cuentas por parte de los agentes estatales y no estatales que ejercen funciones públicas.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

En esta perspectiva Paulo Andrés Pérez Álvarez, citando a Olvera e Isunza, referencia 4 tipos de rendición de cuentas:

La primera es la *horizontal accountability* que, tiene que ver con la idea de control entre los poderes del Estado, es decir la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría para el caso colombiano.

La segunda es la *Vertical accountability*, en la que es la sociedad la que controla al Estado pero sólo a través de procesos electorales, es el caso más clásico de participación electoral.

La tercera es la *International accountability*, que es la combinación de actores locales y redes internacionales de vigilancia.

La cuarta es la *Societal accountability* que, es desde la ciudadanía. Es en este último tipo de rendición de cuentas donde podemos ubicar el control social a la gestión pública.

Finalmente, el control social posee tres dimensiones estrechamente relacionadas:

1. la dimensión informativa: por medio de la cual los responsables de la gestión pública enumeran, hechos, describen acciones y trasladan información a la ciudadanía.

2. la dimensión explicativa: por medio de la cual las autoridades ofrecen razones de sus actos justificando lo hecho o lo que está por hacer.

3. la dimensión exigitiva: a través de la cual la ciudadanía reconoce lo correcto y sanciona lo que considere incorrecto, a la luz de la interpretación de sus derechos (PÉREZ ÁLVAREZ, 2011, p. 61)

Gráfico 2. Dimensiones del control social



Imagen tomada del Manual de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo. Paulo Andrés Pérez Álvarez. 2011.

1.3.3.2.1 La Societal Accountability

Es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas.

Los mecanismos de la societal accountability generan control de tres maneras principalmente:

1. El control a través de las denuncias expuestas a la luz de la opinión pública de los “actos presumiblemente ilegales” que aunque de manera indirecta, son una forma de control que en muchas ocasiones, involucra acciones de políticos, de instituciones gubernamentales. Por ello, tendría una función de contraloría ciudadana sobre la contraloría estatal.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

2. El control a través del impulso o la presión, de la puesta en marcha de los mecanismos horizontales, que a su vez se interrelacionan con esta, para trabajar en conjunto hacia diversos propósitos que varían en varios niveles dependiendo de sus alcances y conformidad en la opinión pública.

3. Y por último, una tercera forma de general control se presenta cuando se establecen otras organizaciones que ejercen vigilancia a determinadas políticas, agendas, proyectos, etc. Las cuales se conforman a propósito de las organizaciones ciudadanas de control social de forma paralela, que incluso llegan a institucionalizarse como por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos que trabajan en conjunto con la Defensoría del Pueblo (PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002)

1.3.3.2 La Ciudadanía Activa

Ser ciudadano implica, más allá de la pertenencia a una sociedad o a una comunidad política; Y más allá de el simple derecho de recibir beneficios de un Estado. La ciudadanía tradicional muestra ser en cierta medida apáticos, pasivos y despolitizados en las cuestiones de la cosa pública.

A lo largo de los años, y por la presencia de diferentes factores que determinan la transformación del papel de ciudadano como la exclusión, la indiferencia y la desigualdad social, ha implicado la irrupción de los ciudadanos en sectores de la vida pública de formas alternativas a la clásica representación de manera institucional y técnica.

Por tal razón la ciudadanía activa, son actores políticos sujetos de derechos pero también sujetos de la construcción de lo público mediante la discusión, el debate y la intervención, a través de diferentes mecanismos y recursos en el desarrollo de los procesos sociopolíticos. Desde

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

esta perspectiva, las políticas públicas deben estar orientadas a atender las necesidades ciudadanas y a resolver problemas de desigualdad social, lo que supone dotar de capacidades individuales a los excluidos y brindarles competencias que aumenten sus posibilidades de incorporarse plenamente a la vida social, política y económica.

Esto sólo se logra en la medida en que existan o se crean los espacios públicos de encuentro entre gobierno y ciudadanía, se fortalezcan y doten de herramientas técnicas a las organizaciones sociales y a las instancias de participación y se goce de otras condiciones del contexto que propicien la participación y la vinculación ciudadana a la formulación de políticas y a su seguimiento (PÉREZ ÀLVAREZ , 2011, p. 70)

Mapa Conceptual de la Ciudadanía activa

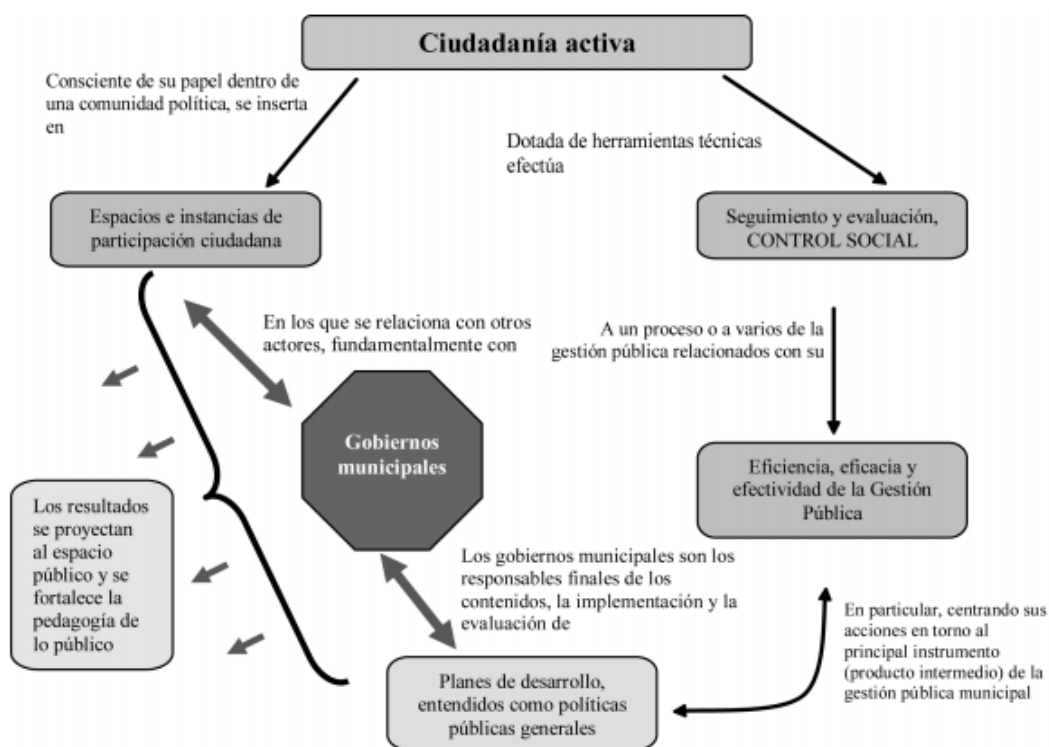


Imagen tomada del Manual de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo. Paulo Andrés Pérez Álvarez. 2011.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

1.4 Objetivo General:

Determinar los Alcances y las Dificultades de la Gobernanza y el Control Social a la Gestión Pública en los Procesos de Planeación Territorial en el Municipio de Itagui.

1.4.1 Objetivos Específicos:

❖ Rastrear de manera documental sobre el Discurso de la Planeación Participativa que se ha llevado a cabo en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad.

❖ Describir las características de la Gobernanza y el Control social a la Gestión Pública en los procesos participativos de la Planeación del Territorio.

❖ Identificar las principales irregularidades y fortalezas que compete el Control social a la Gestión Pública y la Gobernanza en los procesos de Planeación Territorial en el municipio de Itagui.

1.5 Hipòtesis:

El municipio de Itagui cuenta con las herramientas tècnicas y polìticas para desarrollar los procesos de Gobernanza y Control social a la Gestión Pública, a pesar de ello, se presentan dificultades que afectan la aplicabilidad de los conceptos.

1.6 Mètodo:

Para lograr la realización de este proyecto investigativo se utilizaron herramientas y técnicas propias del enfoque cualitativo como método de investigación, donde se apunta a la comprensión de la realidad como resultado de un proceso histórico de construcción, a partir de la lógica de los diversos actores participantes del fenómeno en cuestión, rescatando la singularidad y las particularidades propias de los procesos sociales (GALEANO MARÌN, 2009, p. 39).

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Lo anterior se ajusta al objetivo central y a los alcances propuestos de la investigación, por otro lado posibilitan la ejecución de una primera fase de recolección y de rastreo de información, una segunda fase de análisis de información de contenido, para finalmente hacer un ejercicio de triangulación que se combina con la labor del investigador en términos analíticos e interpretativos.

El objetivo de esta investigación es determinar los alcances y las dificultades de la Gobernanza y el Control Social a la Gestión Pública en los Procesos de Planeación Territorial en el Municipio de Itagüí, focalizando el análisis en el discurso de los actores que intervienen en el ejercicio de la planeación territorial. Lo anterior en aras de generar un diagnóstico preliminar identificando que para el municipio de Itagüí no se cuenta con tal insumo, por lo que es de vital importancia y pertinencia la realización de este análisis que pueda servir más adelante a otras investigaciones cuyo propósito sea la profundización en el tema.

El punto de partida de este ejercicio ha sido el trabajo en campo desarrollado en la práctica académica como primer escenario para el acercamiento al objeto de investigación, ya que permite comparar la experiencia con la teoría propuesta.

Se diferencian tres etapas fundamentales en el proceso metodológico del presente trabajo: Primero, la formulación de la propuesta de investigación o identificación del tema de estudio. Para la consecución de tal fin, fue menester la elaboración de una Ruta Crítica donde se establece el objetivo general del trabajo y se delimitan las preguntas que corresponden a los objetivos específicos del mismo para la consecuente formulación de la hipótesis y la definición de los principales conceptos y variables de la investigación.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Para lograr la consecución de la investigación fue necesario primero, indagar sobre el discurso de la Planeación Participativa dentro del marco de la Planeación del Territorio que se ha llevado a cabo en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad, con el fin de dar un panorama general del fenómeno y analizar estos conceptos en las prácticas llevadas a cabo en el municipio de Itagüí.

La construcción del marco teórico es el segundo momento donde a partir del ejercicio de análisis documental se da cuenta de las características de los conceptos orientadores. Por esta razón, se recogen las percepciones que desde su experiencia tienen los actores de los procesos de Planeación Territorial en Itagüí frente al ejercicio de la Gobernanza y el Control Social a la Gestión Pública, insumo para el análisis que permite identificar los alcances y las dificultades de dichos procesos en el municipio.

Como técnica o instrumento de recolección y análisis de la información se utilizó entrevistas semiestructuradas y se aplicaron a los principales actores participantes de los procesos de planeación territorial de Itagüí, a saber: un concejal de Itagüí; por su papel en la adopción de planes y programas de desarrollo económico y social; y en el control, preservación y defensa del patrimonio social (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA , 1991); el director de Planeación Territorial del Municipio por su labor determinante en la administración de los gastos para la celebración de contratos de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal;

Un consejero del Consejo Municipal de Planeación de Itagüí; por su obligación de dar concepto, evaluar, y realizar seguimiento y monitoreo a los planes de desarrollo del municipio; el vicepresidente ejecutivo de la Cámara de Comercio Aburrà Sur por su participación en el proceso de construcción de indicadores sociodemográficos que redundan en un tipo de control

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

social a la gestión pública. Adicional a estos, las veedurías ciudadanas por la vigilancia que ejercen en la ejecución de la planeación territorial.

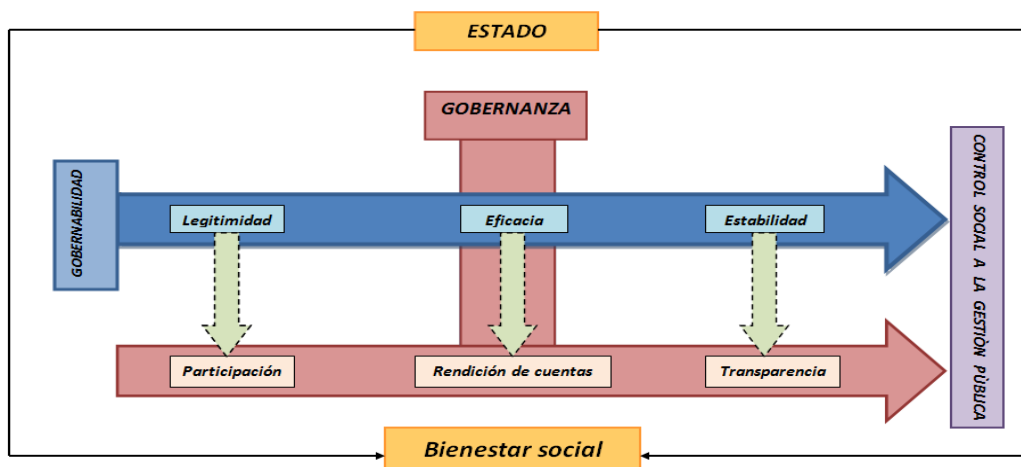
Así las cosas, las percepciones y nociones que sobre la Gobernanza y Control Social a la Gestión Pública tengan los actores participantes de los procesos de planeación territorial del municipio de Itagüí, serán significativos, porque establecerán los argumentos, las visiones y las lógicas de pensar y hacer, condensados en la identificación de sus alcances y dificultades como objetivo principal del trabajo investigativo.

Para el presente caso, se hace uso de una triangulación metodológica, es decir, se usa una triangulación dentro de métodos, dado que se combinan técnicas como la observación y la entrevista semiestructurada junto a un análisis de contenido, para luego tomar los datos, codificarlos y posteriormente analizarlos a partir de un esquema aplicativo conceptual y finalmente compararlos para validar con la hipótesis propuesta.

Es necesario aclarar que por triangulación, se entiende, desde Denzin como *“La combinación de dos o más teorías, fuentes de datos, métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno singular”* (ARIAS VALENCIA , 2000, p. 44), es decir, la aplicación de múltiples técnicas y herramientas como método para la consecución de un objetivo de estudio.

Se realiza entonces la construcción de un esquema aplicativo conceptual resultado del proceso de análisis sobre la fundamentación teórica de las categorías interesadas, esto con el fin de dar una mirada reflexiva sobre la naturaleza conceptual de los términos y visualizar de manera más asertiva cómo cada uno de ellos, respectivamente, configuran un entramado armónico sobre las cualidades propias del Estado. Por lo tanto, se procede entonces a plasmar dicho esquema y simultáneamente se introduce su explicación:

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL



Esquema sobre el tipo ideal de buenas prácticas de gobierno. Elaboración propia.

En el esquema se asume al Estado como un conjunto unitario de cualidades propias que generan de manera armónica un fin último *el bienestar social*. Para que se dé dicho bienestar social es necesario que el Estado haga uso de sus cualidades. Cada una representa una esencia particular para que el Estado sea ideal. Necesita de la Gobernabilidad y de la Gobernanza como armazón.

Teniendo en cuenta el desarrollo conceptual de las categorías, la Gobernabilidad no puede desvincularse de la Gobernanza ya que son complementarios para desarrollar sus facultades. Por lo tanto, la cualidad de la Gobernabilidad es la capacidad del Estado para mantenerse en equilibrio, mientras que la Gobernanza es una forma, un estilo de gobierno.

Entonces siguiendo el esquema, se ubica de manera transversal a la cualidad de la Gobernabilidad ya que ésta proporciona una estructura en las acciones que desarrolle el Estado. Se necesita de la Legitimidad de los agregados del Estado para dar validez al conjunto, se necesita también de un manejo eficaz de los recursos y como resultado se garantiza una estabilidad en todo el aparato. Lo anterior como características propias de la Gobernabilidad.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Al asegurarse que estas tres características se den de manera adecuada, La Gobernanza toma partida ya que puede establecerse como forma de gobierno que integra a la comunidad reconociéndola como soporte para desarrollar buenas prácticas de gobierno y garantizar la participación de la sociedad civil en todos sus niveles y estimular una ciudadanía activa que sea consciente de sus responsabilidades, Una rendición de cuentas donde se pueda evaluar las acciones desarrolladas por el gobierno y así finalmente generar un ambiente de transparencia que dé garantías para la cohesión social³.

Al dejar claras estas condiciones, se visualiza un despliegue de líneas orientadoras de manera vertical que fluyen desde las características de la Gobernabilidad hacia las características de la Gobernanza. Este aspecto refiere a que: Una buena legitimidad propicia a la ciudadanía a estar interesada en los asuntos públicos, generando canales de participación. Un manejo eficaz de los recursos influye a que la ciudadanía pueda hacer seguimiento y evaluación a la gestión que su gobierno hace dentro de la legitimidad que se le ha otorgado y finalmente, la estabilidad que pueda tener un gobierno genera esa transparencia deseada en la gestión gubernamental.

Se precisa que estas líneas orientadoras son “punteadas” por qué la influencia que da la Gobernabilidad hacia Gobernanza es gradual, se va dando si las condiciones de las primeras son óptimas para dar sustento a las condiciones de las segundas.

De esta manera y respectivamente pasaría con las demás características.

Finalmente vemos que la dirección tanto de la Gobernabilidad y la Gobernanza apuntan a un resultado de las buenas prácticas de las mismas. Garantizar una buena capacidad de Gobierno

³ Para Carlos Barba Solano, la cohesión social se refiere a la naturaleza de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas), confiar en los demás, reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en sus instituciones.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

con una forma de Gobierno incluyente, propicia a que el mismo sea estable en su institucionalidad y transparente en sus acciones.

Entonces podemos decir que el Control ciudadano a la Gestión pública es ese resultado de Gobierno que se establece en la armonía “capacidad y forma de gestión de lo público” con la sociedad. El Control Social a la Gestión Pública es instrumento resultado de todo el análisis anterior que provee el Gobierno a la ciudadanía para garantizar la gestión de lo público en términos positivos. Es así como se cierra el conjunto unitario llamado Estado que garantiza las condiciones necesarias para el bienestar social.

Como acto seguido, para continuar con el proceso metodológico y teniendo interiorizados el acercamiento reflexivo de las categorías en el previo esquema aplicativo, se procederá a utilizar la técnica de interpretación de la información: análisis de contenido, para el caso en cuestión, y así determinar la relación que tiene el discurso de la Planeación participativa con la aplicabilidad de la misma, por parte de sus actores en función de la gobernabilidad y el Control social de la Gestión Pública en términos de alcances y dificultades.

Por análisis del contenido, se entiende, la técnica para analizar la comunicación de una manera objetiva, sistemática y cuantitativa o no, aplicada en este caso a entrevistas semiestructuradas.

“Es un conjunto de técnicas de análisis de comunicaciones; no es un instrumento, es un abanico de útiles aplicable a un campo de acción bastante extenso: las comunicaciones”

(BARDIN, 1986, p. 24)

La entrevista permite captar información que indique las percepciones pertinentes al estudio, y por tal razón resulta acorde al objetivo investigativo ya que al combinar las técnicas

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

mencionadas se logra agrupar percepciones que convienen a las categorías de análisis, (gobernanza/gobernabilidad-dificultades/alcances) realizando un ejercicio sistemático que capta lo subjetivo para agregarlo a un acercamiento, en lo posible, si se quiere, objetivo.

Finalmente, como herramienta de análisis de datos de las entrevistas, se utilizará el aplicativo de procesamiento de datos cualitativos denominado ATLAS TI que es un conjunto de herramientas tecnológicas para el análisis cualitativo de grandes cuerpos de datos textuales gráficos y de video que permite organizar agrupar y gestionar la información eficientemente y sistematizada lo que permite mantener el enfoque en el material relevante para la consecución de los objetivos propuestos.

1.6.1 Ruta Metodológica

Tipo de estudio: Investigación cualitativa de tres fases: verificación documental y de antecedentes, entrevistas semiestructuradas realizada a actores que desde lo político pueden aportar percepciones para realizar el análisis del discurso y finalmente determinar alcances de la gobernanza y control social en los procesos de planeación territorial en el municipio de Itagüí.

Alcance de la investigación: este estudio pretende generar un diagnóstico preliminar que caracterice la forma en la que se ejecuta la gobernanza y el control social en la gestión pública en los procesos de Planeación territorial del municipio de Itagüí.

Unidad de análisis: las percepciones que los actores tienen sobre la planeación territorial, la gobernanza y el control social en la gestión pública y en los procesos de Planeación territorial del municipio de Itagüí en términos de alcances y dificultades.

Carácter del estudio: Estudio descriptivo.

Diseño del estudio: Estudio no experimental.

Universo y muestra: Actores del ejercicio de lo político en el municipio de Itagüí. Muestra teórica más que probabilística por su naturaleza cualitativa.

Limitaciones: Existe poca información sobre los temas de gobernanza en el caso particular del municipio de Itagüí, fue necesario una abstracción de los conceptos y la construcción teórica para el caso latinoamericano y colombiano.

Capítulo 2

2. Marco legal de la Planeación participativa en función de la Gobernanza y el Control social a la Gestión pública.

2.1 Consejo Nacional de Planeación.

Cómo se desarrolla en el capítulo anterior, el discurso de la planeación participativa en Colombia se encuentra inscrito en un conjunto de normas que propician una serie de instrumentos para que la población pueda ser partícipe en la construcción del desarrollo social de sus respectivos territorios, de esta manera se garantiza la anexión de papel determinante de la comunidad en los asuntos del ejercicio de lo político, estableciendo relaciones de confianza productivas, potencializando la legitimidad frente a su gobierno y generando un ambiente propicio para la prolongación efectiva del Estado mismo.

La Constitución de 1991 establece los escenarios y actores que participan en el proceso de la planeación y los actores del desarrollo con los cuales se logra construir la política pública de manera colectiva y participativa, que se refleja en el plan nacional y en los planes de desarrollo territoriales. Para ello, en el artículo 340 de la Constitución indica:

“Se crea el Consejo Nacional de Planeación y se establece que él mismo estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Adicionalmente se le otorga un carácter consultivo y establece que su principal función será servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo”

Este Consejo Nacional de Planeación es entonces la instancia que cumple una importante función dentro de la planeación participativa, ya que en él confluyen los representantes de las

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

entidades territoriales y de los distintos sectores que integran la sociedad civil, convirtiéndose en el espacio real de participación ciudadana en todas las fases y procesos planificadores (MARCO JURÍDICO DEL CNP, 2014).

Es decir, que con la creación del Sistema Nacional de Planeación, constituido como ya se estableció por el consejo nacional y los consejos territoriales, se abren mecanismos de participación lo que deriva en una democracia más incluyente, más participativa en su defecto, estableciendo un escenario donde las organizaciones de la sociedad civil pueden intervenir con propuestas concretas en la formulación de los llamados planes de desarrollo, es decir, en la construcción de las políticas públicas de gobierno.

Además, reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales. Propicia la formación de los líderes, crea condiciones para la densificación del tejido social, cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas (GARZÓN, s. f).

Finalmente, con la ley 152 de 1994, denominada ley orgánica de la planeación, se establece la composición estructural del Sistema Nacional de Planeación, las cualidades de los integrantes del Consejo, funciones y el proceso de designación por parte del presidente de la República.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

2.2 Ley 152 de 1994, Ley orgánica de la Planeación.

El 15 de Julio de 1994 se establece la ley orgánica de la planeación en Colombia; esta ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Además de acciones de carácter político – administrativas, de planificación física a través de instrumentos que permitan el desarrollo y el crecimiento de los municipios. También determina los plazos y términos del proceso de la Planeación en Colombia, establece el papel que deben tener las respectivas autoridades y determina las instancias de la planeación (CONGRESO DE COLOMBIA , 1994)

Posteriormente la corte constitucional, mediante sentencia T-524 de 2003 señala que los Consejos de Planeación son instancias de carácter permanente, que tienen como una de sus funciones el seguimiento a los planes de desarrollo y finalmente que las dependencias encargadas de la planeación, tanto a nivel nacional como en las entidades territoriales, tienen como responsabilidad otorgar el apoyo técnico, logístico y administrativo necesario para garantizar el funcionamiento autónomo de los mismos.

Finalmente el Decreto 028 de 2008 establece que las administraciones municipales y departamentales deben presentar al Consejo Territorial de Planeación CTP las metas de cobertura y calidad de los servicios públicos y estas instancias deben ejercer un seguimiento semestral, emitiendo concepto y recomendaciones al respecto. También se define que las entidades territoriales deben realizar rendición de cuentas con una frecuencia mínima anual y que los ciudadanos deben tener libre acceso a los documentos que den cuenta de procesos en los cuales intervienen los recursos públicos (PÈREZ ÀLVAREZ, 2011, p. 67)

2.3 Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 1757 de 2015.

En congruencia con el principio de la Participación Ciudadana, se establecen las disposiciones para garantizar de manera acertada los canales de participación necesarios para el ejercicio de lo político en las entidades territoriales en correspondencia con el proceso de descentralización del Estado.

Por esta razón, el 6 de Julio del año 2015 entra en vigencia la ley 1757, ley estatutaria de participación ciudadana, la cual tiene como finalidades: promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo controlar el poder político.

El texto de la citada ley se estructura según tres pilares fundamentales; los mecanismos de participación, la rendición de cuentas y control social y la coordinación para la participación ciudadana. Promueve la creación del Sistema Nacional de Participación y la creación de Consejos departamentales de participación, distritales, municipales. Así como Comisiones Regionales de moralización para la elaboración de informes sobre la participación regional, control social y creación de los consejos de participación.

En consonancia con lo definido por la ley, la Corte Constitucional mediante sentencia C - 150 de 2015 declaró exequibles 99 de los 113 artículos, ratificando las directrices por las cuales se promueven, protegen y garantizan como ya se indicó, las formas en que el ciudadano interviene en su vida política; con las precisiones de la sentencia se revaloriza el concepto de ciudadano, esta figura toma relevancia no sólo por la intervención por medio del voto en la

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

elección de sus representantes, sino por su actuación directa, activando los mecanismos que permiten dejar sin efecto o modificar las decisiones adoptadas por sus representantes

(CONGRESO DE COLOMBIA , Ley Estatutaria 1757 de Participación Ciudadana , 2015)

2.4 Sistema Municipal de Planeación de Itagüí.

La Constitución Política de 1991 creó formal y jurídicamente el Sistema Nacional de Planeación, compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y consejos territoriales en 32 departamentos y 1067 municipios (FORERO PINEDA, 1999, p. 33)

Los procesos de descentralización estatuyen autonomía para las acciones de gobierno, en los municipios balancea las cargas de poder frente a las tradicionalmente concentradas en el estado, provee herramientas a los municipios para apropiarse del territorio. Un proceso de redimensión de la relación comunidad – Estado con nuevas lógicas de interacción que incorpora la inclusión como eje fundamental. Por ello se crea de manera simultánea al Consejo Nacional de Planeación, su homólogo territorial en los municipios del país para establecer una relación directa entre la nación y departamento con el manejo eficaz y equitativo de los recursos sociales, técnicos y materiales disponibles.

La participación de los municipios debe transformarse en su inserción efectiva en el Sistema municipal de Planeación y así garantizar que el interés colectivo esté debidamente representado en las instancias consultivas y decisorias que el mismo sistema provee a la comunidad. Es así que la figura del Sistema Municipal de Planeación, es para Itagüí la manera cómo se organiza para cumplir los objetivos y las metas definidas a través de la planeación, entendida como ciclo

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

de retroalimentación constante que la articula con la ejecución, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas donde es el ciudadano es el protagonista.

En el municipio de Itagüí desde 1995 se emprenden reformas normativas que incorporan la participación según el enfoque determinante de la participación ciudadana y la planeación, tal y como lo concibe el ordenamiento nacional.

La creación del Consejo Municipal de Planeación de Itagüí constituye el primer paso para la promoción de la participación ciudadana. Además el SMP (Sistema Municipal de Planeación) en 1998 fue reglado por el acuerdo municipal 001, coincidiendo en 1999 con el primer plan de ordenamiento territorial del Municipio y al que se sumaban como instancias de participación para la planeación los Comités Comunitarios de Planificación y mediante el acuerdo 052 del mismo año, las Juntas Administradoras Locales.

En el año 2002 las instancias de participación ciudadana y la administración del municipio de Itagüí realiza el primer encuentro del SMP con el fin de realizar un balance de desempeño y realizar recomendaciones o estrategias de mejoramiento. Como producto de este encuentro se sugirió la reforma del acuerdo 001 de 1998.

Así, pues en el año 2005 ante la necesidad de fortalecer el sistema, de algunos proyectos del Plan de Desarrollo Municipal “Itagüí cuenta con tigo” se revisa el acuerdo 001 de 1998 y se sustituye por el acuerdo 031 de 2005 dentro de la cual se abre una oferta institucional, que invitaba a la población a participar para generar cambios sustanciales sobre el territorio.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Esta articulación del SMP constituye la integración del ciudadano al engranaje de la gestión pública; Si bien los procesos de descentralización disminuye la brecha entre Estado y sociedad, es en el Sistema Municipal de Planeación de Itagüí, el agente articulador por medio del cual las inquietudes e iniciativas tienen real repercusión en las políticas públicas de municipio.

En síntesis el SMP es un proceso permanente de construcción colectiva que genera relaciones dinámicas, sinérgicas y participativas para definir las prioridades, los objetivos y las metas de desarrollo y hacer el seguimiento y evaluación de los mismos, con el propósito de posibilitar el desarrollo de la cultura de la planeación participativa desde una perspectiva holística e integrada. Es un sistema abierto para establecer interacciones permanentes con el entorno local, regional y nacional.

2.4.1 Acuerdo 031 de 2005, Estructuración del Sistema Municipal de Planeación de Itagüí.

En el acuerdo 031 de 2005 se establece toda una estructura organizacional para hacer más funcional al SMP que, como ya se dijo en el apartado anterior, desde su creación no cumplía con las condiciones para desarrollar las funciones para las cuales había sido creado en función de la planeación participativa.

El Sistema Municipal de Planeación de Itagüí articula el marco jurídico y legal con las instancias del municipio, en suma canaliza los esfuerzos de las instancias municipales, centrales y descentralizadas en el marco de la relación con los actores sociales a fin de lograr el desarrollo integral planeado pero sobre todo participativo.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Del sistema se desprende el discurso de la planeación participativa, propicia las condiciones necesarias para que en la racionalidad del poder central se incorporen los conceptos de participación, de seguimiento, de planeación en el marco de una relación activa con los actores implicados.

Con la creación de instancias participativas como el Consejo Municipal de Planeación, el Consejo Consultivo del POT, los comités Integrados de Planificación Territorial, las Juntas Administradoras locales, y el Consejo Municipal de política social COMPOS se fortalecen las organizaciones sociales y comunitarias y las directrices del municipio no quedan circunscritas únicamente en el gobierno local.

2.4.2 Subsistemas del SMP de Itagüí.

En relación a lo anterior es entonces pertinente visualizar a la ciudadanía activa, que según el SMP de Itagüí son los encargados de ejecutar con eficacia el desarrollo sistémico y articulado del mismo. Para ello es necesario una estructura operativa con definición de actores, roles, competencias y objetivos que coordine y permita la sinergia de los actores sociales en torno a la planeación participativa.

Sus principales Autoridades son el Alcalde municipal, el Consejo de Gobierno Municipal y el Departamento Administrativo de Planeación. Las instancias de participación ciudadana que lo componen son las anteriormente descritas: Consejo Municipal de Planeación, el Consejo Consultivo del POT, los comités Integrados de Planificación Territorial, las Juntas Administradoras locales, y el Consejo municipal de política social COMPOS.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Todos ellos respectivamente, se encargan de la gestión propiamente dicha, así el consejo municipal reglamenta y aprueba las normas generales en materia de planeación del desarrollo municipal, el consejo territorial de planeación brinda asesoría en materia de ordenamiento territorial, el consejo consultivo y los comités integrados de planeación territorial quienes respectivamente permiten la discusión de los temas atinentes a la planeación, los comités integrados de planificación articulan el sistema con la planificación del desarrollo comunal y corregimentales, el consejo municipal de política social COMPOS por su parte articula las diferentes entidades gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias, mediante la concertación de planes y programas para el desarrollo e implementación de políticas sociales.

Para responder en forma eficiente y eficaz en el acompañamiento al proceso del SMP, la Administración Municipal crea un Grupo Institucional de Planeación Participativa integrado por funcionarios de las diferentes unidades administrativas, un espacio para garantizar la armonización, asesoría y coordinación institucional a los procesos requeridos por el sistema.

En la Administración Municipal de Itagüí, también mediante el acuerdo 031 se crea cuatro subsistemas que son elementos viabilizadores del proceso y buscan concentrar los esfuerzos y herramientas técnicas de los ejecutores del proceso su especialización, así:

1. Subsistema de Coordinación para la planeación del desarrollo.
2. Subsistema de Organización, participación y educación ciudadana.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

3. Subsistema de comunicación y difusión para la participación.

4. Subsistema de Seguimiento, evaluación y control social de la Planeación.

El primer Subsistema tiene como principales objetivos articular y garantizar la coherencia entre los planes de desarrollo definidos para los diferentes niveles de organización territorial del municipio, con las dependencias o entidades operativas, Definir y establecer canales de comunicación y mecanismos de coordinación administrativa y operativa, entre las diferentes dependencias de la administración municipal con la comunidad y sus organizaciones representativas.

El segundo Subsistema tiene como objetivos garantizar la participación de los diferentes actores sociales en la planeación del desarrollo municipal Promover los procesos de la Planeación local para cimentar un modelo de planeación construido de abajo hacia arriba y articulando la planeación territorial con la sectorial y la planeación técnica con la planeación participativa de las diferentes comunidades y organizaciones municipales.

El tercer subsistema tiene como objetivos crear un subsistema municipal de información y comunicación para la participación en la gestión de la planeación local. Desarrollar una estrategia de comunicación, difusión e información para la participación en la gestión del desarrollo municipal.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Finalmente *el cuarto subsistema* ejemplos propios del ejercicio del Control Social a la Gestión Pública: Seguimiento y evaluación de la gestión del Plan de Desarrollo municipal, Seguimiento y evaluación de la gestión del Plan Plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo Municipal y de los Planes Operativos anuales.

2.4.3 Instancias formales de Participación Ciudadana dedicadas al Control social en el municipio de Itagüí.

Según Paulo Andrés Pérez Álvarez en su Manual de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo, la creación y puesta en funcionamiento de espacios y mecanismos de participación ciudadana a través del desarrollo de un amplio marco normativo que reglamenta las diferentes instancias en términos de sus funciones, los sectores que podrían participar en ellas y el alcance de su acción (consulta, iniciativa, concertación, decisión, gestión, fiscalización) abarca un espectro muy amplio de temáticas de interés público con el fin de generar procesos para un cualificado Control social a la Gestión Pública (PÉREZ ÀLVAREZ , 2011, p. 77)

En el municipio de Itagüí se encuentra el Consejo Municipal de Planeación que por medio de iniciativa, consulta o fiscalización realiza recomendación a las autoridades respectivas sobre el contenido del plan. A continuación se describe la naturaleza formativa de este espacio de participación.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

2.4.4 El Consejo Municipal de Planeación de Itagüí.

Según lo establecido en la Constitución Política de 1991 que define al Estado Colombiano como una Nación Participativa en su artículo 340 se establece que:

“Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”

También se establece que las entidades territoriales tendrán consejos de planeación según lo determine la ley.

Están compuestos por representantes de los sectores económico, social, ecológico, etc. anteriormente descritos teniéndose en cuenta la pluralidad de los grupos poblacionales (etnias, jóvenes, profesionales, mujeres) los cuales se llaman Consejeros.

El Consejo Municipal de Planeación de Itagüí nace en 1995 como el resultado de las leyes 152 de 1994, 388 de 1997 y homologado por el Acuerdo Municipal 031 de diciembre de 2005, con el fin de que la sociedad civil se transforme a sí misma y participe activamente en la definición de su propio devenir y en la planeación participativa del desarrollo humano sostenible de la totalidad de sus miembros en todos los campos de la vida, estableciendo y mejorando las bases de la democracia participativa.

El CMP de Itagüí establece como su misión fomentar orgánicamente y con la sociedad la construcción de los planes de desarrollo ciudadanos que permitan la auténtica gobernabilidad popular o control de los elegidos por los electores.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

En este mismo sentido y como su proyección a largo plazo establece poner en marcha procesos de democracia participativa abiertos a todas y todos los habitantes del municipio y contribuirá a la construcción de un municipio y una región diversa, próspera, equitativa y en paz mediante la consolidación de procesos de planeación participativa de la sociedad hacia el Estado.

Entre las principales funciones del CMP de Itagüí se encuentran:

Conceptuar, previa consulta ciudadana y de conformidad con ella, sobre el proyecto del plan de desarrollo que debe presentar el Alcalde dentro de los términos de la ley.

Hacer seguimiento y producir conceptos periódicos, previa consulta ciudadana y de conformidad con ella, sobre el cumplimiento de los planes de Desarrollo Municipal, Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, los planes de comuna y corregimiento, planes sectoriales y planes parciales.

Hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo para lo cual desarrollará permanentemente actividades de formación ciudadana para la planeación participativa.

De acuerdo a lo indicado puede observarse como esta instancia realiza el ejercicio de Control Social a la Gestión Pública, a través del monitoreo y control al Plan de Desarrollo.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

2.4.4.1 Metodología de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo MS&E.

El CMP ha desarrollado en los últimos cinco años la aplicación de la Metodología MS&E para focalizar sus objetivos de control ciudadano a la gestión pública.

La Metodología MS&E es una propuesta pedagógica fundamentada en los principios de la Participación Ciudadana, la Planeación Participativa y la Gestión Pública, para contribuir con el fortalecimiento del control ciudadano a la gestión, brindando herramientas para el acopio, procesamiento y análisis de información, así como para la gestión de opinión pública relacionada con el tema.

En un primer componente de la metodología permite el acopio de la información relevante, el segundo componente aborda las estrategias de pedagogía, divulgación y generación de opinión pública, Y un tercer componente que se refiere a las actividades de seguimiento para intervenir en la toma de decisiones.

Para la gestión de la información se ejecutan siete pasos que incluyen la priorización de sectores que son objeto de seguimiento, el análisis del plan de desarrollo, el análisis del plan plurianual de inversiones, el acopio de la información secundaria para así en un quinto paso, construir una línea base y posibilitar en los pasos seis y siete, tanto al seguimiento al plan plurianual de inversiones, como el desempeño fiscal. Además del seguimiento a indicadores generales y sectoriales.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

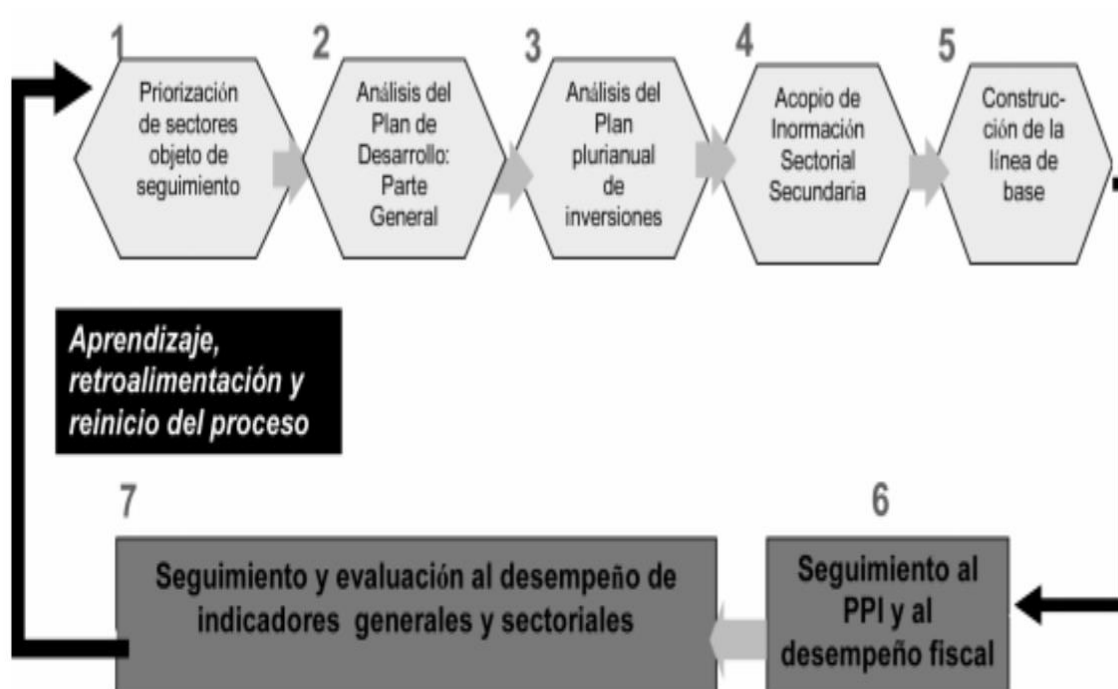


Imagen tomada del Manual de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo. Paulo Andrés Pérez Álvarez. 2011.

Capítulo 3

3. Alcances y dificultades de los procesos de Gobernanza y Control social a la Gestión pública en Itagüí.

En esta sección se dará cuenta de los principales hallazgos encontrados sobre los alcances y dificultades asociados a los procesos de Gobernanza y Control social a la gestión pública que se desarrollan en el municipio de Itagüí en cada uno de sus elementos constitutivos.

Como se indicó en el capítulo de metodología y en aras de construir un esquema que permita discernir sobre la relación existente entre los llamados elementos constitutivos, que para efectos del presente análisis se denominan componentes de cada una de las categorías: gobernabilidad y gobernanza; y las relaciones que entre estas se estatuyen.

Según el esquema explicado con detalle en un apartado anterior, previo al examen de la articulación de los conceptos, es necesario partir del análisis del concepto de Estado, asumido como un conjunto unitario de cualidades propias que crean de forma armónica un resultado final: el bienestar social; tanto la gobernabilidad asumida como capacidad y la gobernanza como estilo de gobierno; hacen parte de esas cualidades, con una relación directa y ofician como estructura que al ser funcional permite el logro del citado resultado final.

En el ejercicio de la gobernabilidad se identifican tres componentes, la legitimidad de los conciudadanos frente a las acciones de gobierno, la eficacia en la gestión de los recursos y por último una estabilidad política, resultado de las dos primeras; simultáneamente, la gobernanza cuenta a su vez con tres componentes necesarios para que se pueda establecer, estos son: la

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

participación ciudadana, el ejercicio de rendición de cuentas y la transparencia en las actuaciones de gobierno

Por su parte, y como fruto de las relaciones de estos componentes se entiende el ejercicio de control social a la gestión pública como el resultado de la relación armónica entre capacidad y forma de gobierno, es decir entre una capacidad gubernamental fortalecida y una forma de gobierno incluyente que articula los componentes de las categorías ya descritas.

Como ya se dijo, el esquema conceptual cumplirá la función de referencia teórica que permite dar cuenta de los alcances y determinar las dificultades que tienen los procesos de gobernanza y control social a la gestión pública en el Municipio, de manera que se pueda entender cuáles fueron las circunstancias que en cada uno de sus componentes acontecen para que en Itagüí se presenten estas dificultades.

Producto de un ejercicio de triangulación de diferentes fuentes de información: entrevistas y datos teóricos, se procesa la información obtenida por medio una herramienta de análisis de datos cualitativos denominada ATLAS TI que permite triangular la información alcanzada de ambas fuentes, categorizarlas e identificar los componentes asociados a ellas; este insumo final permite el análisis que a continuación se presenta donde se identifican los alcances, se clasifican las dificultades asociadas a cada uno de los componentes de las categorías de gobernabilidad y gobernanza; para así distinguir las relaciones existentes entre sí, y con los otros componentes de la segunda categoría, para luego determinar si el municipio de Itagüí cuenta con las herramientas

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

técnicas y políticas para desarrollar los procesos de gobernanza y control social a la gestión pública, a pesar de ello se presentan dificultades que afectan la aplicabilidad de los conceptos.

3.1 Los alcances de los procesos de gobernabilidad y gobernanza en Itagüí

Para el análisis de los alcances de la gobernabilidad y la gobernanza en función del control social a la gestión pública en los procesos de planeación territorial en el municipio de Itagüí, se asumen dos perspectivas: La gobernabilidad como el conjunto de condiciones indispensables desde el punto de vista formal y jurídico, y entendido en cuanto a la relevancia que desde el discurso de lo político se establece; Y la gobernanza como forma de gobierno, conjunto de condiciones que posibilitan el control social a la gestión pública.

En Itagüí desde el mismo discurso de la planeación participativa y territorial se encuentran establecidas las reglas de juego: Desde la misma ley orgánica de la planeación (Ley 152 de 1994), que establece procedimientos y mecanismos para elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo: Y desde la ley 136 de 1994 que moderniza la organización y funcionamiento de los municipios.

En estos marcos regulatorios se dinamizan la espacialidad de los municipios, el ordenamiento territorial, las instancias de participación ciudadana, las acciones de carácter político-administrativo, en resumen, todos aquellos instrumentos que hacen posibles los planes, que son en últimas la carta de navegación de un territorio. Finalmente son el andamiaje para la ejecución de los mismos.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Este reconocimiento se da desde las instancias municipales, un ejemplo de ello, son los esfuerzos que desde la administración municipal se han gestionado para el cuatrienio 2016-2019 por ejemplo, en la cualificación de sus procesos de gobernabilidad y gobernanza, los cuales definieron los siguientes como objetivos principales:

“Fortalecer la capacidad de gestión institucional, las prácticas del buen gobierno para fortalecer la gobernanza, la toma de decisiones, los procesos de planificación del desarrollo, la oferta de servicios ciudadanos y la información de los actos de gobierno, orientado a la construcción de confianza entre los agentes del desarrollo y la consolidación de la gobernabilidad local” (PLAN DE DESARROLLO; 2016-2019, p. 69)

Y siguiendo la línea de pensamiento de Rojas Ortuste:

“Evidentemente, dependiendo del desarrollo evolutivo y las características específicas de la pluralidad cultural, existirán formas variadas para alcanzar y mantener el equilibrio estatal, sea mediante la efectiva institucionalidad de sus entidades, adecuada representatividad y participación de los partidos políticos, corporativización de la sociedad civil, o en niveles menos idóneos, a formas alternas de relacionamiento directo entre Estado y organizaciones de base” (ROJAS ORTUSTE, 2010)

Así las cosas, la estabilidad estatal según este planteamiento depende no solo del marco regulatorio, sino también de las características inherentes de los actores en este caso del municipio y la manera en que se relacionan.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

El proceso ha sido asumido por Itagüí según sus condiciones reales, teniendo en cuenta sus particularidades, desde el discurso de la planeación, desde un marco general de regulación, se realiza un reconocimiento a las disposiciones que posibilitan los procesos de planeación territorial. Sin embargo, el contar con las condiciones políticas y jurídicas para establecerse la gobernabilidad y la gobernanza, es en la aplicabilidad de las mismas en cuanto a los actores que realizan los procesos donde se presentan dificultades.

3.2 Dificultades de la Gobernabilidad y la Gobernanza en Itagüí:

A continuación para Gobernabilidad y Gobernanza, se agrupan las dificultades encontradas según el impacto en cada uno de sus componentes, Legitimidad, Eficacia y Estabilidad para Gobernabilidad, Participación, Transparencia y rendición de cuentas para gobernanza, conceptos que fueron explicados ampliamente en el marco teórico del presente trabajo.

Finalmente se determina la relación que existe entre cada una de ellos, además del impacto en otros componentes de la segunda categoría y vislumbrar así sus efectos en la materialización del control social.

3.2.1 Dificultades de la Gobernabilidad asociadas a la Legitimidad:

Las dificultades asociadas a la legitimidad y con incidencia directa en la gobernabilidad se agruparon según su influencia así: dificultades asociadas a la pérdida de confianza de los actores, Dificultades asociadas a la pérdida de credibilidad de los procesos de gestión pública y el conformismo que se deriva de las dificultades anteriores.

La confianza es sin duda uno de los componentes conceptuales de mayor peso o más determinantes en la participación ciudadana, en esta medida las dificultades asociadas a este

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

componente y que se enmarcan en la categoría de la gobernabilidad influyen en la legitimidad tácita allí contenida, si se asume la confianza como el punto de confluencia entre la mutualidad y reciprocidad; se puede reconocer su significativa incidencia en los procesos asociados a la planeación y al ordenamiento territorial, por determinar la construcción de instituciones sociales y políticas y la valoración que de estas se realice.

En el municipio de Itagüí se advierte en la información analizada que se perciben falencias en la gestión de la administración en cuanto a la generación de vínculos de confianza entre sus agregados y los resultados de su gestión.

Esta percepción en el municipio de Itagüí se origina en la imagen que se tiene por los problemas asociados a la elección de los representantes de gobierno o responsables de la gestión pública, en los mecanismos de conformación del aparato gubernamental, la percepción sobre la polarización de intereses, sobre la carencia de idoneidad en ciertas actuaciones infiere en la idea de efectividad y de confianza que se tiene sobre los procesos de planeación participativa, afectando no solo la estructuración de los planes por los bajos niveles de participación de los ciudadanos sino también el seguimiento posterior y la evaluación que sobre los objetivos propuestos han de realizar los mismos.

La confianza según lo expuesto se deslinda como condición indispensable para la construcción de credibilidad en los procesos de gestión pública.

Si la confianza en las instituciones es el indicador central del sentimiento básico de los ciudadanos sobre su sistema político, la credibilidad se erige como la conjugación de los valores

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

que encarna un grupo político, su trayectoria, su coherencia, su posición histórica y la integridad previa que enmarcaron sus actuaciones, la credibilidad determina los lazos de confianza que se gestan entre el estado y la sociedad.

En el municipio de Itagüí se percibe una fragmentación en la articulación de confianza y credibilidad. La dificultad asociada a la credibilidad radica en que la valoración sobre ciertas acciones de gobierno previas son negativas, el impacto de muchas de estas no ha sido el esperado en los diferentes grupos sociales, este tipo de percepciones son indicador de cómo finalmente la participación activa en los procesos de planeación territorial disminuye por el bajo respaldo de las actuaciones venideras juzgadas con base en la trayectoria y posición de los grupos políticos y su relación con las necesidades de los actores implicados.

Las dificultades esbozadas hasta el momento permiten identificar una dificultad que afecta también la legalidad en el marco de la gobernabilidad, y que surge como efecto de las anteriores. Se trata del conformismo tanto en los actores como en los destinatarios o ciudadanos, que deriva de la pérdida de confianza y en consecuencia de la credibilidad en las actuaciones de los entes gubernamentales que realizan la gestión pública y en el mismo aparato estatal.

Estas concepciones del aparato estatal implican que a pesar de presentarse críticas a los procedimientos, a los procesos de inclusión en el desarrollo de los mismos o a los lineamientos de los planes, éstos no se lleven a cabo de manera rigurosa porque existe la falsa percepción de inmutabilidad en la manera de hacer las cosas, una consecuente pérdida de interés en los procesos, desconociendo así la gama de mecanismos por los cuales puede darse la participación

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

activa. Esto indica claramente que en Itagüí y en general los procesos políticos en el país tienen unas dificultades para generar cohesión con base en la legitimidad de la ciudadanía por las vías jurídicas, legales e instituidas.

Los consensos permiten lograr la legitimidad y estos se dan gracias a la representación política, por medio de partidos políticos, en este sentido Rojas Ortuste indica:

“Es usual y tradicional que para lograr la legitimidad sea importante la representación política, expresada tradicionalmente en los partidos políticos y su capacidad para interpretar y canalizar las demandas sociales al sistema político, desechando las que sean inviables o mitigando las que sean difíciles de cumplir, este componente de la representatividad incide directamente en la participación, según el orden de ideas arriba expuesto porque oficia como modulador de demandas sociales, la pérdida de credibilidad en los partidos políticos afecta la participación ciudadana también la medida que genera fragmentaciones en los partidos o escisión de pequeños partidos con demandas puntuales y o genera la conformación de agrupaciones sociales o civiles alternas a las corporaciones existentes y en cierta medida legitimadas por la perpetuación de usos y costumbres”. (ROJAS ORTUSTE, 2010)

3.2.2 Dificultades de la Gobernabilidad asociadas a la Eficacia:

En la eficacia como componente de la Gobernabilidad y entendida para los fines del presente análisis como la capacidad del estado y de los entes gubernamentales para conseguir los objetivos propuestos a bajo costo, en definitiva, como la capacidad que se percibe de poder solucionar los retos, problemáticas o situaciones del devenir social, se encontraron las siguientes dificultades: Dificultades asociadas al cumplimiento de expectativas contenidas en los procesos

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

de planeación participativa, asociadas a la capacidad operativa y a la flexibilidad del aparato estatal.

La manera en que se estructura el plan de desarrollo es esencial para el cumplimiento de las expectativas de los grupos interesados, están determinados por la inclusión de los grupos de interés y la idoneidad política de los representantes de los mismos. En el municipio de Itagüí existe la percepción de que las estrategias de promoción para la participación e inclusión en los procesos de planeación participativa no son suficientes y que en algunos procesos democráticos de elección resultan elegidos representantes que no incorporan los sentires y necesidades de todos los grupos implicados.

Respecto a las dificultades asociadas a la capacidad operativa del aparato gubernamental como componente, se puede indicar que se evidencia que en el municipio de Itagüí se reconoce la existencia de instrumentos de planeación territorial y adicional a ello son reconocidos como el eje de desarrollo de la gestión pública de los territorios, como herramienta de condensación de motivaciones, metas, y propuestas para el desarrollo social del municipio.

Sin embargo, se cuestiona la capacidad de los gobernantes para gestionar eficaz y eficientemente los recursos y los planes establecidos. En este orden de ideas se cuestiona la capacidad del aparato municipal para solventar las demandas sociales del territorio de manera efectiva y eficiente a pesar de la existencia de las herramientas de planeación territorial como propuestas metodológicas para la consecución de estos fines.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Las dificultades asociadas a la flexibilidad del aparato gubernamental también son cuestionadas para el caso del municipio de Itagüí; Las realidades son cambiantes, la flexibilidad y capacidad adaptativa para las fluctuaciones del medio es una necesidad, las instituciones estatales no son ajenas a esta realidad, los procesos de participación ciudadana y los planes que de estos se generan son tan relevantes como la posibilidad de los ejecutores de la gestión pública de adaptarse a las necesidades del contexto local y nacional.

Las contingencias requieren se tomen y ejecuten decisiones con premura acorde a la legislación existente pero igualmente incluyente con las necesidades de los grupos destinatarios que en situaciones de contingencia se encuentran eventualmente en condiciones de vulnerabilidad.

3.2.3 Dificultades de la Gobernabilidad asociadas a la Estabilidad:

Para el caso de la estabilidad se tiene en cuenta dos sentidos del componente, en primer lugar la estabilidad y su relación con la imagen de seguridad que en la ciudadanía produce al percibir un aparato gubernamental capacitado y funcional.

En segundo lugar en relación con la solvencia dada por su estructura y por los responsables de la gestión; las dificultades asociadas a la estabilidad pueden agruparse en las que están relacionadas con las decisiones judiciales de seguimiento y control y las dificultades asociadas a la ingeniería del aparato gubernamental.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Según lo expuesto en el esquema prácticas de gobierno ubicado en la parte metodológica, si se garantiza la legitimidad y eficacia en la gestión, se pueden dar las condiciones para la estabilidad, siendo esta el producto del desarrollo de condiciones armónicas de una y otra.

En el municipio de Itagüí existen reparos sobre cómo los mecanismos establecidos de control social son en términos reales una eficaz herramienta para restablecer el camino de la planeación ante cualquier desvío que pueda generarse; se cuestiona la conveniencia y muchas veces procedencia de los mecanismos judiciales que buscan conjurar el orden previsto en la planeación cuando con el seguimiento realizado a los planes se llegara a evidenciar falencias que buscan ser restauradas por alguno de los actores a través de los mecanismos judiciales dispuestos para tal fin: audiencias públicas participativas, rendición de cuentas y veedurías ciudadanas

En la información analizada se evidencian cuestionamientos a la procedencia de las actuaciones porque muchas veces proveen las soluciones a destiempo, o concluyen por prescripción de términos o los procesos hacen alusión a actuaciones que ponen en tela de juicio la continuidad de la gestión de los gobernantes al recibir sanciones que afectan la estructura del aparato estatal y en esa medida en muchos casos los tiempos de planeación, consolidación o ejecución de los procesos de planeación participativa y su consecuente impacto en la confianza de los ciudadanos y en la percepción de seguridad y continuidad en la gestión pública realizada por los gobernantes.

En cuanto a la estructura del aparato gubernamental y su relación directa con la estabilidad del mismo, se determina que en el municipio de Itagüí los actores implicados reconocen la

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

existencia de mecanismos de participación ciudadana que son garantizados institucionalmente, como el SMP (Sistema Municipal de Planeación) pero se considera que la estructura de la administración y su manera de interrelacionarse con la ciudadanía no es tan práctica y sencilla como puede llegar a serlo si se sirviera eficazmente de todas las herramientas que el entramado legal que sustenta los procesos de participación, provee a los actores de los procesos de participación ciudadana: audiencias públicas, veedurías ciudadanas, denuncias, querellas o quejas ciudadanas(Ley Estatutaria de participación ciudadana 1757 de 2015) esta dificultad además tiene incidencia en la noción de seguridad que tiene la ciudadanía sobre la solvencia del aparato municipal.

La relación entre Legitimidad como componente de la Gobernabilidad y la Participación como condición se da de manera gradual, pues dadas las condiciones de la primera se articula la segunda, así las cosas si las condiciones de la primera están debilitadas, en el marco de esa relación positiva y gradual de construcción de confianza, difícilmente habrá una respuesta óptima por parte de la Ciudadanía.

3.2.4 Dificultades de la Gobernanza asociadas a la Transparencia:

Para la gobernanza se procederá de igual manera a analizar cada uno de los componentes, En cuanto a la transparencia en las actuaciones de la gestión de lo público se hallaron dificultades asociadas a la disponibilidad de la información y dificultades por la discordancia entre el accionar y el discurso de los gobernantes.

Si bien para el caso municipal estudiado la información sobre planes, gestión y evaluación se encuentran disponibles, se discute la manera en que la administración pública provee los

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

mecanismos para su acceso y difusión, en este mismo sentido el lenguaje utilizado en la publicación de los informes es cuestionado en cuanto a su claridad, para que la totalidad de los grupos interesados pueda asimilar con facilidad y así evaluar el impacto que socialmente ha tenido la implementación de los planes construidos a través de los mecanismos de participación provistos por la ley.

Debe anotarse que el manejo de la información determina el interés que los actores tengan sobre los procesos, la comprensión de la misma redundante en la participación, otro componente de la gobernanza que se analizará en un aparte posterior.

Un caso donde se evidencian la articulación de los conceptos y el impacto que la información y la divulgación de los procesos tiene en el municipio de Itagüí son las convocatorias que se realizan a los diversos sectores del municipio: educativo, cultural, educación, privado, adulto mayor, mujeres y minorías, Juntas de Acción Comunal y Juntas administradoras locales, para la renovación o elección de representantes ante el consejo municipal de planeación.

Los tiempos para presentación de ternas son acogidos por los actores, sin embargo, muchas veces las dificultades internas en la estructuración de cada sector afecta la representatividad. Ni siquiera la reapertura de la convocatoria logra suplir las plazas de representación, no se articulan armónicamente los elementos necesarios para esta, desde el comienzo se presentan falencias. Todo ello porque a pesar de la divulgación de las convocatorias, los actores no son conscientes de la dimensión de sus roles en el ejercicio de lo político.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

La falta de apropiación de los procesos de participación, en especial en las etapas de seguimiento y control por parte de los actores sociales del municipio de Itagüí desarticula su función social.

El seguimiento es de vital importancia en el fin último de cualquier tipología de planeación, con mayor razón en los procesos de planeación territorial. El seguimiento que en este tipo de procesos debe realizarse requiere de cierto nivel de idoneidad por parte los responsables de la gestión y de cierto nivel de conciencia de la responsabilidad implícita en cada una de las actuaciones.

Los actores responsables de hacer vigilancia no asumen con la debida comprensión de responsabilidades el control social. En el imaginario colectivo tanto para el caso Colombiano como para el municipio de Itagüí, se privilegia algún tipo de contraprestación especial al ejercicio riguroso de algunas funciones y no es ajena la función de seguimiento para los ejecutores de la gestión pública como para los ciudadanos que al no dimensionar las implicaciones y resultados de seguir activamente los procesos de planeación territorial pierden su interés en los mecanismos de participación activa.

Las veedurías ciudadanas por ejemplo, son desde su mismo marco legal un elemento fundamental de control social que no se escapa a esta realidad, en el municipio de Itagüí no se percibe como un agente crítico que rigurosamente realice seguimiento al cumplimiento de los resultados de la planeación.

Por otro lado, la incongruencia entre el discurso y la práctica, bien sea en los procesos democráticos para la elección de representantes o en el ejercicio mismo de la gestión pública, constituye una dificultad que repercute en la transparencia, en cuanto que se percibe una diferencia entre los resultados esperados y las expectativas de los grupos de interés en la información sobre ejecución de los planes, el orden de prioridades que en el discurso político se indica varía respecto al orden de prioridades que en el ejercicio de la administración pública se lleva a cabo.

3.2.5 Dificultades de la Gobernanza asociadas a la Participación.

Frente al componente de la participación de la gobernanza, se agruparon las dificultades asociadas con la falta de promoción de cultura política eficaz en el municipio, las dificultades asociadas a la participación ciudadana propiamente dicha y las dificultades asociadas a la manera en cómo se realiza la gestión pública.

La construcción de una cultura política es determinante en la articulación de todas las condiciones tanto de la gobernanza como de la gobernabilidad, es en ella, en el grado de evolución de la misma en un territorio determinado donde se percibe la articulación entre una forma de gobierno y la manera en que este logra sus fines últimos; a ella se encuentra ligada la participación ciudadana, que estará determinada en gran medida por el manejo estratégico que de la información se realice.

En este orden de ideas, si existe un Sistema Municipal de Planeación se debe realizar un esfuerzo por cualificar y comunicar sus resultados a la comunidad para que la información logre

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

cada uno de sus objetivos y se garantice un acceso general a la misma. En el municipio de Itagüí la cultura política se encuentra en un proceso de construcción, una reconfiguración que permite la apropiación consciente de los procesos de participación ciudadana, conciencia que no es más que dimensionar el rol y los alcances de las responsabilidades en los procesos de participación.

Para el municipio de Itagüí los niveles de participación ciudadana son bajos, si bien se establecen los mecanismos desde la constitución, a nivel nacional y municipal por medio de los acuerdos, para que esta se realice activamente, los ejecutores de la gestión pública son quienes finalmente deben promocionar estos mecanismos de forma adecuada y en función de sus grupos de interés para que permitan construir responsabilidad y conciencia sobre el papel de cada uno de los actores en los mecanismos de participación como herramienta de legitimación de políticas públicas.

El ejercicio de lo político es determinante porque por medio de este se materializan los fines últimos de la planeación, se articula teoría y práctica, teniendo en cuenta que uno de sus componentes fundamentales son los ejecutores de la gestión pública que quienes finalmente con sus acciones diarias llevan a nivel de ejecución la planeación prevista; los instrumentos y las rutas de acción por sí mismas no son suficientes requieren de su cumplimiento; los sistemas de gestión de los gobiernos deben estar en óptimas condiciones para garantizar el cumplimiento efectivo de los procesos de planeación.

El discurso de la eficiencia y la eficacia debe ser discernido por los actores de los procesos administrativos y de gestión pública en el municipio de Itagüí, así su accionar que en última

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

instancia son las facultades emanadas desde los acuerdos municipales, decretos y leyes, y que junto a las herramientas administrativas denotan que las condiciones desde el punto de vista formal están dadas pero que en las condiciones reales de existencia aún debe perfeccionarse aspectos relacionados con la cualificación de los ejecutores en la estructura de gobierno, que permita trascender de una rutinaria ejecución de sus procesos a una gestión integral interadministrativa que junto con los otros componentes se posibilita.

Los proyectos realizados por los gobiernos deben ser aceptados por la comunidad, es este un indicador de aceptación sobre la pertinencia de obras, que efectivamente las obras correspondan a las necesidades y expectativas de los destinatarios de las mismas.

Las acciones de un gobierno determinan la favorabilidad con la que los destinatarios legitiman sus próximas actuaciones y de acuerdo al grado de favorabilidad y legitimación será la participación en la planeación, ejecución y evaluación de los próximos proyectos a ejecutar. Así las cosas, los componentes de la gobernabilidad, son los requisitos con los que finalmente se propician las condiciones necesarias para el desarrollo de la gobernanza y las dificultades asociadas, un impedimento para ello. Para el caso del municipio de Itagüí y según el orden de nuestro razonamiento la participación al ser baja en los procesos de planeación indicará que la favorabilidad o consenso a las actuaciones del aparato gubernamental no está avalada por la credibilidad, por la imagen que actuaciones del pasado han dejado al no corresponder con las necesidades de los grupos de interés.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

3.2.6 Dificultades de la Gobernanza asociadas a la Rendición de cuentas:

En la gobernanza, la rendición de cuentas presenta dificultades asociadas a la carencia de cultura política que promocióne la verificación de la información suministrada y las dificultades que en torno a la información se presentan.

La información como insumo de los procesos de rendición de cuentas debe ser asumida a la luz de la esencia misma de la descentralización del Estado, es decir desde su función de proveer a la ciudadanía la orientación y coordinación de sus territorios. Así las cosas, la falta de participación ciudadana da cuenta de la imposibilidad para cualificar los asuntos de lo político en relación al enfoque que sobre la información presentada se tiene, como accesorio del proceso y no eje fundamental de legitimación y generación y promoción de cultura política.

La incidencia de la información en la promoción de la cultura política y en la apropiación de los procesos de gestión pública es determinante, la articulación del mensaje: informes de gestión o rendición de cuentas; el medio por el cual se publican, la tendencia política del medio o el sector social al que esté vinculado; la sistematización del dato técnico, son factores que determinan la función social de la información en los procesos de planeación participativa. El acceso oportuno a esta información y su tratamiento riguroso afecta la articulación final de los procesos de gobernabilidad y gobernanza por incidencia directa en la participación, confianza y credibilidad de los actores implicados.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

3.2.7 Interrelación de las dificultades de Gobernabilidad y Gobernanza:

La ausencia de una diferenciación rigurosa de las categorías y de los componentes en los contenidos analizados no constituye una dificultad de incidencia directa en algún componente de las categorías analizadas, porque los procesos de planeación territorial se llevan a cabo independientemente de que las categorías de gobernanza y gobernabilidad estén diferenciadas, esto en cierta medida por la construcción previa que los actores han construido sobre los conceptos por medio de la gestión diaria de su ejercicio público.

Se evidencia que las categorías son manejadas indistintamente ya que en las gestiones cotidianas un actor podría estar entendiendo una actuación en función de la gobernanza cuando en realidad podría estar asociado a un componente de la gobernabilidad. Así las cosas, en los contenidos parecen difuminarse la esencia misma de la gobernabilidad y la gobernanza, pasando de ser cada una respectivamente, de una cualidad del Estado, a toda una totalidad de manera indistinta, dando así cuenta que su carácter polisémico.

En consonancia con lo arriba indicado se puede concluir y siguiendo lo planteado por Erika Castro Buitrago, que:

“En Colombia aún no se desarrolla una reflexión profunda sobre las implicaciones de la recepción de la figura de la gobernanza por las instancias gubernamentales. Esto se puede comprobar en la inexistencia de un concepto claro de la misma, de sus principales atributos y de su manifestación práctica en la vida política del país, tanto de los actores oficiales como desde la comunidad académica y la ciudadanía” (CASTRO BUITRAGO, 2011)

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

El fortalecimiento de la legitimidad en el municipio de Itagüí es una condición indispensable para que la participación ciudadana se realice activamente y dado ello, se materialice la integración de la comunidad. La cohesión social permite a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social, confiar en los demás reconocer la legitimidad y confiar en sus instituciones. El grado de integración se evidencia en la participación de todos los niveles en torno a la construcción, gestión y evaluación rigurosa del cumplimiento de objetivos del plan de desarrollo municipal, como soporte para el desarrollo de las buenas prácticas de gobierno. Todo ello constituye la promoción de una cultura política y la consecuente formación de ciudadanos activos conscientes de sus alcances y responsabilidades.

3.2.7.1 En torno al Control Social a la Gestión Pública:

Las dificultades encontradas asociadas a cada uno de los componentes de la gobernabilidad y gobernanza, afectan directamente el ejercicio del control social que se encuentra íntimamente ligado a la gestión pública porque por medio de ella, de las buenas prácticas que se ejecuten a través de la misma, el Estado podrá constituir el equilibrio y solvencia necesaria para el cumplimiento de sus fines últimos.

Esta construcción depende de la planeación acertada y que contenga proyecciones con incidencia directa en el mejoramiento de la calidad de vida y en la vocación del territorio; la planeación es pues, los lineamientos que a futuro constituirán la hoja de ruta del estado pero como en toda planeación, las actividades de seguimiento y evaluación son determinantes.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Para la ejecución del control social de la gestión pública en el municipio de Itagüí se evidenciaron las dificultades asociadas a la participación ciudadana, dificultades en los actores que realizan evaluación y seguimiento, finalmente las dificultades asociadas a la información.

Como se indicó en los apartados anteriores, el control social a la gestión pública se realiza independientemente de la diferenciación de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, porque en términos jurídicos se puede dar cuenta de unas condiciones que propician la realidad material de los conceptos.

Sin embargo el mero andamiaje legal, las herramientas técnicas, no son suficientes; Se requiere la participación activa de los actores implicados que depende de la promoción y construcción de una cultura política activa, de un empoderamiento del ejercicio de la planeación, evaluación y seguimiento.

3.3 Conclusiones

De acuerdo a lo determinado en el presente trabajo de investigación se presentan a continuación las siguientes conclusiones:

El presente trabajo es el resultado de un ejercicio de triangulación de diferentes fuentes de información: entrevistas y datos teóricos y el procesamiento de la información obtenida por medio una herramienta de análisis de datos cualitativos denominada ATLAS TI que permite triangular la información alcanzada de ambas fuentes, categorizarlas e identificar los componentes asociados a ellas. Este insumo final permitió el análisis e identificación de los alcances, clasificación las dificultades asociadas a cada uno de los componentes de las categorías de Gobernabilidad y Gobernanza.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

En el ejercicio de la Gobernabilidad confluyen tres componentes: la Legitimidad emanada de la ciudadanía por las acciones de sus gobernantes, la Eficacia en la gestión de los recursos y por último una Estabilidad política. Simultáneamente, en la Gobernanza se articulan tres componentes para que se pueda estatuir como forma de gobierno en el marco legal y estructural que le provee la Gobernabilidad, así: la Participación ciudadana, el ejercicio de Rendición de cuentas y la Transparencia en las actuaciones de gobierno. Como fruto de las relaciones de estos componentes se lleva a cabo el ejercicio de Control social a la gestión pública como el resultado de la relación armónica entre capacidad de gobernar y la forma de gobierno.

Sobre el análisis de las condiciones del municipio de Itagüí, se evidencia su inscripción en el discurso de la planeación participativa originario de la constitución política y normas asociadas, lo que direcciona así su estructura y estrategia en la construcción del Sistema Municipal de Planeación, estableciendo las condiciones legales para que el ejercicio de lo político se vincule con la participación de la ciudadanía y se propicie la autonomía territorial. Además se provee la estructura que fundamenta las visiones, metas y lógicas de una forma de gobierno determinada intentando incluir las voluntades de la ciudadanía en general para que por medio de la participación ciudadana puedan acceder de manera directa al ejercicio de lo político y al control de la gestión pública.

El Sistema Municipal de Planeación de Itagüí es el elemento articulador donde se conjugan en la práctica, los componentes de la Gobernabilidad como estructura o capacidad de gobierno y la Gobernanza como forma de gobernar. Sin embargo, la existencia del sustento material de estos

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

componentes, del marco legal y de un sistema de herramientas técnicas enfocadas a la planeación no significa que los componentes con incidencia directa en los procesos de planeación participativa trabajen con total armonía y sincronía en beneficio de los procesos de participación y control social. Se evidencia dificultades asociadas a cada uno de los componentes de las categorías con efecto significativo en el control social que se realiza en el municipio.

En el municipio de Itagüí se identificaron dificultades asociadas a la estructura para gobernar o Gobernabilidad, es decir, problemáticas en los componentes estructurales de la misma. En cuanto a la Legitimidad se evidencia pérdida de confianza de los actores, pérdida de credibilidad de los procesos de gestión pública y el consecuente conformismo que se deriva de las dificultades anteriores. Lo anterior con efecto directo en la Eficacia, que es otro componente estructural, que como capacidad para lograr objetivos de manera eficaz y eficiente se ve afectado en cuanto a cuestionamientos que se hacen frente a la inclusión rigurosa de las expectativas de los diversos actores sociales y también en cuanto a la capacidad y flexibilidad del aparato estatal para contener, sistematizar, evaluar, filtrar las expectativas, y su capacidad para volverlas obras concretas.

Esta interrelación modifica la percepción de seguridad frente al aparato estatal y sus actuaciones. También se evidencian dificultades asociadas a la ingeniería del aparato estatal y en cuanto a la percepción del papel del sistema judicial en la restitución del orden previsto en la planeación y la eficacia de las herramientas jurídicas dispuestas para tal fin en el ordenamiento.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Las dificultades de un componente pueden afectar transversalmente a la Gobernanza y la Gobernabilidad como se evidencia en las dificultades relacionadas con el Estado de madurez del aparato gubernamental, la experticia y la conciencia de rol en la planeación y en el control social, que afecta como se dijo la legitimidad y la estabilidad en cuanto a que la percepción de seguridad y solidez puede verse afectada además del consecuente efecto en la participación ciudadana y el control político.

La imagen de transparencia que se construye por la información que sobre los procesos de planeación y de rendición de cuentas se publique, determina la participación y la transparencia como componente de la Gobernanza.

En el municipio de Itagüí se vivencian dificultades asociadas a la disponibilidad y promoción de la información y también en los niveles de participación ciudadana en los procesos por tratarse de un municipio donde la cultura política se encuentra en desarrollo. Por su parte en la articulación de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación se determina el éxito no solo de la planeación per se, sino que es también la puesta a prueba de los sistemas de planeación participativa.

El grado de integración de los componentes de la Gobernabilidad y la Gobernanza se determina evaluando la participación de todos los niveles en torno a la construcción, gestión y evaluación rigurosa del cumplimiento de objetivos del plan de desarrollo municipal, la información resultante de la misma procesada, sistematizada y convertida en indicadores,

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

divulgada y convertida en retroalimentación de buenas prácticas de gobierno permite la construcción de una cultura política que soporte los procesos de planeación participativa.

Las dificultades encontradas asociadas a cada uno de los componentes de la gobernabilidad y gobernanza, afectan directamente el ejercicio del control social que se encuentra íntimamente ligado a la gestión pública. Esta construcción depende de la planeación acertada y que contenga proyecciones con incidencia directa en el mejoramiento de la calidad de vida y en la vocación del territorio pero también de las actividades de seguimiento y evaluación como determinantes del control social a la gestión pública.

En el presente trabajo se determinan las dificultades de la Gobernabilidad y Gobernanza en relación con el control social para el caso de municipio de Itagüí, sin embargo muchas de las dificultades evidenciadas afectan transversalmente los procesos de una y de otra, por su incidencia en la totalidad de los componentes; el desarrollo de planes de mejoramiento en función de los procesos de divulgación de la información asociada al sistema de planeación municipal de Itagüí o la incidencia de la experticia de los cargos de gestión pública y su efecto en la participación ciudadana pueden ser conceptos que servirían de base para nuevos trabajos de investigación en la misma línea.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

Recomendaciones:

- Reactivar el Sistema Municipal de Planeación y los diferentes comités de discusión y seguimiento a las políticas públicas del municipio, para que se puede identificar el estado de articulación o coherencia de los componentes, y evidenciar el nivel de madurez de diálogo entre los sistemas de promoción y desarrollo de la participación con las pretensiones de la gobernanza local.
- Afianzar el diagnóstico cualitativo y cuantitativo y mejorar los sistemas de información interna y externa que permita el análisis de la articulación de los componentes en el ejercicio del control social a la gestión pública, todo este análisis dando la relevancia al ejercicio participativo de todos los niveles societales para así se permita la generación de un capital social adecuado para el desarrollo y logro de los fines público.
- Afianzar los sistemas de información asociada a la construcción de los planes y a la rendición de cuentas por la ejecución de los mismos; Si hay una estabilidad gubernamental en fundamentada en herramientas como los planes de desarrollo, y con información divulgada suficientemente claras y comprensibles para la comunidad, se garantizará transparencia en la gestión. Esto sin duda alguna genera un vínculo entre la ciudadanía y las cuestiones de la cosa política, y la creación de lazos de confianza.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

- Optimizar la estructura y herramientas técnicas para la elaboración de los Planes de desarrollo como herramientas para la creación de consenso ciudadano y dirección de la voluntades políticas; y más que todo, espacio para el ejercicio de la participación ciudadana.

4. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- ALCÀNTARA, M. (1994). De la Gobernabilidad. *Revista America Latina Hoy* #8.
- ARBÒS , X., & GINER, S. (1996). *La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- ARIAS ARBELÀEZ, F., & VARGAS, G. (2010). *Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal* . Cali .
- ARIAS VALENCIA , M. (2000). Recuperado el 08 de Enero de 2017, de <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/Triangulacionmetodologica.pdf>
- BARDIN, L. (1986). *Anàlisis de Contenido* . Madrid: Ediciones Akal .
- BOBBIO, N. (1982). *Diccionario de Política*. Ciudad de México : Siglo XXI Editores .
- BOISIER, S. (1986). Centralización y Descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público . *Revista Interamericana de Planificación, México* vol XX # 77, 5-16.
- BRAND C., P. (2001). *Trayectorias Urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- CAMOU, A. (1991). *Gobernabilidad y Democracia* . Recuperado el 6 de Noviembre de 2016, de Instituto Federal Electoral : http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

CAMPS, V. (1997). *Ética del Buen Gobierno*. En S. GINER, & S. SARASA, *Buen Gobierno y Política Social*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

CASTRO BUITRAGO, E. (2011). Aproximación al concepto de Gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. *Opinión Pública*, 33-56.

COMISIÒN ECONÒMICA Y SOCIAL. (s.f.). *UN ESCAP Comisiòn Econòmica y social de las Naciones Unidad para Asia y el Pacifico*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2016, de <https://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf>

CONGRESO DE COLOMBIA. (1994). *Ley Organica del Plan de Desarrollo*. Bogotá : Diario Oficial No 41.450.

CONGRESO DE COLOMBIA. (2015). *Ley Estatutaria 1757 de Participaciòn Ciudadana*. Bogotá : Diario Oficial No 49.565.

CONGRESO DE COLOMBIA. (2003). *Ley 850*. Bogotá : Diario Oficial 45376.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (1991). *Constituciòn Política de Colombia*. Bogotá : Consejo Superior de la Judicatura.

CUERVO LAMPREA, L. F., & ARÈVALO GUERRERO, F. H. (2013). *Descentralizaciòn en Colombia, las responsabilidades y Autonomia fiscal del municipio de Cajicà*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

EDUCATINA. (9 de Octubre de 2012). *Educatina*. Recuperado el 3 de Junio de 2016, de <https://www.youtube.com/watch?v=D0hfjKFBS3M>

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

- FLISFISCH, À. (1994). Gobernabilidad y Consolidación Democrática: Sugerencias para la discusión . *Revista Mexicana de Sociología* .
- FORERO PINEDA, C. (1999). Planeación Participativa "Estrategia de Paz"., (pág. 147).
- FORERO, C., CARDONA , G., & CORDOBA , C. (1999). *Planeación Participativa, "Estrategias de paz"* . Bogotá : Consejo Nacional de Planeación .
- FUNDACIÓN SOCIAL. (Marzo de 2016). Caracterización Itagui. *Catedras de multiplicadores de convivencia*. Medellín , Antioquia, Colombia: Fundación Social .
- G.S.P.M. (12 de Enero de 2010). *Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política* . Recuperado el 3 de Junio de 2016, de <https://www.youtube.com/watch?v=2y8Lso2qx44>
- GALEANO MARÍN, M. (2009). *Estrategias de Investigación social cualitativa* . Medellín : La Carreta Editores .
- GARZÓN , C. (s.f.). Recuperado el 15 de Noviembre de 2016, de http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosinternacionales/eventograncolombiano/Mesa_4_Planeacion/Planeacion_participativa_en_Colombia.pdf
- GARZÓN, C. (s.f.). *La Planeación en Colombia, un proceso participativo para el desarrollo* . Recuperado el 2 de Noviembre de 2016, de [temporal.ucp.edu.co: http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosinternacionales/eventograncolombiano/Mesa_4_Planeacion/Planeacion_participativa_en_Colombia.pdf](http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosinternacionales/eventograncolombiano/Mesa_4_Planeacion/Planeacion_participativa_en_Colombia.pdf)
- GÓMEZ GÓMEZ, H. D. (2015). *El Sistema Municipal de Planeación de Itagui 2012-2015 espacio generador de opinión pública política*. Medellín: Universidad de Antioquia.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

HEREDIA VARGAS, R. (2002). Gobernabilidad: Una aproximación teórica. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 1-17). Lisboa.

HONORABLE CONSEJO MUNICIPAL DE ITAGUI. (2005). *Acuerdo 031 de 2005*. Itagui: Alcaldía Municipal de Itagui.

LAUNAY GAMA, C. (7 de Julio de 2006). *Instituto de Investigación y debate sobre la Gobernanza*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2016, de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>

LINZ, J. (1996). *La Quiebra de las Democracias*. Editorial Alianza Universidad.

LIPSET, S. (1992). Algunos Requisitos sociales de la Democracia: Desarrollo económico y Legitimidad Política. En A. BATLLE, *Diez Textos básicos sobre Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

LÓPEZ MONTOYA, D. (2013). *Capital social y Acción colectiva una mirada desde el Sistema Municipal de Planeación de Itagui 2004-2012*. Medellín: Universidad de Antioquia.

MARCO JURIDICO DEL CNP. (11 de Diciembre de 2014). *Departamento Nacional Planeación*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2016, de <https://www.dnp.gov.co/CNP/Paginas/Marco-Juridico-del-CNP.aspx>

MENDOZA MARTINEZ, K., QUICENO SOTO, G., & TABORDA, M. (2011). Un acercamiento al concepto de gobernanza. Visiones y contradicciones en la apuesta Latinoamericana y Colombiana. *FRAGUA*, 27-43.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

MIRANDA RUIZ, L. (s.f.). *De la Ley Organica del Plan de Desarrollo: Una reflexiòn a la Ley*

General de cultura respecto a la implementacion y viabilidad de los planes especiales de manejo y protecciòn PEMP en los municipios de sexta categoria. Recuperado el 15 de

Noviembre de 2016, de Universidad Catolica :

<http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2666/1/DE%20LA%20LEY%20ORG%20%3%81NICA%20DEL%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20%20UNA%20REFLEXI%20%93N%20A%20LA%20LEY%20GENERAL%20DE%20CULTURA.pdf>

MORLINO , L. (1996). Las Democracias. En G. PASQUINO, *Manual de Ciencia Politica.*

Madrid: Editorial Alianza S.A.

PARRA ESCOBAR, E. (2001). *El proceso de la elaboraciòn, aprobaciòn y evaluaciòn del Plan*

Nacional de Desarrollo. En: Participaciòn ciudadana en la Planeaciòn del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional. Bogotá : ARFO LTDA Alcaldia Mayor de Bogotá .

PÈREZ ÀLVAREZ , P. (2011). *Seguimiento y Evaluaciòn A los Planes de Desarrollo* . Bogotá :

Foro Nacional por Colombia .

PERUZZOTTI, E., & SMULOVITZ, C. (2002). Accountability Social: la otra cara del control.

Controlando la Politica. Ciudadanos y Medios en las nuevas Democracias Latinoamericanas, 23-52.

PLAN DE DESARROLLO . (2016). *Plan de Desarrollo Itagui Avanza con Equidad para todos*

2016-2019. Itagui : Alcaldia de Itagui .

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

PNUD. (2013). *Incidencia de la Rendición de cuentas en la Gobernanza y la Gestión del Agua.*

Un análisis regional de cuatro casos de estudio en América Latina. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

RESTREPO, D. (1991). Transformaciones recientes en América Latina: La Descentralización, mito y potencia. El caso Colombiano. *Cuadernos de Economía Vol 11 #16*, 7-41.

REVESZ, B. (2006). Gobernanza, Procesos participativos y Desarrollo territorial local.

Congreso Internacional "Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios de América Latina , (págs. 1-20). Cochabamba.

RINCÓN P., A. (2001). La fijación Política de Nuevos Sentidos de la Planeación. En P. BRAND

C. , *Trayectorias Urbanas en la modernización del Estado en Colombia* (págs. 9-130). Medellín : Universidad Nacional de Colombia .

ROJAS ORTUSTE, F. (2010). *Gobernabilidad y Gobernanza. De la teoría a la práctica.*

Aplicación a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. ANEAS.

SERNA HURTADO, H. d. (2003). *Manual para promover y orientar el Ejercicio de la*

Participación en el Control social integral a la Gestión Pública. Itagüí: Contraloría de Itagüí.

TAFUR GALVIS, À. (1993). *La Constitución de 1991 y la Modernización del Estado*

Colombiano. Bogotá : Grupo Editorial 87.

VALENCIA TELLO , D. C., & KARAM DE CHUEIRI, V. (2014). Antecedentes de la

Descentralización Territorial en Colombia. *DIKAION #23 Vol 1*, 171-194.

GOBERNANZA Y CONTROL SOCIAL

VALLEJO ZAMUDIO, L., & FUENTES LÓPEZ, H. J. (2006). De la Planeación Normativa a la Planeación Participativa en Colombia: una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales. *Apuntes del CENES*, 99-118.

WEBER, M. (1967). *El Politico y el Cientifico* . Alianza Editorial .

WEBER, M. (1994). *Economía y Sociedad* . México: Fondo de Cultura Económica.