



Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales Sede Académica de México

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política
XII Promoción
2018-2021

Vigilantes de lo público: La institucionalización de las veedurías ciudadanas en Colombia y Ecuador

Tesis que para obtener el grado de Doctor De Investigación En Ciencias Sociales Con Mención En Ciencia Política

Presenta:

Mtro. Héctor Manuel Gutiérrez Magaña

Directora:

Dra. Gisela Zaremberg

Lectoras:

Dra. Yanina Welp

Dra. Rebecca Abers

Seminario de Tesis: Sociología Política

Línea de Investigación: Procesos políticos, representación y democracia

Ciudad De México, noviembre de 2021

Este doctorado fue realizado gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, México)



Resumen

En cuantiosos ejemplos, las innovaciones institucionales en materia de combate a la corrupción y la rendición de cuentas, recurren a la participación ciudadana como un medio idóneo para lograr estos objetivos, pero no queda claro por qué las personas se involucran en actividades que requieren de un importante conjunto de recursos para controlar la gestión del Estado, sobre todo en entornos con problemas de protección de garantías individuales, déficits institucionales e inestabilidad política. Mediante el estudio de la evolución de las veedurías ciudadanas en Colombia y Ecuador se argumenta que, desde el campo de estudios sobre las instituciones participativas, el control ciudadano, a través de procesos de constitución mutua entre Estado y sociedad, puede convocar una participación continua, institucionalizando y movilizando recursos que incrementan las posibilidades de los actores para ganar reconocimiento, capacidades y habilidades para incidir en lo público. Estos procesos, que contribuyen a la expansión del control ciudadano, pueden ocurrir mediante la centralización y ocupación de espacios en el Estado, así como a través de interacciones descentralizadas y sin ostentar posiciones estatales, diferencia que tiene consecuencias sobre la capacidad de auto refuerzo en el largo plazo de dichas prácticas, así como de su politización.

Palabras clave: combate de la corrupción, contraloría social, participación ciudadana, rendición de cuentas, institucionalización, América Latina, veedurías.

Abstract

In numerous examples, institutional innovations in the fight against corruption and accountability resort to citizen participation as an ideal mean to achieve these objectives, but it is not clear why people would get involved in activities that require a significant amount of resources to control the management of the State, especially, in environments with problems of protection of individual guarantees, with institutional deficits and political instability. Through the study of the evolution of citizen oversight in Colombia and Ecuador, it is argued that, from the field of studies on participatory institutions, social accountability can call for continued participation through processes of mutual constitution between the State and society, institutionalizing and mobilizing resources that increase the possibilities of the actors to gain recognition, capacities and abilities to influence the public. These processes, that contribute to the expansion of the social accountability, can occur through the centralization and occupation of spaces in the State, as well as through decentralized interactions and without holding state positions, a difference that has consequences on the capacity of self-reinforcement in the long term of these practices, as well as their politicization.

Keywords

Against corruption, social accountability, citizen participation, oversight, accountability, institutionalization, Latin America.



Agradecimientos

Esta tesis fue posible gracias al estímulo, el aliciente y el acompañamiento de muchas personas que integran la comunidad de FLACSO México. En especial, agradezco a Gisela Zaremberg por su guía y paciencia; a Yanina Welp por acompañarme, por segunda ocasión; y a Rebbeca Abers, por su tiempo y sus agudos comentarios.

La construcción de conocimiento nunca es un trabajo solitario, por eso quiero reconocer la contribución de quienes participaron en el desarrollo de la información y los argumentos expuestos en esta investigación, especialmente de consultores, investigadores, así como funcionarios y ex funcionarios de la CCCC y el CPCCS en Ecuador; la Función Pública, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de Colombia; la personería de Medellín, Quito Honesto y la Veeduría Distrital de Bogotá. Gracias también a quienes, desde Foro Nacional por Colombia y Transparencia por Colombia, me facilitaron el acceso al mundo del "control social".

En especial, quiero agradecer y reconocer el trabajo de las decenas de personas que dedicaron parte de su tiempo y de su memoria para mostrarme el periplo de sus actividades de veeduría.

Finalmente, gracias a quienes considero mi familia, en el sentido más íntimo y más amplio que esta palabra tiene.



Índice de contenidos

Resumen	i
Agradecimientos	ii
Índice de contenidos	iii
Índice De Tablas	vi
Índice De Ilustraciones	vi
Índice De Gráficos	vii
Los Vigilantes de Lo Público	1
Las Veedurías Ciudadanas	3
Las Veedurías Como Institución	3
Autoridad Práctica	5
El contexto político	6
Metodología de trabajo	7
La Organización de los Capítulos	8
Capítulo Uno. La Expansión del Control Ciudadano	10
El Problema	10
Control Ciudadano y Nueva Gestión Pública	13
Participación y control como democratización	15
Expansión Institucional y Procesos de Interacción Socioestatal	17
Las Formas Institucionales del Control	19
La Construcción de Autoridad Práctica	22
Los Recursos del Control	24
El Entramado de los Recursos	26
Instituciones y Organismos de Rendición de Cuentas.	28



	Los Efectos de la Autoridad Práctica	32
Е	l Modelo Analítico	33
	Proposiciones	34
	Selección de Casos ¿Por qué Colombia y Ecuador?	35
	Mecanismos y Procesos	39
	El Análisis Dentro de Cada País	41
	Recolección de Evidencia	43
Cap	ítulo Dos. La trayectoria de Las Veedurías Ciudadanas	46
L	as Veedurías En Colombia	46
	La Participación Local	46
	Participación y Control en La Constitución de 1991	48
	La Explosión de las Veedurías Ciudadanas	51
	La Regulación de las Veedurías	54
	El Entramado Institucional	59
	Expansión de las Veedurías y sus Episodios	61
L	as Veedurías en Ecuador	64
	La Agenda Anticorrupción	64
	La CCCC y las Veedurías Ciudadanas	66
	Las Veedurías Ciudadanas Durante la CCCC	70
	El Control Ciudadano en el Nuevo Régimen Político	71
	La Reinstitucionalización del CPCCS	77
	La Expansión de las Veedurías y sus Episodios	78
L	a Comparación entre los Países	
	Condiciones	
	Los sistemas de control	82



El contexto político	84
Procesos de Auto refuerzo Y Reacción	85
Conclusiones	86
Capítulo Tres. Las Veedurías en Colombia	87
Características del Control	87
Los Objetos de Control	89
El Control en los Territorios	91
Comparativo municipal	92
Las Veedurías Ciudadanas	98
Activación de veedurías	100
Movilización de recursos	105
Redes, Consecuencias y Autoridad Práctica	118
Conclusiones	124
Capítulo Cuatro. Las Veedurías en Ecuador	127
Las Características del Control	127
El Control en los Territorios	130
Comparativo municipal	131
Las Veedurías Ciudadanas	135
Activación de veedurías	139
Movilización de Recursos	145
Redes, Consecuencias y Autoridad Práctica	158
Conclusiones	164
Capítulo Cinco. Breve Análisis Comparado	167
La endogeneidad diseño-contexto	167
El contexto político local	168



Los sistemas de participación	172
Conclusiones	173
Conclusión General	175
Referencias Bibliográficas	181
Anexos	194
Índice De Tablas	
Tabla 1. Comparativo. Estado de derecho	36
Tabla 2. Comparativo. Rendición de cuentas electoral	37
Tabla 3. Comparativo. Rendición de cuentas horizontal	38
Tabla 4. Clasificación de municipios	41
Tabla 5. Municipios comparados en Ecuador	42
Tabla 6. Municipios comparados en Colombia.	42
Tabla 7. Comparativo de la adscripción de la participación en Colombia	64
Tabla 8. Proporción de veedurías por ámbitos territoriales de gobierno en Colombia	89
Tabla 9. Proporción de veedurías sobre tipo de autoridad en Colombia	90
Tabla 10. Condiciones políticas de los municipios	168
Tabla 11. Tipo de organización social predominante en Colombia	170
Tabla 12. Tipo de organización social predominante en Ecuador	170
Tabla 13. Tipo de agencia estatal predominante en Colombia	171
Tabla 14. Tipo de agencia estatal predominante en Ecuador	171
Tabla 15. Nivel de actor predominante en municipios de competencia amplia	171
Tabla 16. Nivel de actor predominante en municipios de competencia estrecha	172
Índice De Ilustraciones	
Ilustración 1.Procesos de expansión de las veedurías	40
Ilustración 2. El proceso de expansión de las veedurías en Colombia	63
Ilustración 3. Evolución de las veedurías ciudadanas en Ecuador (2001-2008)	71
Ilustración 4. El proceso de expansión de las veedurías en Ecuador	80



Ilustración 5. Las veedurías y el sistema de control colombiano (2011)	82
Ilustración 6. Veedurías y sistema de control en Ecuador (2002-2010)	83
Ilustración 7. Episodios de auto refuerzo y reacción de las veedurías en Ecuador	85
Ilustración 8.Episodios de auto refuerzo de las veedurías en Colombia	85
Índice De Gráficos	
Gráfico 1. Expansión de las veedurías ciudadanas en Ecuador	11
Gráfico 2. Expansión de las veedurías ciudadanas en Colombia	11
Gráfico 3. Veedurías registradas en las bases de datos disponibles en Colombia	62
Gráfico 4. Principales temas de veeduría en Colombia	91
Gráfico 5. Distribución territorial de veedurías en Colombia hasta el 2018	92
Gráfico 6.Histórico de veedurías registradas en Medellín	98
Gráfico 7. Red de relaciones de las veedurías en Ciénaga	119
Gráfico 8. Red de relaciones de las veedurías en Medellín	120
Gráfico 9. Rangos de edad de los veedores en Ecuador	128
Gráfico 10. Objetos de las veedurías en Ecuador	129
Gráfico 11. Autoridades objeto de control en Ecuador	130
Gráfico 12. Tasa de veedurías por cada 100 mil habitantes en Ecuador	131
Gráfico 13. Promedio anual de veedurías entre QH y el CPCCS	136
Gráfico 14. Veedurías registradas anualmente por el CPCCS en Quito	137
Gráfico 15. Veedurías registradas en Portoviejo	138
Gráfico 16. Redes de relaciones de veedurías en Portoviejo	159
Gráfico 17. Redes de relaciones de veedurías en Quito	160



Los Vigilantes de Lo Público

La participación de la ciudadanía se ha consolidado como un recurso valorado por gobiernos, organismos internacionales y diversas agrupaciones sociales, en el combate a la corrupción, el estímulo de la rendición de cuentas y la mejora de la gestión pública. Esto permite explicar por qué cada vez hay más iniciativas promovidas y reguladas por el Estado para promover la participación ciudadana en tareas de vigilancia y fiscalización de la gestión pública; sin embargo, antes de celebrar esta tendencia cabe preguntarse ¿por qué la gente respondería al llamado para participar?

Las reformas de combate a la corrupción requieren del involucramiento de la sociedad, preferiblemente de forma amplia y sostenida (Johnston, 2014). Pero la participación requiere la dedicación de tiempo, la disposición de recursos materiales, cognitivos, técnicos y políticos que no garantizan el éxito de estas actividades, sobre todo, en contextos donde las instituciones del estado de derecho son débiles, lo que tiene que ver con problemas de corrupción, entornos de violencia o inestabilidad política. En estas condiciones ¿por qué las personas se tomarían la molestia de desarrollar estas actividades?

El grado en que las iniciativas de control ciudadano convoquen la participación de la sociedad tiene que ver con su capacidad de institucionalizarse, entendiendo con ello que se conviertan en una práctica que convoque a distintos actores a participar durante un lapso prolongado, a través de diferentes contextos políticos (Huntington, 1991). Si los ciudadanos se suman en el marco de un conjunto de prácticas reguladas, es porque aceptan y reconocen dicha normativa como algo legítimo, e incluso, eficiente (Falleti & Riofrancos, 2018).

En esta investigación se atiende dicho problema desde el campo de estudios de las innovaciones democráticas, en donde, se argumenta, la contraloría social o control ciudadano en la forma de veedurías, no ha tenido la misma atención que otras iniciativas. Este tipo de mecanismos, orientados hacia la vigilancia y la fiscalización de lo público, son analizados de manera predominante en el marco de evaluaciones de impacto sobre la rendición de cuentas, la mejora de la calidad gubernamental o el combate a la corrupción. Desde estos estudios, regularmente con pretensiones generalizantes, los resultados son ambiguos y poco



alentadores (Fox, 2015), lo que no ayuda a entender por qué pueden proliferar estas instituciones.

Desde el cuerpo de investigaciones producidas en los últimos años sobre instituciones participativas, se asume que el control ciudadano no solo está orientado a la fiscalización o moralización de las actividades de gobierno, sino que es una forma de incidir en los procesos de gestión de lo público. Recuperando la conceptualización de Dahl, Gurza e Isunza entienden el control como un mecanismo relacional que tiene la capacidad de modificar el curso de las decisiones de las autoridades (Gurza & Isunza, 2013). En su exposición historiográfica sobre la contrademocracia, Rosanvallon sugiere acercarse a estas actividades como una manifestación de la política caracterizada por la interpelación y la vigilancia en sociedades donde impera la desconfianza (Rosanvallon, 2007).

Otro de los supuestos inherente al campo de las instituciones participativas, es la dilución de las fronteras conceptuales rígidas, esencialistas y excesivamente normativas entre Estado y sociedad. En este sentido, resulta más realista y pertinente adoptar una perspectiva relacional, donde ambas entidades se constituyen mutuamente, lejos de los supuestos conceptuales y normativos en los que sociedad civil y Estado son esferas escindidas, compuestas por actores con atributos opuestos.

El desarrollo de las instituciones de control ciudadano no está dirigido por actores sociales con atributos de experticia y virtud que purifican al Estado de sus males. Son procesos de interacción socioestatal a través de diferentes coaliciones entre actores que promueven y resisten la agenda de la rendición de cuentas. Como producto de estas relaciones, las actividades de contraloría social se expanden en el tiempo y el espacio, institucionalizando y movilizando recursos que dotan de capacidades, tanto a la ciudadanía como a los actores estatales que promueven las actividades de control.

En este marco, resulta más relevante preguntarse sobre las condiciones en las que las instituciones de control, a través de la participación ciudadana, pueden convertirse en una práctica reiterada y compartida. Así, la pregunta general que orienta investigación es ¿Por qué las veedurías ciudadanas se expanden en contextos hostiles? Además, se plantean como interrogantes adjuntas, las condiciones que intervienen en la expansión de las veedurías a



través del tiempo y en el territorio, así como la influencia que tiene el contexto político en dichos procesos.

Las Veedurías Ciudadanas

En esta tesis se analizan los procesos de expansión del control ciudadano en Colombia y Ecuador, a través de las veedurías ciudadanas. En ambos países, esta figura se caracteriza por ser un derecho de la sociedad que, para ser ejercido, requiere del registro de los interesados ante el Estado para, después, participar en diversas actividades de capacitación y delimitación de objetivos de trabajo, solicitar información en distintos ámbitos de la administración pública, intercambiar información con autoridades, funcionarios y otros actores, analizar las observaciones producidas, elaborar conclusiones, hacer evaluaciones, sugerencias, denuncias; y además, darles seguimiento. Hacer veeduría es una actividad demandante.

En estos dos países, las veedurías ciudadanas operan en contextos hostiles. Colombia y Ecuador están en el rango más bajo de la dimensión estado de derecho en la evaluación de *La Calidad de las Democracias en América Latina*, publicada por el IDEA (Morlino et. al, 2013). Sin embargo, tanto en Colombia como en Ecuador existen registros de procesos crecientes de participación en estas actividades durante periodos prolongados. En el primer caso esto va desde su aparición, en los años noventa, hasta la actualidad; en Ecuador hay un proceso de expansión entre inicios del año 2000 y el 2016, para después, registrar un declive subsecuente de dos años.

Estos episodios de expansión también se dan en el espacio, es decir, en el territorio. Con los datos disponibles en Colombia, se estima que estas actividades están presentes en 29 de los 32 departamentos del país; mientras en Ecuador han alcanzado a sus 22 provincias continentales. Esto tiene que ver con que son actividades que se realizan, de manera predominante, sobre políticas y problemas relacionados con los ámbitos locales de gobierno, principalmente sobre obras públicas e infraestructura, el manejo de recursos financieros o actividades de planeación.

Las Veedurías Como Institución

Las instituciones no son normas fijas, sino referentes y prácticas en constante recreación a través de relaciones entre diferentes tipos de actores (Avritzer, 2010; Mahoney & Thelen,



2010). Desde esta perspectiva, la capacidad de consolidación de las instituciones de control ciudadano, o su debilitamiento, son fenómenos que pueden analizarse a través del estudio de las interacciones socioestatales en los procesos donde se crean y modelan (Abers et al., 2014; Falleti & Riofrancos, 2018).

Quienes sostienen la importancia que tiene el diseño de las innovaciones participativas, argumentan que estas pueden ser una fuente de recursos para nivelar situaciones de desigualdad, capacitar a los ciudadanos para participar en lo público y estrechar relaciones entre representantes y representados (Avritzer, 2010; Fung & Wright, 2009; Smith, 2009). Aunque esto ha sido mostrado en diversos estudios, la simple presencia de dichos recursos no es suficiente; es necesario preguntarse por qué se institucionalizaron dichas instituciones participativas, cómo es que adquirieron determinada forma y de qué manera son movilizadas por los actores.

En suma, a través del proceso de evolución de las veedurías ciudadanas en Colombia y Ecuador se estudian procesos de institucionalización de las prácticas de control ciudadano reguladas por el Estado. Para ello se dialoga con el argumento de Falleti y RioFrancos sobre dos condiciones necesarias para la consolidación de las instituciones participativas: su surgimiento a partir de una demanda ciudadana y la incorporación de los interesados en el Estado durante sus primeras fases de implementación (Falleti yRioFrancos, 2018).

Aunque la primera condición está presente en los dos países, la segunda tiene sus matices. Para las autoras citadas, la incorporación pasa por la inserción de los promoventes a la coalición gobernante, cosa que no sucede en Colombia, donde las agrupaciones sociales inciden en la institucionalización de la agenda del control ciudadano a través de episodios de cooperación donde participan autoridades, funcionarios del Estado y otros actores privados. En Ecuador, los promotores del control sí se insertan en el entramado estatal, pero no a través de su pertenencia a la coalición gobernante.

Retomando la clasificación de Gurza y Szwako (n.d.) sobre los modos en los que la sociedad institucionaliza agendas en América Latina, se clasifica al esquema colombiano como no posicional, es decir, donde los actores sociales que impulsan las agendas no ocupan posiciones en el Estado, mientras Ecuador es un ejemplo posicional. En este último país se ha accedido a dichos espacios a través de tres formas: la designación desde el ejecutivo, la



disposición de espacios predefinidos para organizaciones sociales y a través de concursos meritocráticos.

Los distintos entramados institucionales en los que se desarrollan las veedurías se clasifican como sistemas centralizados y descentralizados. Se argumenta que Ecuador es un ejemplo del primer caso, donde la capacidad de expansión de las actividades de control puede ser más intensa, pero sus posibilidades de consolidación son muy dependientes de la estabilidad de las instituciones que las regulan; mientras, en casos descentralizados, como en Colombia, el control ciudadano puede tener menor capacidad de penetración, pero su consolidación tiene más probabilidades de tender al auto refuerzo.

Autoridad Práctica

Una vez desarrollada la exposición sobre los procesos de expansión de las veedurías y la capacidad de consolidación de las instituciones, es necesario dar cuenta de cómo operan los mecanismos de movilización de recursos e incentivos, en el involucramiento de la sociedad en las actividades de control. Las veedurías contienen recursos que incentivan a los ciudadanos a participar, pues a través de esta figura es posible adquirir autoridad práctica, esto es, una mezcla de reconocimiento, capacidades y habilidades que incrementan la posibilidad de incidir en el comportamiento de otros (Abers y Keck, 2013), y con ello, incidir sobre los asuntos públicos En otras palabras, las personas acuden a las veedurías como un instrumento para aumentar su probabilidad de tener éxito en sus objetivos.

En la propuesta de Abers y Keck, la autoridad práctica es un concepto que permite rastrear procesos de construcción institucional donde los actores pueden desarrollar este tipo de poder. Dicho proceso implica la movilización de recursos que se encuentran disponibles, que se recrean o que se innovan, todo lo cual ocurre a través de prácticas de experimentación y redes de articulación con otros actores (2013, 158-174). El razonamiento que se sigue es a través de una relación endógena donde distintos tipos de actores movilizan recursos y generan incentivos para la activación y desarrollo de veedurías, contribuyendo así a los procesos de reforzamiento institucional.

Los procesos de desarrollo de las veedurías y de construcción de autoridad práctica varían entre los países, lo que se relaciona con las diferencias en los sistemas de control donde se insertan las prácticas de control. También varían al interior de cada país, pues ello depende



del tipo de actores involucrados, las estrategias de movilización de recursos que despliegan y las condiciones contextuales en las que operan.

El contexto político

Al recurrir a un estudio comparativo entre países y ámbitos subnacionales distintos, es posible reflexionar sobre la manera en que el contexto político influye en las trayectorias de institucionalización de las veedurías. A nivel nacional, esta relación se refleja en la forma centralizada y descentralizada de los sistemas de control en donde operan dichas actividades. Las diferencias en los formatos y procesos de las veedurías están relacionadas con los patrones de interacción socioestatal en donde emergen y evolucionan.

Cuando se observan las veedurías en el ámbito subnacional, el carácter centralizado y descentralizado de los sistemas se refleja en redes de participación con diferentes grados de amplitud y distinto volumen de relaciones de intercambio entre los actores. En Colombia se desarrollan más relaciones que en Ecuador y los actores concentran menos relaciones. En el primer país, quienes desarrollan más lazos son los actores del Estado, a diferencia del caso colombiano, donde se trata de la sociedad.

En todos los casos subnacionales analizados, no siempre se desarrollan procesos de construcción de autoridad práctica, a pesar que las actividades de veeduría cumplan su objetivo. Esto sucede, sobre todo, cuando se trata de un tipo de ejercicios focalizados y efímeros, predominantes en Ecuador. En contraste, cuando las veedurías forman parte de agendas de incidencia amplias, es más probable que los actores desarrollen autoridad práctica, o un tipo de autoridad más politizada.

En los municipios, las dinámicas alrededor de las veedurías varían dependiendo de la amplitud o estrechez de la competencia política local. En aquellos casos con competencia amplia los actores más relevantes, tanto del Estado como de la sociedad, tienen que ver con lo local; en entornos con competencia más estrecha se trata de actores extra locales, que son predominantemente nacionales en Ecuador, y de tipo nacional e internacional en Colombia. Cuando las condiciones políticas pueden complejizar las actividades de control, actores extra locales se hacen presentes.



Además, las relaciones de intercambio alrededor de las veedurías producen distintos tipos de efectos en las trayectorias de la construcción de autoridad práctica, que pueden estar más orientados al fortalecimiento de organizaciones sociales o hacia el gobierno y la competencia política local. Este efecto, que podría atribuirse a las diferencias de las condiciones políticas, también puede estar relacionado con el tamaño poblacional de los municipios.

Metodología de trabajo

El análisis del desarrollo institucional de las veedurías ciudadanas, responde a un estudio de caso en el marco de la tradición del método histórico comparado y de manera suplementaria, se aplican herramientas del análisis de redes; es decir, se trata de un estudio construido a partir de la utilización de métodos mixtos.

Los dos países seleccionados comparten el hecho de estar enmarcados en condiciones hostiles para el desarrollo de las actividades de control, pero se diferencian por el grado de independencia de la rama judicial, la fortaleza de sus instituciones de rendición de cuentas estatal y la estabilidad del contexto político. Los primeros tres indicadores son tomados del estudio comparativo del IDEA (Morlino, 2013), mientras el cuarto se construyó con datos y clasificaciones de la literatura sobre sistemas de partidos(Batlle, 2012; Batlle & Puyana, 2013; Cepeda, 2011; Mainwaring & Scully, 1995; Pachano & Freidenberg, 2016).

Como parte del método histórico, se recurrió a la estrategia de rastreo de procesos (*process tracing*) para recolectar y analizar evidencia sobre interacciones socioestatales en episodios históricos, así como su relación con el proceso de institucionalización de las veedurías como resultado de interés. A nivel nacional se reconstruyeron episodios históricos relevantes, donde se analizaron las interacciones sociedad-Estado en torno a la agenda del control y cómo ello se conecta con los procesos de expansión de las veedurías.

El análisis subnacional también discurre a partir de la comparación, a través de casos diversos. Se seleccionaron dos municipios al interior de cada país, buscando una amplia variación en torno a un elemento de interés: el contexto político como un factor compuesto por la variación de la fragmentación política y la diversidad de las coaliciones gobernantes en las últimas tres elecciones. En los cuatro municipios se reconstruyen procesos de desarrollo de veedurías a partir de una selección no probabilística, y se analizan las relaciones



establecidas entre los actores a partir de medidas descriptivas de centralidad del análisis de redes.

Las fuentes de información a las que se recurrieron fueron estadísticas, orales y documentales. En lo que respecta a las primeras, se trata de bases de datos disponibles en ambos países, en Colombia a través del Registro Único Empresarial y la Función Pública, en Ecuador mediante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Entre las fuentes orales se incluyen 76 entrevistas a autoridades del Estado, funcionarios públicos, investigadores y ciudadanos participantes en actividades de veedurías de ambos países, realizadas entre el 2017 y el 2021. Gran parte de estos testimonios se recolectaron a distancia, debido a los problemas de acceso al campo relacionados con la pandemia del coronavirus. Finalmente, las fuentes documentales son archivos oficiales, publicaciones de organismos estatales, notas de prensa y páginas de Facebook.

La Organización de los Capítulos

En el primer capítulo se exponen, de manera sintética, los principales supuestos de los estudios sobre las instituciones de control ciudadano, problematizando por qué las perspectivas centradas en la rendición de cuentas resultan poco apropiadas para dar cuenta de la expansión de este tipo de actividades de participación. En este apartado también se analizan abordajes sobre estas instituciones, desde la literatura sobre innovaciones democráticas, especificando el control como un tipo específico de participación. Posteriormente se argumenta la pertinencia de adoptar un enfoque de mutua constitución entre Estado y sociedad, y cómo a través de este se pueden analizar distintas formas de institucionalización y funcionamiento del control ciudadano.

La segunda parte de la discusión teórica discurre alrededor del concepto de autoridad práctica y su relación con los procesos de construcción institucional. Siguiendo la propuesta de Abers y Keck (2013), se argumenta que las instituciones de control ciudadano pueden incentivar el involucramiento civil al disponer un conjunto de recursos que pueden incrementar la capacidad de los actores para adquirir reconocimiento, capacidades y habilidades en la persecución de sus objetivos. Finalmente se exponen las proposiciones generales de este trabajo, la justificación de la selección de los casos de estudio, así como la metodología de recolección y análisis de información.



En el segundo capítulo se exhiben los resultados del rastreo de procesos en Colombia y Ecuador, a través de la descripción y el análisis de eventos donde intervienen actores de la sociedad y el Estado, sus interacciones y la relación de estos episodios con los de institucionalización del control ciudadano. Posteriormente se comparan ambos procesos históricos, se clasifica la forma en que se institucionalizaron los recursos del control y se analiza su relación con los procesos de auto refuerzo y reacción de las veedurías en el tiempo, tomando en cuenta las diferencias del diseño comparativo.

El tercer y cuarto capítulo están dedicados a describir y analizar los procesos de activación de las veedurías ciudadanas a nivel subnacional, en cada uno de los países. Como se afirmó en los primeros párrafos, estas actividades de control ocurren predominantemente en ámbitos locales de gobierno, por lo que en esta dimensión se estudian los procesos a través de los cuales se incentiva la participación de la ciudadanía, clasificando los tipos de recursos que se movilizan durante las actividades de contraloría y las distintas formas de movilización. Todo ello se relaciona analíticamente con la capacidad de los actores para construir autoridad práctica y los procesos de expansión de las veedurías.

Finalmente, en un quinto capítulo se analiza el papel que tiene el contexto político en los procesos de institucionalización de las veedurías en ambos países, comparando las condiciones del ámbito nacional, así como del orden municipal. A través del examen de los contextos políticos diversos, se argumenta el efecto que esto tiene sobre los procesos de desarrollo de las veedurías y se presentan hipótesis sobre las diferencias en las trayectorias de la autoridad práctica.



Capítulo Uno. La Expansión del Control Ciudadano

El Problema

Las iniciativas generadas desde el Estado para que la ciudadanía realice actividades de control de los procesos de gestión pública, tienen como objetivos explícitos el combate a la corrupción, promover la calidad de las actividades gubernamentales y en general, convocar el involucramiento de la sociedad en los asuntos de interés colectivo. Estas ambiciones contrastan con un conjunto de condiciones hostiles presentes en gran parte de los países de América Latina: desigualdad, exclusión y el dominio de élites sobre las estructuras del poder político.

En Colombia y Ecuador, dos países que comparten algunas de las características antes descritas, se registran procesos de creciente involucramiento de la ciudadanía en actividades de control, conocidas como veedurías ciudadanas, una figura jurídica a través de la cual, la sociedad puede realizar actividades de vigilancia, evaluación y juicio sobre el desempeño de actores y de los procesos de la toma decisiones públicas, con la posibilidad de generar consecuencias administrativas y políticas.

En ambos países, las veedurías ciudadanas son un derecho de participación universal regulado por normativas nacionales, disponible para ser ejercido por iniciativa social sobre cualquier ámbito de la gestión pública, y conectado, formalmente, con agencias de rendición de cuentas del Estado. En Colombia, los datos oficiales muestran un crecimiento casi constante de veedurías activadas entre los años 2004 y 2018; mientras en Ecuador, un fenómeno similar ocurre en el periodo 2002-2016, con dos años posteriores de disminución. Además, en estos dos países hay registros de veedurías casi en todas sus Provincias y Departamentos.



Gráfico 1. Expansión de las veedurías ciudadanas en Ecuador



Nota. Elaborado con información del CPCCS para el periodo 2012-2018; y con la base de datos elaborada por Ramírez y Yamá (2013) para el periodo 2001-2008.

Gráfico 2. Expansión de las veedurías ciudadanas en Colombia

Nota. Elaborado con información de la base de datos publicada por el Registro Único Empresarial: https://www.rues.org.co/Veedurias.

La participación de la ciudadanía en actividades de control sobre lo público, regularmente es analizada desde las agendas de la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, donde predominan parámetros que llevarían a despertar suspicacias sobre los fenómenos de expansión aquí descritos. En entornos hostiles, las evaluaciones de impacto sobre el control



ciudadano no han permitido dilucidar si estas actividades funcionan (Fox, 2015), por lo que su crecimiento podría responder a esfuerzos de ciudadanos virtuosos o a procesos de instrumentalización gubernamental de la participación, en ambos casos, con pocas consecuencias sobre el cambio institucional.

Estos puntos de vista parten de supuestos que prácticamente idealizan a la ciudadanía como un polo de actores dotados de atributos opuestos al Estado, por lo que al activar sus disposiciones para transparentar el manejo de lo público y controlar el buen curso de las acciones de gobierno, se producirían los resultados deseados. Pero resulta más pertinente entender los procesos de expansión del control ciudadano, preguntando en qué condiciones podrían funcionar este tipo de iniciativas (Fox, 2015, 349). Ello requiere, además, relativizar la oposición conceptual y normativa entre ciudadanía y Estado, para adoptar un enfoque de mutua constitución.

De acuerdo con los modelos de evaluación del impacto de las iniciativas de control ciudadano, su buen curso requiere de un entramado de derechos e instituciones que garanticen una participación libre y que pueda conectar las disposiciones de la ciudadanía con los procesos de rendición de cuentas al interior del Estado. Además, ello requiere de actores con voluntad política y un contexto de pluralidad (Cunill Grau, 2003; Fox, 2015; O´Donnell, 2002). Sin embargo, en los dos países que aquí se exponen existen condiciones institucionales distintas.

En Ecuador, las veedurías se han expandido en uno de los sistemas de partidos más inestables de la región (Mainwaring & Scully, 1995). Entre 1998 y el 2008, este país tuvo ocho gobiernos distintos y experimentó dos procesos constituyentes en los que el poder presidencial se fortaleció frente al legislativo, y la independencia del máximo órgano de justicia ha sido puesta en entredicho (Basabe-Serrano & Llanos Escobar, 2014; Pachano, 2010). De acuerdo con el informe Calidad de la Democracia en AL, en Ecuador, el poder judicial es uno de los menos independientes de la región (Morlino et al., 2013).

En Colombia, a pesar de la crisis política y de violencia experimentada de forma aguda en las décadas de los ochenta y noventa, las elecciones nacionales nunca han sido interrumpidas. En este país, donde la Corte de Justicia se caracteriza por ser protagónico en la vida pública



(Cepeda Espinoza, 2008), el sistema de partidos ha tenido un proceso de apertura relativamente estable después del Constituyente de 1991 (M. Batlle & Puyana, 2013).

Desde la pregunta por las condiciones y los posibles resultados de la institucionalización del control ciudadano, las diferencias entre ambos países no constituyen un problema. En la perspectiva de mutua constitución entre Estado y sociedad, el comparativo sobre el fenómeno de expansión de las veedurías tiene que ver con variaciones en los procesos al interior de cada país, lo que se espera, está relacionado con factores endógenos (Rebecca N. Abers & Keck, 2013; Avritzer, 2010).

Control Ciudadano y Nueva Gestión Pública

Las veedurías ciudadanas se pueden considerar como una institución participativa porque son un medio de rendición de cuentas que requiere el involucramiento de la sociedad. Sin embargo, para que se construya una institución se necesita algo más que la mera existencia de un derecho o un conjunto de procedimientos. En los contextos descritos se esperaría que los actores sociales tengan pocos incentivos para involucrarse en este tipo de actividades que requieren distintos tipos de recursos, entre ellos, el tiempo.

Por qué las instituciones de control ciudadano pueden funcionar en entornos poco propicios, es una pregunta irresuelta desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Joshi & Houtzager, 2012). En este paradigma, que se basa en supuestos de racionalidad de los ciudadanos como consumidores de bienes (Pereyra, 2013), la convocatoria de la sociedad a participar en tareas de combate a la corrupción tendería a ser exitoso si ofrece a los ciudadanos la posibilidad de satisfacer intereses concretos (Johnston, 2014). Con esta condición, es posible incentivar la participación social a través de mecanismos que permitan mejorar los servicios públicos o la provisión de bienes.

La agenda de políticas de participación ciudadana surgida desde este, es capturada por Isunza y Gurza -quienes no se inscriben en este enfoque- (2010), a través de la relación entre participación y rendición de cuentas. Los autores describen cómo desde inicios de los años noventa, diferentes reformas participativas acompañaron procesos de descentralización y diversificación de servicios públicos en la región, "estimulando el fortalecimiento local y la provisión de servicios y la multiplicación de instancias institucionalizadas de contacto entre



las burocracias y los espacios de toma de decisiones, los proveedores y la población", con el objetivo de facilitar la activación de mecanismos de presión sobre los formuladores y operadores de políticas (Isunza & Gurza, 2010, p. 25).

Desde el enfoque de la NGP, estos procesos se activan a través de mecanismos similares a los de la competencia en el mercado, que, en los términos de Hirschman, pueden expresarse a través de la voz o la salida (Cunill Grau, 2003). El control ciudadano se ejerce a través de la salida cuando, en un entorno de competencia en la oferta de servicios, los consumidores eligen al proveedor de su elección, fomentando así su mejora. La voz consiste en formas de monitoreo y consulta como líneas de quejas, boletas de calificación de servicios o la intervención de usuarios en órganos de dirección de servicios públicos, a través de las que introducen sus demandas de forma más directa (Cunill Grau, 2003; Hevia, 2016; Sollis & Winder, 2006).

Esta idea sobre las relaciones entre Estado y ciudadanía a través del consumo, descansa en una concepción del ciudadano no solo como un elector racional, sino también como depositario de un conocimiento ligado a su experiencia directa con los problemas de su entorno y las formas en que pueden atender. De tal suerte, tanto la activación como la eficacia de los mecanismos de control, dependen del interés de la sociedad por mejorar los servicios que recibe, así como de su conocimiento sobre los procesos en los que se diseñan y proveen.

El grado de conocimiento que se le puede llegar a exigir a los ciudadanos puede llevar a un enmarcamiento excesivamente técnico de estas formas de control, lo que puede convertir a estos mecanismos en ventanillas de quejas que despolitizan las relaciones entre Estado y sociedad (Annunziata, 2015, pp. 42–43), con pocos efectos sobre las asimetrías de poder que obstruyen la rendición de cuentas, e incluso, facilitando dinámicas de cooptación de los formatos de vigilancia cívica, sobre todo en contextos donde las autoridades pueden ejercer amplio control sobre recursos de poder (Lakha et al., 2015). Todo ello supondría un tope a los procesos de participación ciudadana.

Otra crítica sobre este enfoque de control participativo basado en el interés de los usuarios, es que en ocasiones se tiende a predefinir a los sujetos habilitados para ejercer las actividades de monitoreo, lo que impide la universalización de este derecho y por ende, inhibe la posibilidad de un involucramiento ampliado de la sociedad (Cunill Grau, 2003; Joshi &



Houtzager, 2012; Lakha et al., 2015). Además, estas limitaciones están relacionadas con problemas normativos, donde el combate a la corrupción adquiere tonos de moralización de la política y requiere de una figura de ciudadano con características opuestas a las burocracias estatales (Isunza, 2006).

Desde esta óptica cobra sentido que, en algunos modelos de control ciudadano, se apele a un tipo de actores con una legitimidad distinta a la de los políticos o las burocracias tradicionales (Rosanvallon, 2007). Como lo expone Isunza en su análisis sobre lo que llama Instituciones de Rendición de Cuentas Transversal, los arreglos de control cívico sobre la política pública, recurren a un tipo de actores con un *ethos* ciudadano y una relativa posición de independencia, cualidades que justifican su participación en la dirección de aparatos estatales especializados (Isunza, 2006, p. 283). Este discurso se traslapa con el de la especialización, asumiendo que los ejercicios de contraloría social no están al alcance de la ciudadanía en general, debido su nivel técnico (Olvera, 2003).

Ya sea como clientes, comunidades de beneficiarios, expertos o notables, en estas visiones subyacen un conjunto de atributos virtuosos ligados a la idea de ciudadano como un polo casi opuesto al Estado, por lo que su inserción en el entramado de la gestión de lo público, o derivará en la purificación de los males introducidos por la política, o terminará en dinámicas de cooptación. Entonces, si los ciudadanos no tienen los atributos necesarios o si no se toman los resguardos suficientes, la independencia de la sociedad civil terminaría debilitada y el Estado capturado, lo cual crearía dinámicas de selectividad que obstruirían el funcionamiento de dichas instituciones.

Participación y control como democratización

Isunza y Gurza recuperan una elaboración conceptual de Dahl para definir al control como una relación que permite a los ciudadanos "incidir en el curso de las acciones de los servidores y autoridades públicos, independientemente de la forma como éstos hayan llegado a ocupar sus cargos" (Isunza & Gurza, 2010, p. 11). En esta definición, la palabra incidencia es clave, pues permite entender las actividades de control ciudadano como una forma de actividad política que se ejerce a través de circuitos alternos a la competencia electoral o las relaciones socioestatales mediadas por los partidos políticos (Peruzzotti, 2016, p. 280).



El entendimiento del control como incidencia requiere de ciertos resguardos, pues todas las experiencias de participación social pueden ser entendidas como una forma de control (Isunza & Gurza, 2010), por lo que este llega a convertirse en un concepto paraguas (Fox, 2015). Sin embargo, el control ciudadano puede distinguirse como una forma específica de participación que se caracteriza por su enmarcamiento en actividades de vigilancia, denuncia y emisión de juicios contrafácticos sobre el funcionamiento del gobierno (Olvera, 2002; Rosanvallon, 2007).

El tratamiento de las experiencias de control ciudadano en el marco de los estudios sobre innovaciones democráticas, es pertinente porque ofrece un panorama más realista de las complejidades de las relaciones entre Estado y sociedad a través de las prácticas de contraloría social, auditoría social o como aquí se denomina, control ciudadano (Avritzer, 2017; Cejudo, 2011; Cunill Grau, 2003; Hevia De La Jara, 2006; Vega & Bernal, 2015; F. Velásquez, 2010). A través de estos estudios se parte de supuestos distintos a la distinción entre sociedad y Estado, adoptando un enfoque relacional donde ambos entes se constituyen mutuamente.

Las instituciones participativas son resultado de iniciativas impulsadas muchas veces por movimientos y organizaciones sociales, en alianza con burócratas, representantes políticos y autoridades estatales (Biaocchi & Ganuza, 2016; Adrián Gurza Lavalle et al., 2019; Joshi & Houtzager, 2012). Considerando esto, la agenda de la rendición de cuentas se puede expandir a través de procesos de empoderamiento mutuo, donde actores de la sociedad y el Estado modifican sus estructuras organizativas y sus prácticas cotidianas (Fox, 2015, p. 347).

Estos procesos, a través de los cuales el control ciudadano se puede institucionalizar, están compuestos por dinámicas cooperativas y contenciosas que es necesario analizar en conjunto. Por un lado, subrayar la colaboración puede llevar a subvalorar el componente antagónico de estas relaciones; por otro lado, una visión de antagonismo puede derivar en un escalamiento de conflictos de legitimidad, donde a mayor a mayor intensidad del control, mayor será la amenaza para las autoridades estatales y, entonces, la institucionalización del control ciudadano se aprecia como imposible (Rosanvallon, 2007, p. 110).

La extensión de la metáfora espacial de la rendición de cuentas, es ilustrativa del carácter relacional de la institucionalización del control ciudadano: si la verticalidad da cuenta de un



control de la sociedad sobre el Estado, y la horizontalidad describe la regulación estatal mediante organismos propios, la participación ciudadana a través del uso de instrumentos estatales adopta formas transversales, diagonales o híbridas (Ackerman, 2007; Goetz & Jenkins, 2001; Isunza & Olvera, 2006).

Expansión Institucional y Procesos de Interacción Socioestatal

Las instituciones, entendidas como un conjunto de normas, procedimientos, rutinas y/o prácticas compartidas a lo largo del tiempo, son resultado de relaciones entre diferentes tipos de actores y con múltiples intereses (Mahoney & Thelen, 2010). Como las instituciones tienen efectos de distribución de poder, su desarrollo está permanentemente ligado a disputas por sus sentidos y sus formas, por lo que su devenir, antes que consecuencia de un patrón establecido en el tiempo, es producto de las estrategias encontradas de quienes, de manera consciente o no, se involucran en su desarrollo (Mahoney & Thelen, 2010; Thelen & Conran, 2016).

En el caso de las instituciones de control ciudadano, los actores involucrados pueden identificarse a través de su adhesión a la agenda de la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y/o la calidad de la gestión pública. A través de estos conceptos de convergencia se involucran quienes impulsan procesos de apertura de los procesos de toma de decisiones públicas y quienes los resisten (Fox, 2015), a través de redes de compromiso dinámicas y repetitivas, por lo que tanto las capacidades de los actores, así como las características del entorno institucional en donde operan, pueden cambiar con cada encuentro (Joshi & Houtzager, 2012).

Entender las instituciones como productos contingentes y evolutivos de relaciones, permite matizar algunos de los prejuicios que se derivan de los supuestos de una separación casi ontológica entre Estado y sociedad, donde las iniciativas implementadas desde la primera esfera son interpretadas como un instrumento de control político o de simple búsqueda de legitimidad. Además, ello ofrece posibilidades analíticas y empíricas para que en entornos con condiciones poco propicias, las instituciones participativas puedan funcionar (Selee & Peruzzotti, 2009).

La mutua adquisición de capacidades entre Estado y sociedad es difícil de comprender desde los supuestos del pluralismo, entendido como una macro teoría que postula la existencia de



actores sociales independientes que compiten por la distribución de recursos, así como por la traducción de sus intereses en decisiones públicas, las cuales reflejarían qué actores ganaron en la disputa social. Mientras desde esta perspectiva el Estado actúa como reacción a presiones sociales, que pueden sintonizar o no con los intereses de las burocracias, desde el enfoque relacional se entiende que los actores pueden ganar capacidad de influencia dentro del Estado, así como operar entramados burocráticos a su favor (Gurza Lavalle et al., 2019, pp. 30–31).

Se podría argumentar que la crítica a los supuestos del pluralismo, así como la elaboración de un modelo distinto del funcionamiento de los regímenes políticos contemporáneos, se pueden encontrar en la teoría neo corporativista de Schmitter. Aunque esto tiene algo de cierto, el problema de esta perspectiva es que parte de una serie de condiciones que no se cumplen en las dinámicas de participación contemporáneas, donde se identifican múltiples organizaciones con demandas diversas, que no siempre compiten por el monopolio de una forma de representatividad y no necesariamente requieren del Estado para asegurar el control de sus integrantes (Gurza et al., 2019; Streeck & Schmitter, 1985).

Gurza (2019) propone abordar este problema desde la teoría del Estado de Skocpol y el uso del concepto de encajes, a través de cual se puede dar cuenta de puntos de acceso al entramado estatal, favoreciendo la persecución de fines y agendas de grupos y movimientos sociales determinados (Gurza et al., 2019, p. 24). Es así que, dicho concepto, encuentra puntos de acceso diseñados por los actores sociales para promover disposiciones estatales de acción favorables a sus agendas (Gurza et al., 2019, p. 45).

La perspectiva relacional no solo tiene que ver con que los actores sociales pueden desarrollar capacidad de influencia o institucionalizar sus demandas dentro del Estado, sino que también, los actores del Estado pueden interactuar en espacios de tipo privado, que el liberalismo configura como autónomos. En la noción de sinergia de Evans, las transacciones socioestatales ocurren, tanto por dinámicas cooperativas, como por puntos a través de los que el Estado encaja su autonomía en la sociedad (Evans, 1996).

Las nociones de mutua constitución entre sociedad y Estado, responden a una perspectiva particular de cómo funcionan las instituciones a partir de los patrones de interacción socioestatal mediante los que surgen y evolucionan, al mismo tiempo que su desarrollo tiene



efectos sobre las formas que adoptan las relaciones entre ciudadanos y el Estado (Avritzer, 2010; Falleti & Riofrancos, 2018). Se trata de una relación endógena en donde deben examinarse no solo los procesos históricos en donde las instituciones están destinadas a operar, sino de qué manera, el diseño de dicha institucionalidad, se relaciona con los patrones existentes de interacción socioestatal y tiende a modificarlos.

Las Formas Institucionales del Control

Si las instituciones tienen efectos de distribución de poder, ello las hace objeto de disputa entre quienes pueden beneficiarse y quienes pueden considerarse afectados (Mahoney & Thelen, 2010). Cuando se trata de control sobre los hacedores y ejecutores de políticas, esta condición es de subrayarse, pues las demandas de límites y escrutinio sobre el ejercicio de lo público, despiertan la resistencia de actores de las élites que tenderán a desplegar estrategias para obstruir el funcionamiento de las iniciativas de control ciudadano, desincentivar la participación o convertirlas en un instrumento político a su favor (Avritzer, 2017; Fox, 2015; Johnston, 2014; Lakha et al., 2015).

El enfrentamiento de estas resistencias mediante la interacción entre actores sociales y del Estado, es ilustrada por Fox a través de la noción de "estrategia sándwich" (2015, pp. 355–356): se trata de coaliciones que se forman entre actores sociales y estatales que, sumando voluntades y recursos, hacen frente a las estrategias de quienes buscan obstruir las demandas de rendición de cuentas. La trayectoria de las instituciones de control está marcada por estas disputas, pero ¿en qué casos pueden derivar en procesos de expansión temporal y territorial de la participación ciudadana?

Si se entiende expansión como un proceso involucramiento creciente de los actores en un marco determinado de normas y prácticas, ello puede ser un indicador de consolidación institucional, entendiendo que si los ciudadanos se suman a participar a través de un conjunto de prácticas reguladas, es porque aceptan y reconocen dicha normativa como algo legítimo, e incluso, eficiente (Falleti & Riofrancos, 2018). Esto no solo tiene que ver con la voluntad de los actores, sino con el efecto de las instituciones sobre las relaciones socioestatales (Avritzer, 2010, p. 96).



La idea de consolidación institucional requiere distinguir dos fases analíticas, interconectadas e iterativas de los procesos de devenir institucional: su creación y su puesta en marcha (Abers & Keck, 2013). El carácter interconectado de dichos procesos tiene que ver, además de su relación temporal, con los actores que participan en el diseño y la operación de las instituciones. El "modelo de aprendizaje" de las teorías de redes de política pública es útil para subrayar el papel que tienen los actores en la forma que adquieren las políticas diseñadas, pues estos introducen ideas que enmarcan los problemas en cuestión, así como la forma de las soluciones que se implementan (Chaqués Bonafont, 2004, p. 109). Por eso es que los propios significados del control ciudadano deben ser examinados en su contexto histórico (Joshi & Houtzager, 2012).

Desde la perspectiva de los encajes, la forma que toman los organismos de control ciudadano tiene que ver con la institucionalización de las demandas de los actores interesados. El énfasis procesual en ello, permite a Gurza y Szwako (n.d.) construir una tipología de la institucionalización de acuerdo a los intereses y valores de los movimientos y agrupaciones sociales en el Estado: 1) la creación de órganos, programas, leyes o políticas; 2) la adopción en el Estado de categorías de clasificación; 3) la migración de técnicas sociales para la resolución de problemas; y 4) la ocupación de posiciones en el Estado.

La cuarta forma es de especial atención en el caso de las instituciones participativas. Siguiendo el argumento de Falleti y RioFrancos (2018), una condición necesaria para consolidarse, es que los actores demandantes se incorporen durante su diseño y ejecución. Las autoras entienden esto como la inserción de los actores en espacios de poder dentro de la coalición gobernante, que observa a través de cargos en el poder legislativo y el ejecutivo (Falleti & Riofrancos, 2018). Aunque esta idea parece más bien cercana a las dinámicas neo corporativas descritas por Schmitter, es posible distinguir otras formas de incorporación, que no necesariamente pasan por la participación de los actores sociales en la coalición en el poder.

Gurza y Szwako (n.d.) argumentan que la ocupación de posiciones en el Estado es una estrategia recurrente de las agrupaciones sociales en América Latina, que no necesariamente pasa por la pertenencia al proyecto de gobierno. Siguiendo a los autores, esta estrategia, que denominan institucionalización ocupacional, puede darse a través de a) la competencia en



exámenes meritocráticos; b) el servicio civil de carrera; c) el nombramiento directo por los gobernantes; d) la participación en arenas electorales; y e) la disposición de espacios predefinidos en agencias estatales para las agrupaciones sociales.

En lo que respecta a estas formas de ocupación de posiciones en el Estado, no existe debate sobre si algún tipo de inserción favorece a que se consoliden las instituciones participativas; de hecho, la clasificación de Gurza y Szwako es novedosa y con fines taxonómicos. Sin embargo, es posible discutir sobre los niveles o ámbitos donde se institucionaliza la presencia de actores ciudadanos en un papel de control sobre la gestión de lo público. Por ejemplo, cuando Rosanvallon habla de la imposible institucionalización del control social (2007, p. 101), se refiere a experiencias de poderes estatales de contrapeso que operan a nivel nacional.

Las instituciones de control ciudadano que Avrtizer (2017) define como *participatory accountability* y que Isunza identifica como Instituciones de Rendición de Cuentas Transversal, tienen como rasgo definitorio la ocupación de posiciones en el Estado; ejemplos de ello son la Comisión de Ética Nacional en Chile, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción en Ecuador (Anexo 1), o a nivel local los Comités de Vigilancia en Bolivia (Anexo 2). Se trata de arreglos institucionales de tipo centralizado, regularmente bajo la forma de cuerpos estables de ciudadanos dotados de atribuciones y recursos para ejercer funciones de control sobre áreas determinadas de la política pública.

Hay otro tipo de instituciones de control que operan mediante un involucramiento diseminado de la sociedad, como una forma de ejercicio del derecho al litigio (Goetz & Jenkins, 2001, p. 367). En estos casos, el control ciudadano no se ejerce a través de cuerpos públicos predefinidos y facultados para actuar sobre un área de la política en particular, sino mediante una multiplicidad de actores sociales que operan en distintas áreas de la gestión pública. Este tipo de controles tendrían como condición de posibilidad, la existencia de un ambiente de desconfianza, entendida como una disposición activa para vigilar el ejercicio del poder del Estado (Goetz & Jenkins, 2001, pp. 51–54; Rosanvallon, 2007).

Estas formas institucionales de control ciudadano, que pueden presentarse por separado o de manera combinada, pueden distinguirse por tener distintos grados de centralización de los espacios desde donde se movilizan recursos para ejercer el control. Las formas institucionales centralizadas, donde predomina la ocupación de posiciones en el Estado, facilitan un acceso



más directo a recursos, e incluso, en algunos casos, los controladores pueden tener facultades para investigar e intervenir con algún tipo de sanción (Alonso & Aziz, 2005; Avritzer, 2017). Sin embargo, este tipo de espacios son más fáciles de ser instrumentalizados por una fuerza social o política. En contraparte, las formas descentralizadas de participación tienen menos posibilidades de capturar la agenda, aunque la articulación de recursos a través de distintas instancias, depende más de la capacidad de los actores para constituir redes de compromiso (Zaremberg & Rezende, 2019).

La Construcción de Autoridad Práctica

Innovaciones como las veedurías están diseñadas para dotar a los ciudadanos de garantías que faciliten el estímulo de procesos de rendición de cuentas por parte de las autoridades; por ejemplo, a través de mecanismos de acceso a información, de coacción sobre los actores estatales para responder a las demandas sociales o de protección para quienes ejercen algún tipo de denuncia (Cunill Grau, 2003). En otras palabras, este tipo de instituciones tienen como objetivo empoderar a la ciudadanía (Fox, 2015).

Sin embargo, hay una brecha entre aquello para lo que las instituciones son diseñadas y lo que generan en la práctica. Como se argumenta en recientes discusiones en el campo del institucionalismo, los actores están insertos en contextos complejos, donde constantemente se presentan problemas no previstos o difíciles de resolver en el marco de lo planeado, por lo que la reproducción de las instituciones no es algo que sucede en automático. La ortodoxia y el orden pueden existir, pero requieren de trabajo para mantenerse (Berk & Galvan, 2009, p. 545)(Gitleman, 2013, p. 545).

Reconocer la facultad de la ciudadanía (o de algunos ciudadanos) para fiscalizar la gestión de lo público, facilitarle el acceso a información e incluso obligar a los fiscalizados a ser receptivos, no garantiza que las actividades de rendición de cuentas tendrán éxito, sobre todo en entornos caracterizados por prácticas patrimonialistas, con la presencia de funcionarios públicos que resisten las agendas de rendición de cuentas. En estas condiciones ¿Por qué la gente acudiría a instancias formales de fiscalización de lo público? ¿Cómo es que el control ciudadano se puede volver una actividad sostenida a través del tiempo?

Las instituciones de control ciudadano pueden reproducirse en entornos poco propicios si se les considera como instrumentos, antes que agentes abstractos que modelan el



comportamiento de los actores. Para decirlo en otras palabras, pese a las dificultades que puedan encontrarse en el entorno, los actores que promueven las agendas de control movilizan recursos de las instituciones existentes, a la vez que pueden crear nuevos y modificar dicha institucionalidad, orientados por la consecución de sus objetivos. En este sentido las instituciones pueden entenderse como construcciones de los actores, antes que determinantes de la acción.

En el entendimiento del control como capacidad de incidencia sobre el curso de las decisiones de representantes populares y funcionarios estatales (Isunza & Gurza, 2010), quienes promueven estas actividades requieren de cierta autoridad para incrementar las posibilidades de impulsar sus agendas. ¿Las instituciones de control ciudadano ayudan a tener esta capacidad? Sí, pero no a través del otorgamiento de poder formal, sino de la disposición de un conjunto de recursos que pueden utilizarse para aumentar su influencia en los procesos decisorios de lo público.

Rosanvallon observa que las prácticas de control ciudadano generan efectos de autoridad, afirmando incluso que los controladores tienen la capacidad de "modificar y coaccionar la conducta de aquellos que tienen como blanco" (Rosanvallon, 2007, p. 77). Abers y Keck analizan este fenómeno a través del concepto de autoridad práctica, entendiendo con ello una forma de poder que no está anclada en la relación gobernantes/gobernados, sino en la capacidad que pueden tener los actores (privados o estatales) para influenciar el comportamiento de los demás; se trata de una mezcla de reconocimiento, capacidades y habilidades que permiten influir sobre el comportamiento de otros (Abers & Keck, 2013).

La noción de autoridad práctica se enmarca en una concepción relacional del poder, lo que hace sentido con la idea de mutua constitución entre sociedad y Estado, entre instituciones y prácticas de control. No se trata de que las reglas y procedimientos formales otorguen poder a los actores que impulsan las agendas de rendición de cuentas, sino que la puesta en marcha de estas reglas y procedimientos puede derivar en la adquisición de reconocimiento, capacidades y habilidades, lo que, a su vez, incrementa las posibilidades de abrir expedientes de información, estimular procesos de rendición de cuentas o incidir en decisiones políticas y por lo tanto, convocan a participar.



Este tipo de autoridad puede ser entendida como un conjunto de atributos adquiridos a través de los procesos de movilización de recursos que son concomitantes al devenir de las instituciones. A través de la idea de mutua constitución, el hecho de adquirir autoridad práctica se relaciona con los procesos de construcción institucional. De hecho, Abers y Keck sugieren que, si un proceso de participación resulta en el cambio de ideas, recursos y/o relaciones, entonces es probable que los actores hayan construido autoridad práctica (2013, 19). No hay consolidación institucional sin el fortalecimiento de actores involucrados.

Las instituciones de control ciudadano no son un ente abstracto que se pone en marcha en un punto en el tiempo y se reproduce de manera automática. Durante su trayectoria adquieren una forma determinada, adaptándose, fortaleciéndose, debilitándose o desapareciendo (como apuntan Joshi y Houtzager, la misma idea de control es contextual). Es el involucramiento de distintos actores y sus estrategias lo que va constituyendo el devenir institucional, por lo que es importante estudiar las trayectorias de participación a través de las cuales los actores despliegan estrategias, movilizan recursos materiales e ideales, crean redes de compromiso y construyen puentes de comunicación y tránsito entre diferentes esferas de la sociedad y el Estado (Abers & Keck, 2013, pp. 2–7).

A través de esta relación mutuamente constitutiva, la idea de "estrategia sándwich" de Fox adquiere pertinencia. La promoción de agendas de rendición de cuentas entre actores sociales y estatales, puede derivar en el empoderamiento de ambos, al mismo tiempo que puede ayudar a crear o fortalecer instituciones que contribuyan a la expansión de dichas actividades. El mismo involucramiento ciudadano en prácticas de control inaugura procesos de aprendizaje entre los participantes (Cunill, 2003; Velásquez, 2010), y a su vez, estos procesos pueden servir como experiencia para reformar instituciones o crear innovaciones de política pública que pueden reproducirse en el tiempo.

Los Recursos del Control

Ejercer actividades de control sobre los procesos de gestión pública requiere de "recursos personales, organizacionales, información, acceso a los medios, capacidad de comunicación y no pocas veces, dinero" (O´Donnell, 2002, p. 144). Quizás por ello Cunill, que es muy enfática en la defensa de la independencia de la sociedad civil frente al Estado cuando se trata de actividades de contraloría, valora de forma positiva su institucionalización bajo



ciertas condiciones, porque ello podría ayudar a paliar algunos problemas relacionados con la desigualdad entre los actores respecto a los medios políticos, sociales o económicos necesarios para ejercer el control ciudadano (Cunill, 2003, p. 42).

Los recursos, entendidos como aquellas relaciones, ideas, normas u objetos materiales que pueden ser utilizados como herramientas para la acción (Abers & Keck, 2013, p. 16), facilitan la construcción de autoridad práctica en el ejercicio del control ciudadano. Como se argumentó en párrafos anteriores, la formalización de estas actividades bajo regulación estatal, tiene sentido si se relaciona con el empoderamiento de la ciudadanía y la democratización de la oportunidad de participar, por lo que se infiere que dichas instituciones contienen algunos recursos mínimos para que los actores puedan perseguir sus objetivos.

El reconocimiento requiere de recursos y esto es un problema formal, pero también de tipo sociológico. Si bien las prácticas de control se fundamentan en el ejercicio de los derechos civiles básicos (Cunill, 2003), las autoridades no siempre reconocen a los actores sociales como interlocutores válidos; incluso, como se expuso antes, algunos modelos sobre el control ciudadano contienen criterios muy específicos para validar la capacidad de quienes pueden ejercer estas actividades. El reconocimiento no solo es una cuestión normativa, sino que tiene que ver con la capacidad de expandir las prácticas de control a través de una mayor participación ciudadana.

Evans sugiere que el reconocimiento del Estado opera como un bien intangible que facilita el acceso de los ciudadanos a recursos que en otras condiciones resultarían más complicados de obtener (Evans, 1996, p. 1120). En este sentido, el reconocimiento puede ser obtenido a partir de la instrumentación de recursos legales. El acto explícito del Estado para dotar a los controladores de un estatus de "litigante ciudadano", contribuye a alcanzar condiciones que permitirían hacer más efectivas las actividades de control; por ejemplo, garantizando su presencia continua en los procesos que se llevan a cabo cotidianamente en la gestión estatal, definiendo procesos claros para regular los encuentros entre ciudadanos y actores gubernamentales, asegurando un acceso más estructurado al flujo de información oficial o garantizando que las conclusiones de los ciudadanos se emitan como reportes hacia agencias del Estado con facultades de intervención (Cunill, 2003; Fox, 2015; Goetz & Jenkins, 2001, p. 369).



Las facilidades enlistadas anteriormente no solo provienen del reconocimiento a través de normativas estatales, sino también de otras fuentes como el respeto social (reputación), lo que, a su vez, puede estar relacionado con la posesión de conocimientos o habilidades (Abers & Keck, 2013, pp. 7–13). Observaciones como las de Isunza y Olvera sobre las cualidades técnicas y éticas de los controladores, apuntan en este sentido (Isunza & Gurza, 2010; Olvera, 2003). Ello también se relaciona con la pertenencia de los actores a ciertas esferas o agendas de representación, lo que tiene que ver con una forma de legitimidad que se pone en marcha a través de las prácticas de control y es distinta a la de las autoridades electas, precisamente porque es una actividad que opera como contrapeso (Rosanvallon, 2007, p. 29).

Otro tipo de recursos son los que tienen que ver con las capacidades y habilidades que se pueden entender como instrumentos técnicos y cognitivos, que permiten a los actores desarrollar determinadas tareas con algún grado de especialización. El carácter técnico de las actividades de control, que en ocasiones se subraya con exceso, requiere de recursos de tipo técnico-cognitivo que facilitan la delimitación de las cuestiones a fiscalizar, la construcción de indicadores de medición, la recolección, síntesis y análisis de información, así como el desarrollo de juicios y argumentos en torno a los temas bajo escrutinio (Cunill Grau, 2003; O´Donnell, 2002; Olvera, 2002; Velasquez et al., 2020).

Además de los recursos de tipo técnico-cognitivo, hay recursos legales y políticos que contribuyen a amplificar las posibilidades de ejercer actividades de control y que estas puedan producir rendición de cuentas. En este sentido, son importantes normativas de acceso a la información o protección de derechos, relaciones de colaboración o de afinidad que puedan existir entre los actores sociales y estatales, así como cierta experticia en el manejo del espacio público, el manejo de agendas mediáticas y capacidades de negociación (Isunza & Gurza, 2010; Peruzzotti & Smulovitz, 2002; Rosanvallon, 2007).

El Entramado de los Recursos

Como se ha subrayado, quienes ejercen actividades de fiscalización no necesitan tener los recursos ideales; pueden crearlos, movilizarlos desde el entorno institucional, reinterpretar los existentes o disponer de propios. Estos recursos pueden estar ubicados en la institucionalidad existente, en redes privadas o ser parte del repertorio de instrumentos de los



actores. Las actividades de control ciudadano ponen en interacción distintos ámbitos públicos y privados, los cuales se combinan, superponen y compiten entre sí.

El término de intercurrencia da cuenta de cómo el orden existe a través de entornos inestables y relativamente caóticos. A través del uso de conceptos como regímenes, ecología o entrelazamiento (Avritzer, 2017; Isunza Vera, 2013; Zaremberg & Welp, 2019), se adopta un enfoque sistémico en el estudio de las instituciones, donde la superposición de normas creadas en distintos momentos y con distintos fines es la regla, antes que una excepción. Desde este punto de vista se puede destacar la diversidad de recursos que existen para impulsar procesos de construcción institucional exitosos, al mismo tiempo que pueden representar obstáculos al devenir institucional (Abers & Keck, 2013, p. 31).

Aunque la observación empírica es una estrategia primordial para conocer a detalle el entramado de los procesos de construcción institucional (pues a través de estos entornos los actores desarrollan formas de lidiar con la complejidad), la abstracción teórica permite esbozar qué órdenes institucionales, como mínimo, pueden estar involucradas en el desarrollo de las prácticas de control. Desde la perspectiva de la creatividad, las posibilidades de los actores para movilizar recursos son ilimitadas, pero hay ámbitos que lógicamente están más relacionados que otros con las actividades de control ciudadano, pues se ponen en juego cuestiones relacionadas con la transparencia, la fiscalización pública, la rendición de cuentas inter estatal, la justicia o la participación ciudadana.

Los órdenes institucionales que participan en la construcción de los organismos de control, pertenecen tanto a la esfera estatal como a la social. En lo que respecta al Estado, la literatura da cuenta de la relevancia que tiene el poder judicial como garante de derechos y última instancia para producir sanciones, además de organismos especializados de rendición de cuentas estatal, como agencias independientes de fiscalización y otro tipo de organismos reguladores. En lo referente a la sociedad, se trata, principalmente, de organizaciones que promueven agendas de rendición de cuentas, así como medios de comunicación que actúan como interlocutores.

Además, las prácticas de control están relacionadas con un contexto de fuerzas políticas que condicionan el alcance de las agendas de la rendición de cuentas (Cunill, 2003; Fox, 2015). Las instituciones de control ciudadano operan en un contexto compuesto por fuerzas que



disputan los sentidos y el alcance de las actividades de control (Johnston, 2014; Joshi & Houtzager, 2012), lo que tiene implicaciones para el análisis de la construcción de autoridad práctica y el desarrollo de las instituciones, pues ello facilita o complejiza las estrategias de movilización de recursos.

Instituciones y Organismos de Rendición de Cuentas.

Desde la perspectiva de la mutua constitución entre Estado y sociedad, las prácticas ciudadanas de vigilancia no necesariamente requieren de instituciones judiciales y rendición de cuentas altamente eficientes y consolidadas; por supuesto que esto facilita el estímulo y buen curso de las actividades de control ciudadano, pero el mismo involucramiento ciudadano puede derivar en la construcción de capacidades en las agencias del Estado, ya sea a través de la importación de conceptos y técnicas, el desarrollo de soluciones novedosas o la incorporación de actores especializados. Las agencias estatales relacionadas con las garantías del estado de derecho, contienen condiciones mínimas para las actividades de contraloría ciudadana, pues requieren circunstancias favorables para el ejercicio de libertades civiles, la ausencia de fuerzas que tiendan a obstruir la libre expresión y la organización social, así como mandatar las respuestas de las autoridades y algún grado de receptividad de los involucrados en el escrutinio. Además, como un concepto compuesto, la rendición de cuentas incluye una dimensión referida a la coacción del Estado (Schedler, 2004), esto es, la capacidad que tienen ciertos órganos públicos para iniciar procesos administrativos o penales sobre quienes se presume, han incurrido en actos irregulares. El control, además de la voz de alerta de los ciudadanos, necesita de "dientes" (Fox, 2015), por lo que es importante que estas actividades se conecten con organismos relacionados del poder judicial o con de fiscalización pública y defensa de derechos, como contralorías, defensorías, comisiones de derechos humanos, organismos de participación o agencias de acceso a la información pública. Los Actores. Como se ha subrayado, el hecho de que existan normas o instituciones no garantiza que funcionen como fue planificado. Por ejemplo, cuando se trata de leyes de acceso a la información pública, su existencia no asegura que se desplieguen prácticas de control ciudadano, pues para hacer uso de dicha información, se requiere de disposición y organización de la sociedad (Fox, 2015). En este sentido, la desconfianza ciudadana en las autoridades estatales puede operar como una disposición antes que una limitante, pues



produce el involucramiento activo de los civiles en la vigilancia, la evaluación y la emisión de juicios sobre los procesos de gestión de lo público (Rosanvallon, 2007, 12). La desconfianza, en tanto disposición, no se activa sola. Aunque las instituciones pueden ser entendidas como parte de un entorno de oportunidades políticas, también existen agentes que se denominan terceros actores o interlocutores (Tembo, 2013; Velasquez et al., 2020), que pueden estimular la actividad ciudadana y superar problemas que Fox (2015) denomina la trampa de la sociedad civil¹. Los interlocutores son actores estatales o privados que movilizan recursos para promover, incentivar y acompañar las actividades de contraloría, procurando recursos para la coordinación social y generar mayores condiciones de éxito.

Los actores estatales que participan en las prácticas de interlocución, son aquellos pertenecientes a agencias del poder judicial, además de organismos estatales de control. En este sentido es importante subrayar que los funcionarios del Estado no son seguidores de reglas, sino actores que se movilizan por intereses, ideas y representaciones, por lo que durante el ejercicio de sus actividades pueden innovar (Abers, 2021). En lo que respecta a los actores de la sociedad civil, se trata de organizaciones y medios de comunicación que tienen cierta experticia y capacidad de activar procesos de rendición de cuentas (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

La Esfera Política. A la pregunta sobre por qué los políticos electos habrían de promover o aceptar políticas a favor de la rendición de cuentas, se podría responder que así como otras reformas ligadas a la agenda de la transparencia, la participación y el gobierno abierto, estas pueden retribuir en reputación o legitimidad al cumplir con determinados estándares de buenas prácticas; incluso, pueden ayudar a construir capital político (Goldfrank, 2006; Schneider & Welp, 2015). Pero no resulta lógico que las autoridades estatales cedan a ser escudriñadas en el ejercicio de su poder de decisión, por lo que podrían rechazar o instrumentalizar a su favor el funcionamiento de las instituciones de control ciudadano.

El contexto político modula la forma en que los actores movilizan recursos y tejen redes de intercambio en los procesos de construcción de las instituciones de control. Esto tiene que

⁻

¹ Con este concepto se refiere a entornos con problemas de desigualdad, contextos con escasa tradición de organización ciudadana, donde la libertad de asociación es limitada y con diferencias que limitan la protección de la voz (Fox, 2015, 352).



ver con dos variables que interactúan: el sistema de partidos y la escala. El primero, entendido como el conjunto de organizaciones que cumplen funciones agregativas y de competencia electoral, permite dar cuenta de la trayectoria de las instituciones participativas, especialmente cuando se trata del control de la política pública, pues esto amenaza su capacidad de dominio (Avritzer, 2017, p. 10). Por su parte, la escala hace referencia a los distintos ámbitos de gobierno que se articulan durante los procesos de rendición de cuentas (Aceron & Fox, 2016).

El sistema de partidos puede caracterizarse a partir del grado de institucionalización de las agrupaciones política y la pluralidad de la competencia. El primer aspecto, entendido como la consolidación de los lazos de lealtad entre los miembros de los partidos y sus simpatizantes, así como su complejidad organizacional, puede verse reflejado en la longevidad de las fuerzas políticas que compiten por el voto de los ciudadanos (Goldfrank, 2006, p. 13). Esta característica incide en la facilidad con que operan las instituciones participativas, pues en entornos con sistemas altamente institucionalizados, dichos arreglos se encuentran con diversos obstáculos; mientras que en entornos menos donde aún no se consolidan, estas tienen mayor facilidad de prosperar (Goldfrank, 2006; Selee & Peruzzotti, 2009).

La competencia alude al número de fuerzas políticas con capacidad de competir en elecciones, lo que incide en la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas, pues esta es mayor en contextos de pluralidad (Melo, 2011). La competencia puede estimular las actividades de control ciudadano cuando están dirigidas a satisfacer intereses de la sociedad, por eso es que el estímulo de las actividades de control puede considerarse como parte de procesos más amplios de democratización, caracterizados por disputas políticas (Johnston, 2014, pp. 47–48).

Esta condición es importante cuando se trata de instituciones participativas que operan en localidades pequeñas, regularmente asociadas a gobiernos con un escaso desarrollo institucional y grupos locales de poder que controlan la política, limitando así, el despliegue de los efectos democráticos de la participación ciudadana, un mecanismo que Avritzer y Ramos llaman *narrowing down* (2016).



¿Esto significa que en contextos con poca competencia las instituciones de control ciudadano no pueden operar? No necesariamente, primero, porque la lógica del control no es exclusiva de los regímenes con competencia electoral (Isunza, 2013)²; segundo, porque las disputas en torno al control movilizan alianzas de actores en estrategias multinivel, es decir, que articulan distintas escalas del Estado, lo que puede ayudar a estimular prácticas de rendición de cuentas en un ámbito inicialmente cerrado (Aceron & Fox, 2016; Fox, 2008).

Las características del sistema de partidos interactúan con la escala, concepto que describe la articulación de distintos niveles de decisión en lo local o nacional, tanto del sector público como de la sociedad civil (Aceron & Fox, 2016, 3). Aunque Aceron y Fox utilizan este concepto para analizar estrategias de monitoreo ciudadano independiente del Estado, también resulta útil para dar cuenta de la interacción de actores a través de relaciones multinivel, que conectan actores de la sociedad y el Estado, y a través de las cuales las iniciativas de control pueden fortalecerse.

El tratamiento de la escala permite diferenciar y poner en relación dos ámbitos territoriales de gobierno, pues los procesos de desarrollo de instituciones de control no son similares en un orden nacional que en diferentes unidades subnacionales. A nivel subnacional, estas instituciones pueden ser obstruidas o instrumentalizadas por élites que detentan importantes niveles de poder territorial (Gibson, 2010; Lakha et al., 2015); por eso es que, en contextos locales con entornos poco favorables, la intervención de un poder nacional con características de oposición, o al que no están aliados los actores locales, puede ayudar a democratizar prácticas de participación (Benton, 2016).

A nivel empírico, el análisis de la acción en escala permite dar cuenta de cómo las actividades de control ciudadano operan sobre un entramado de normas, actores y procesos que regularmente no son visibles. Se trata de entender las conexiones posibles en la cadena de decisiones del sector público (Aceron & Fox, 2016, 4), lo que regularmente requiere escudriñar en los espacios más cercanos a los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas. En términos de entrelazamiento institucional, se trata de la articulación entre ámbitos territoriales y funcionales de gobierno, donde los actores se relacionan en torno a

² Aunque este es un factor que ciertamente limita la capacidad de los ciudadanos para ejercerlo, pues los funcionarios rinden cuentas hacia arriba (Ma, 2012)

³¹



agendas en común, estableciendo disputas de poder y movilizando recursos que pueden facilitar la construcción de autoridad práctica (Abers & Keck, 2013, p. 23).

Los Efectos de la Autoridad Práctica

La adquisición de autoridad práctica puede estimular el desarrollo de las actividades de control, pero ello no garantiza su éxito, al menos no de acuerdo con los objetivos explícitos de los controladores. Si la participación ciudadana está relacionada con la búsqueda de modificaciones en decisiones públicas o la sanción sobre agentes del Estado, estos son resultados que dependen, también, de aquellos que detentan el poder de decisión. Sin embargo, el "fracaso" de las expectativas de los controladores no significa que no hayan desarrollado atributos de autoridad práctica; esto puede suceder e incluso manifestarse en otro tipo de resultados.

Primero, la adquisición de atributos de autoridad práctica puede derivar en el fortalecimiento de las organizaciones. Se ha mostrado cómo los procesos de relacionamiento socioestatal alrededor de instituciones participativas, deriva en el robustecimiento de capacidades de los actores involucrados (Abers, 2000; Avritzer, 2010). Una de las ventajas del análisis de la construcción de autoridad práctica es que, en este caso, permite discernir el tipo de recursos (reputacionales, cognitivos, técnicos, políticos o materiales) que se movilizan, así como los procesos en los que ocurre el fortalecimiento organizacional.

Un segundo efecto de la autoridad práctica es que los actores, tanto sociales como del Estado, pueden convertirse en referentes públicos o privados debido al reconocimiento adquirido y/o las capacidades mostradas. Esto tiene que ver con la reputación y sus consecuencias; una vez reconocidos como especialistas, los actores se convierten en poseedores de un conocimiento o una técnica que son de valor, ya sea para la sociedad en general, para sectores específicos o para las autoridades políticas. El reconocimiento de ello puede abrir posibilidades de intercambio por otros bienes.

Una tercera consecuencia tiene que ver con trayectorias de los actores hacia posiciones en el Estado, ya sea en la administración pública o en puestos de representación. Este fenómeno puede pensarse desde ambiciones personales premeditadas, como una estrategia de las organizaciones sociales para llevar sus agendas al Estado (Gurza & Szwako, n.d.) o como un



efecto no intencionado de la adquisición de reconocimiento. Las trayectorias también pueden desarrollarse dentro del propio espacio de lo civil. Los actores pueden pasar de una organización a otra, pueden comenzar sus tareas de control en solitario para después insertarse en una agrupación, o incluso crear una nueva.

La transición de actores entre espacios de influencia entre la sociedad y el Estado, es un fenómeno con poca atención desde la teoría relacional en las instituciones participativas. Se pueden ubicar, por un lado, los estudios de trayectorias políticas de élites, que suelen concentrarse en actores del legislativo y de primer nivel en la rama ejecutiva; por otro lado, están los estudios sobre puertas giratorias, que, desde una perspectiva pluralista, analizan las trayectorias de actores entre el Estado y la iniciativa privada, utilizando conceptos como lobby y grupos de interés, regularmente con connotaciones normativas sobre la autonomía del Estado.

A diferencia de los estudios sobre puertas giratorias, desde el enfoque relacional, la trayectoria de actores entre organizaciones sociales o prácticas participativas y espacios estatales, no puede ser entendida como captura o cooptación. Desde esta perspectiva hay estudios con menos carga normativa, como el de Villena (2014), quien analiza la composición de los ejecutivos en términos de procesos de acumulación de recursos de poder a través de intercambios con actores relevantes de la estructura social. En estos términos, si bien las estructuras de dominación no tienden a cambiar, la rotación de élites supone nuevas conexiones o la incorporación de nuevos ámbitos sociales relevantes en la operación de los procesos estatales.

El Modelo Analítico

Derivado de la discusión anterior se retoma la pregunta orientadora de esta tesis: ¿Por qué las veedurías ciudadanas se expanden en contextos hostiles?

Las preguntas secundarias son: ¿Bajo qué condiciones se expanden las veedurías a través del tiempo y el territorio? ¿Cómo se relaciona el contexto político con la trayectoria de institucionalización de las veedurías en Colombia y Ecuador?



Proposiciones

La proposición o hipótesis general que guía la respuesta a las interrogantes planteadas es que las veedurías ciudadanas ofrecen incentivos para que los actores incrementen sus probabilidades de construir autoridad práctica, a través de la movilización de recursos para adquirir reconocimiento, capacidades y habilidades, que aumenten sus posibilidades de incidir en las decisiones y procesos de gestión de lo público. La diferencia entre los dos países tiene que ver con la forma en que se institucionalizan y movilizan los recursos, que puede a través de procesos centralizados o descentralizados.

Proposición 1.- La expansión de las actividades de control ciudadano está relacionada con procesos de interacción entre actores sociales y estatales, a través de los cuales se instituyen recursos que pueden ser movilizados para incentivar y acompañar la participación ciudadana.

Proposición 2. Los procesos de expansión de las veedurías en ambos países varían de acuerdo con el contexto político, específicamente, con los patrones de interacción socioestatal. La forma en que se institucionalizan y movilizan los recursos son de dos tipos: 1) en sistemas centralizados, a través de la ocupación de posiciones en el Estado, y 2) mediante redes descentralizadas de relaciones en espacios del Estado y de la sociedad.

- 2.1. En Colombia se institucionalizan y movilizan recursos a través de episodios descentralizados de interacción entre actores sociales y del Estado.
- 2.2. En Ecuador se institucionalizan y movilizan recursos de manera centralizada, a través de la ocupación de posiciones en el Estado, mediante las que se incentiva y acompaña la activación de veedurías.

Proposición 3. El contexto político local influye en las redes de intercambio mediante las que los actores movilizan los recursos para incentivar y acompañar las veedurías, diferenciando entre contextos de competencia amplia y competencia estrecha.

3.1 En entornos subnacionales con competencia estrecha, los actores predominantes en el estímulo y acompañamiento de las veedurías son de tipo extra local, con efectos de autoridad práctica más ligados al gobierno local y la competencia política.



3.2 En entornos subnacionales con competencia amplia, los actores predominantes en el estímulo y acompañamiento de las veedurías son locales, con efectos de autoridad práctica más evidentes hacia las organizaciones sociales.

Selección de Casos ¿Por qué Colombia y Ecuador?

El análisis de los procesos de expansión de las veedurías ciudadanas en Colombia y Ecuador se desarrolla a través del uso de herramientas de estudio histórico y de política comparada. Esta estrategia se sigue para comparar procesos entre ambos países, así como procesos al interior de cada uno de ellos.

Como se expuso en párrafos iniciales, aunque en quince países de Latinoamérica existen mecanismos de control ciudadano similares a las veedurías (en Perú y Paraguay tienen el mismo nombre), los casos de Colombia y Ecuador comparten las siguientes características: son un derecho regulado por normativas nacionales, de acceso universal, disponible para ser activado por la ciudadanía sobre cualquier ámbito de la gestión pública y están conectados con organismos estatales de rendición de cuentas.

Estas condiciones de similitud no corresponden a un modelo comparativo entre casos independientes, pues las veedurías en Ecuador fueron implementadas a partir de la experiencia colombiana. Sin embargo, ello no constituye un problema para estudiar los procesos de institucionalización y movilización de recursos para el ejercicio del control ciudadano, así como su relación con procesos de construcción de autoridad práctica durante el desarrollo de dicho organismo.

Las semejanzas en las condiciones hostiles para el control ciudadano son establecidas a partir del comparativo que ofrece el estudio *La Calidad de las Democracias en América Latina* (2013), donde Colombia y Ecuador están en el rango más bajo en las evaluaciones sobre la categoría estado de derecho, que mide la capacidad del Estado para otorgar seguridad individual y garantizar el orden civil; tener un sistema jurídico independiente y moderno, tener capacidad administrativa para aplicar la ley y contar con integridad política y fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía. Ambos países tienen un puntaje muy similar y ocupan lugares consecutivos en el ranking.



Tabla 1. Comparativo. Estado de derecho

País	Estado de derecho	
Chile	3.82	
Costa Rica	3.63	
Uruguay	3.44	
Brasil	2.5	
Argentina	2.27	
Perú	2.46	
El Salvador	2.19	
Paraguay	1.81	
México	2.37	
Bolivia	2.16	
Guatemala	2.37	
Colombia	1.77	
Ecuador	1.74	
Venezuela	0.92	
Nicaragua	1.7	

Nota. Tomado de La Calidad de las Democracias en América Latina (Morlino,2013).

El análisis comparado entre estos dos países también se justifica por las condiciones distintas y relevantes teóricamente, en las que se registran los periodos de expansión de las actividades de veeduría. Las variables de comparación son dos: 1) las características del entramado estatal de rendición de cuentas; y 2) las características del sistema político. En el primer caso, se entiende el grado de independencia del poder judicial y otros organismos de control; mientras lo relacionado con el segundo punto, se refiere al sistema de partidos y la escala.

Estas diferencias se observan en las categorías de rendición de cuentas electoral y rendición de cuentas horizontal o interinstitucional del estudio liderado por Morlino (2013). En lo que respecta a la dimensión electoral, los dos países se ubican en el rango bajo (afectados por



problemáticas distintas), de un listado de quince países, aunque están separados por casi un punto en la escala de medición que registra su máximo en 4.86.

Tabla 2. Comparativo. Rendición de cuentas electoral

	1	
_ ,	Rendición de	
País	cuentas	
	electoral	
Brasil	4.86	
Chile	4.42	
Costa Rica	4.04	
Guatemala	3.86	
El Salvador	3.77	
Argentina	3.75	
Uruguay	3.74	
Paraguay	3.7	
Bolivia	3.5	
México	3.47	
Colombia	3.1	
Perú	3.07	
Ecuador	2.38	
Venezuela	1.85	
Nicaragua	1.15	

Nota. Tomado de La Calidad de las Democracias en América Latina (Morlino,2013).

La categoría de rendición de cuentas interinstitucional evalúa las relaciones entre los distintos poderes del Estado, con énfasis en el papel que tiene la oposición política en los órganos legislativos, las cortes supremas o tribunales constitucionales, así como otras autoridades independientes; además, esta categoría evalúa el grado en que existe información plural e independiente en el espacio público. En este ámbito las diferencias son destacadas, pues Colombia está en el segundo lugar de la lista con un puntaje de 4.3, mientras Ecuador ocupa la última posición con 1.96.



Tabla 3. Comparativo. Rendición de cuentas horizontal

País	Rendición de cuentas horizontal
Argentina	4.34
Colombia	4.33
Venezuela	3.67
Perú	3.57
Nicaragua	3.49
El Salvador	3.45
Brasil	3.4
Paraguay	3.39
Bolivia	3.38
México	3.25
Costa Rica	2.82
Uruguay	2.74
Chile	2.69
Guatemala	2.27
Ecuador	1.96

Nota. Tomado de La Calidad de las Democracias en América Latina (Morlino,2013).

En lo que respecta a las características del sistema político, en Colombia el sistema de partidos ha experimentado un proceso de apertura relativamente estable durante los últimos veinte años, pasando de una competencia bipartidista a una con mayor cantidad de fuerzas políticas con capacidad de disputar espacios electorales (Batlle & Puyana, 2013). A ello se adiciona una condición de congruencia en la competencia partidista, con pocas diferencias entre el número y las siglas de partidos que compiten a nivel nacional y local.

En Ecuador el panorama es muy diferente, pues, históricamente, el sistema de partidos se caracteriza por una baja institucionalización y una alta inestabilidad (Freidenberg & Pachano, 2016; Mainwaring & Scully, 1995; Pachano, 2005, 2008). Durante las últimas tres décadas, el sistema de partidos en este país ha pasado de la fragmentación a la presencia de una fuerza dominante y, nuevamente, a la fragmentación (Pachano, 2017). El grado de congruencia



también es inestable, con importantes diferencias entre la competencia política y local. Con estas características, Freideberg (2014) define a Ecuador como el país de los mil reinos.

Mecanismos y Procesos

El foco de estudio de esta tesis tiene que ver con procesos. Dentro de la tradición institucionalista, en el estudio de estos fenómenos se recurre a los mecanismos como conceptos relacionales que dan cuenta del vínculo entre dos fenómenos (Falleti & Lynch, 2008). De acuerdo con Falleti y Lynch (Falleti & Lynch, 2014), los mecanismos pueden distinguirse como indicadores y como causas: lo primero refiere a la manifestación observable de una variable de tipo procesual, mientras lo segundo es una explicación de una relación de una variable con un resultado.

Para el análisis empírico de las interacciones socioestatales como un mecanismo de la institucionalización y movilización de recursos, se toman en cuenta dos indicadores: 1) crear normas, y 2) que se implementen procedimientos administrativos y políticas públicas. Por su parte, la conexión entre los procesos de institucionalización y movilización de recursos con el crecimiento de las veedurías, tiene que ver con una causa inferida: los incentivos que aumentan las probabilidades de que la ciudadanía construya autoridad práctica.

Rastreo de Procesos. De acuerdo con el carácter procesual del estudio, se utiliza una estrategia analítica y narrativa con herramientas del process tracing o rastreo de procesos, una metodología pertinente para el análisis de la acción de mecanismos, pues permite dar cuenta de sucesos intermedios que arrojan evidencia sobre la operación de cadenas causales (Bennett & Checkel, 2014). En este sentido, la construcción de explicaciones requiere, además de mostrar la ocurrencia de los procesos, argumentar cómo se relacionan con el fenómeno bajo análisis y por qué son la explicación más plausible (Benett y Checkel, 2014).

Para atender esta cuestión se plantean tres preguntas generales para ambos casos: ¿Por qué los actores desarrollaron dicha articulación y no otra? ¿De qué manera las articulaciones sociales y socioestatales se relacionan con reformas institucionales, así como la creación de organismos de apoyo? ¿Cómo los recursos institucionalizados incentivan la expansión de las veedurías?



Responder estas preguntas también requiere del rastreo de los procesos de movilización de recursos, cómo se relaciona con la construcción de autoridad práctica y la expansión de las actividades de veeduría. De acuerdo con lo discutido en este capítulo, la adquisición de reconocimiento, capacidades y habilidades se puede inferir a partir de evidencia sobre a) la modificación de decisiones de política pública, b) la activación de procesos de investigación o sanción sobre agentes del Estado, c) el fortalecimiento de organizaciones sociales, d) que ciertos actores se conviertan en referentes públicos y/o privados de temas clave y e) trayectorias hacia cargos en la administración pública o de elección popular.

Secuencias Temporales. El rastreo de los procesos a través de los que se expanden las veedurías en Colombia y Ecuador, se divide en dos partes. La primera tiene que ver con las formas que adquieren las articulaciones socioestatales y su relación con la institucionalización y movilización de recursos; la segunda parte trata sobre los procesos de dicha movilización para generar autoridad práctica en el marco de las veedurías, al interior de cada país. Para ello se realizó un análisis de secuencias, relacionando eventos temporales conectados entre sí y que culminan en el resultado de interés, la expansión de las veedurías (Falleti & Mahoney, 2016, p. 214).

Institucionalización
De recursos

Movilización de recursos

Expansión de veedurías

Movilización de recursos

Institucionalización de recursos

Ilustración 1. Procesos de expansión de las veedurías

En el análisis de secuencias, los procesos de expansión de las veedurías ciudadanas pueden tener un carácter de auto reproducción, así como de reacción. Por lo primero se entiende que los eventos ocurren, de forma constante, en una dirección particular; lo segundo refiere a episodios de reacción y contraposición que no dirigen los procesos en una dirección constante, con la probabilidad de revertir tendencias (Falleti & Mahoney, 2016, pp. 220–222).

Aunque la idea de expansión de la participación ciudadana a través de las veedurías implica la existencia de secuencias de auto reproducción, en Ecuador se registra un periodo de



decrecimiento del registro de estas actividades. En este sentido, también se analiza el desarrollo de una secuencia reactiva.

El Análisis Dentro de Cada País

Para analizar la expansión de las veedurías a través de los procesos de construcción de autoridad práctica, se recurrió al estudio comparativo de casos. Para esto se seleccionaron dos municipios en cada país, clasificados como casos diversos (Seawright & Gerring, 2008) a partir de un factor de interés: el contexto político. Este indicador se construyó a partir del grado de institucionalización del sistema de partidos y la rotación de élites en el poder.

Para medir la institucionalización partidaria se utilizó el Número Efectivo de Partidos (NEP) desde una perspectiva dinámica, por lo que este indicador puede ser creciente, decreciente o inestable. Con este criterio, sumado a las diferencias porcentuales entre el ganador y el segundo local de las últimas tres elecciones, se hizo una preselección de casos. Posteriormente se revisaron fuentes documentales y se realizaron entrevistas a expertos para indagar sobre la rotación de élites, entendiendo con ello la variedad de grupos o coaliciones que acceden al poder.

A través de esta estrategia se clasificaron dos tipos de contexto político municipal: competencia amplia y competencia estrecha. Como se observa en la tabla número cuatro, la variable que define la dimensión de la competencia política es la rotación de élites, pero se conservó el indicador de la dinámica del NEP a manera de control de las condiciones de estabilidad de la competencia.

Tabla 4. Clasificación de municipios

	NEP	Rotación de élites	Tipo de competencia	
Quito	Inestable	Alta	Amplia	
Portoviejo	Creciente	Baja	Estrecha	
Medellín	Creciente	Alta	Amplia	
Ciénaga	Inestable	Baja	Estrecha	

Estos indicadores fueron obtenidos mediante estadísticas oficiales de los últimos tres procesos electorales, la revisión de notas de prensa y entrevistas con expertos en cada uno de los municipios. En la caracterización de los casos, que se desarrolla en los capítulos tres y



cuatro, se muestran estos datos a través de una descripción histórica de las coaliciones que acceden al poder.

Como es probable que las condiciones políticas sean un reflejo de las condiciones de modernización de los municipios, su comparación se acompaña con indicadores económicos y poblacionales. Para esto se recurrió a dos variables: el volumen de producción económica, comparado de acuerdo con el valor Z del Valor Agregado Bruto (VAB), un indicador de la producción total anual disponible en Ecuador para el 2015 y en Colombia para el año 2018. La segunda variable es la concentración poblacional de cada municipio respecto al departamento o provincia de pertenencia.

Tabla 5. Municipios comparados en Ecuador

	Quito	Portoviejo
Competencia política	Amplia	Estrecha
VAB	Valor Z de 10 Primer lugar nacional	Valor Z de .47 Décimo lugar nacional
Población relativa al Departamento	80%	20%
Población	2′644′145	313′576

Tabla 6. Municipios comparados en Colombia

	Medellín	Ciénaga
Competencia política	Amplia	Estrecha
VAB	Valor Z de 7 Segundo lugar nacional	Valor Z de 05 Lugar 89 en el país
Porcentaje respecto al departamento	37%	9%
Población	2′414′616	117′133



Para la selección de las observaciones en los municipios comparados (veedurías), se utilizaron dos técnicas distintas. En Ecuador se accedió, mediante oficio, a un registro oficial que contiene datos de contacto de las personas que han participado en estas actividades de control, por lo que se recurrió a un muestreo aleatorio, no representativo, de actores de distintas veedurías. En Colombia los registros oficiales no contienen esta información, por lo que se recurrió a detectar veedurías existentes y entrevistar a algunos de sus integrantes. En este sentido, los casos colombianos tienen un sesgo, pues solo se incorporan veedurías que han perdurado en el tiempo.

El examen de los procesos de movilización de recursos, construcción de autoridad práctica y expansión de las veedurías, se realizó a través de la reconstrucción temporal de la activación y desarrollo de estos ejercicios de control, clasificando tipos. Además, se recurrió a herramientas del análisis de redes para visualizar las redes de relaciones establecidas por los actores, así como elaborar inferencias descriptivas a partir de medidas de centralidad. Entre todas las medidas de centralidad, se optó por utilizar una de las más usualmente aplicadas y denominada como grado (*degree*), la cual permite analizar la cantidad de relaciones que detenta cada actor incluido en una red³. De esta forma se expresan los hallazgos en torno al análisis de redes de una forma simple y accesible para todo lector. Cabe aclarar que la interpretación de la información derivada de la aplicación del análisis de redes es una herramienta auxiliar, pues la teoría de redes no forma parte del marco analítico de este trabajo.

Recolección de Evidencia

La recolección de evidencia para la selección de los casos, así como para su descripción y análisis, se apoyó en la revisión de estadísticas de fuentes oficiales en cada país, de archivos históricos, medios de comunicación electrónicos, así como entrevistas a funcionarios públicos, autoridades políticas y ciudadanos involucrados en las actividades de veeduría. Al inicio no se contaba con una lista exhaustiva de los actores relevantes en los eventos

³ El análisis de redes ofrece innumerables medidas de centralidad. Aquí se seleccionó específicamente la medida de grado (*degree* en inglés) definida técnicamente como el número de aristas adyacentes a cada vértice en un grafo simétrico (Freeman, 1977).



históricos más importantes, por lo que, a partir de una lista de organizaciones y personajes considerados como clave, se procedió a un muestreo de bola de nieve. En total se realizaron 76 entrevistas.

En Colombia se obtuvo información de dos bases de datos oficiales. Una, a través del Registro Único Empresarial; otra, en posesión de organismos de control del Estado. Con estas bases, que tienen registros de alrededor de cuatro mil veedurías cada una, se describe el fenómeno de la expansión de dicho ejercicio. Además, a través de una muestra aleatoria con un intervalo de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.5, se categorizaron los principales ámbitos de control sobre los que se activan estos ejercicios.

La recolección de evidencia histórica se realizó a través de la revisión de debates del constituyente, donde tomaron forma los instrumentos legales utilizados por las veedurías, las normas que crearon organismos de control, así como memorias e informes de agencias estatales y organizaciones sociales que han promovido veedurías desde los años noventa, hasta la fecha. También fueron entrevistados personajes del ámbito estatal y privado que han acompañado el proceso de institucionalización de las veedurías, lo que incluye un ex legislador, funcionarios de la Procuraduría General de la República, la Fiscalía General de la República, consultores privados y organizaciones sociales nacionales y regionales.

Además, se realizaron entrevistas con funcionarios locales en la Veeduría Distrital de Bogotá y la Personería Municipal de este distrito; la Secretaría de Participación y la Secretaría de Salud de Antioquia; y la Secretaría de Participación, la Personería y la Contraloría de Medellín. En el caso de Ciénaga, aunque hubo un contacto con la Personería Municipal, no fue posible obtener información. Sin embargo, se entrevistó a un funcionario de la Secretaría de Participación Departamental y ex consultor del PNUD, un dirigente político local y un antropólogo especializado en análisis político.

En Ecuador se examinaron los documentos que constituyeron organismos ciudadanizados de control, así como los manuales y reglamentos generados para la regulación de las veedurías. Adicionalmente, en ambos países se recolectarán notas de prensa que den cuenta de sucesos relevantes que ayuden a conectar los episodios temporales sugeridos. Los actores entrevistados en este país son ex dirigentes de la Comisión Anticorrupción de finales de los años noventa y la primera década del dos mil. Con el fin de conocer el nacimiento de las



veedurías y su primera fase de operación, también se entrevistó a ex comisionados de la CCCC, explorando su relación con organizaciones sociales, así como algunos funcionarios de carrera. También se logró acceder a personajes clave en la inserción del control ciudadano en la Constitución del 2008, delegados del CPCCS y funcionarios del organismo en las provincias de Cuenca, Quito y Manabí.

En Medellín se accedió a ocho veedurías, incluyendo dos redes, de un total de 30 que tienen actividad actualmente, de acuerdo con lo que informan funcionarios y ciudadanos. En Ciénaga, pese a no existir registros oficiales, se obtuvieron datos de una veeduría a través del cruce de prensa electrónica y bases de datos de otros organismos locales, así como entrevistas con integrantes de dos veedurías más.

En el caso de Quito, se entrevistaron integrantes de 12 veedurías obtenidos al azar, de una lista de 259 nombres con registro telefónico o de correo electrónico, y a través de una estrategia de bola de nieve. En Portoviejo solo pudo accederse a entrevistas con integrantes de tres de ejercicios de control, además de dos expedientes de informes finales en la página web del CPCCS.

Además de las entrevistas semi estructuradas en estos cuatro municipios, se reconstruyó la trayectoria de las veedurías a partir de la revisión de medios de comunicación digital, archivos oficiales en el caso de Ecuador, y la revisión de las páginas de Facebook de estas agrupaciones.



Capítulo Dos. La trayectoria de Las Veedurías Ciudadanas

En este capítulo se describen los procesos de institucionalización de las veedurías en Colombia y Ecuador a través de un análisis de episodios históricos que, conectados temporal y analíticamente, dan cuenta de la expansión de estas actividades de control ciudadano. En ambos casos se exponen las estrategias de los actores sociales y estatales que participan en los procesos de construcción institucional, en el marco de diferentes condiciones contextuales.

La primera y segunda parte de este apartado están dedicadas a describir y analizar los procesos de institucionalización de las veedurías ciudadanas en los dos países, a través de una narrativa histórica. En ambos casos se exponen los antecedentes al surgimiento de esta forma de participación ciudadana, el contexto histórico en el que emergen, así como las formas en las que distintos tipos de actores participan en la construcción y reproducción de estas actividades de control ciudadano.

En la tercera sección se analizan las semejanzas y diferencias en los procesos de institucionalización de las veedurías en ambos países. El ejercicio comparativo se concentra en las estrategias con las que los actores sociales y estatales contribuyen a los procesos de construcción institucional, a través de condiciones que varían. Finalmente, se comparan los procesos de expansión de este ejercicio en las dos naciones mencionadas, argumentando que en un caso se trata de una secuencia de reforzamiento creciente; mientras, en otro, la secuencia es de reforzamiento y reacción.

Las Veedurías En Colombia

Las veedurías ciudadanas en Colombia están ligadas a un largo proceso de organización colectiva y participación ciudadana en los ámbitos locales de gobierno, ambos fenómenos impulsados tanto por iniciativa social como por políticas del Estado.

La Participación Local

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son un espacio de participación ciudadana ampliamente difundido en Colombia. Su origen se atribuye al trabajo del sociólogo Orlando Fals Borda, quien acompañó la creación de una junta en abril de 1958 en la comunidad Saucio. Ese mismo año las JAC fueron instituidas por la Ley 19 como espacios de agregación



vecinal con atribuciones para intervenir en el manejo de servicios públicos, así como ejercer funciones de control y vigilancia sobre la gestión del Estado. Un año después, fueron reglamentadas.

La institucionalización de las JAC ocurrió durante el periodo de gobierno del Frente Nacional, un pacto de gobernabilidad que permitió salir de un periodo de disputas armadas a través de la alternancia de la presidencia del país, cada cuatro años, entre los partidos liberal y conservador, además de distribuir de manera paritaria los curules del Congreso y los espacios burocráticos entre estos partidos (Escobar Barrero et al., 2019). De acuerdo con el historiador Pedro Santana, la composición de las JAC se inscribió en este pacto, pues para ser parte de ellas era necesario pertenecer a alguno de los dos partidos políticos (P. Santana, comunicación personal, 9 de marzo de 2020).

Aunque estas juntas eran utilizadas por actores políticos del centro como estrategia de control territorial, fueron el escenario de la aparición de liderazgos que, hacia los años setenta, promovieron los Paros Cívicos, un movimiento social que impulsó demandas de democratización local (la elección popular de alcaldes) y descentralización de los servicios públicos, sobre todo en aquellos territorios con poca presencia del Estado y con problemas de violencia política. Como organizaciones de base, los Paros Cívicos acompañaron las estrategias de una coalición de actores políticos locales que impulsaron los primeros procesos de descentralización en el país, donde sus intereses resultaron predominantes (Falleti, 2010, p. 125).

En 1986, el Congreso de la República modificó la Constitución para habilitar la elección de alcaldes a través del voto popular, además de incorporar la figura de las consultas populares en el ámbito municipal. Ese mismo año fueron expedidas un conjunto de normas que ampliaron las facultades y atribuciones de los municipios, al mismo tiempo que se fortaleció a las JAC, dotándolas de un estatus de existencia obligatoria en cada comuna o corregimiento⁴, así como de atribuciones para ejercer tareas delegadas por el consejo municipal, sugerir políticas o prioridades de presupuesto, además de vigilar y controlar la prestación de servicios municipales. Aunque el método de elección de las JAC quedaba a

_

⁴ Las comunas son unidades territoriales urbanas, mientras los corregimientos de corte rural.



discreción de los consejos municipales y en ellas tenían derecho a voz las autoridades⁵, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 11, la tercera parte de sus integrantes debía ser electa por votación directa de los ciudadanos.

La descentralización del Estado colombiano también fue estimulada a través de políticas del ejecutivo. Particularmente con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), a través del que se focalizaron recursos financieros y obras pública hacia territorios con problemas de marginación y violencia, se crearon dos figuras participativas de corte local: los Consejos de Rehabilitación, encargados de ejecutar las políticas del PNR; y las Veedurías Populares, un mecanismo de fiscalización sobre la planeación y ejecución de estos proyectos.

El primer registro oficial del concepto veeduría aparece en el decreto presidencial de 1989 con el que se crean las Veedurías Populares, forma organizativa que de acuerdo con la normativa se componía por representantes de organizaciones comunitarias, cívicas o gremiales; representantes de la iglesia, representantes de los partidos políticos con presencia en el Consejo de Rehabilitación⁶ y el alcalde del municipio (Cano Blandón, 2006, p. 58). A la par fueron creadas otras figuras de contraloría social, también de composición mixta, en el ámbito de la salud: los Comités de Participación Comunitaria y los Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS).

Participación y Control en La Constitución de 1991

La elección de alcaldes y las reformas de descentralización de finales de los años ochenta, tuvieron como efecto la aparición de nuevos actores políticos, lo que aceleró el desgaste del sistema de gobernabilidad bipartidista (Escobar Barrero et al., 2019). Los resultados de las elecciones municipales de 1998 dejaron entrever los primeros signos de un sistema político en transformación, pues aunque la gran mayoría de gobernantes electos pertenecían a los partidos tradicionalmente dominantes, en el proceso irrumpieron nuevos actores sociales y políticos (Gaitán, 1988, p. 68), algunos de ellos relacionados con el movimiento de los Paros Cívicos y las JAC (P. Santana, comunicación personal, 9 de marzo de 2020).

-

⁵ El alcalde, el personero y el contralor.

⁶ Esta interfaz participativa agrupaba organizaciones populares, campesinas e indígenas, además de partidos políticos, gremios y entidades nacionales y regionales.



Para estos años la violencia se consolidó como uno de los principales problemas públicos en el país, involucrando guerrillas, fuerzas armadas paraestatales, organizaciones criminales. Hacia el final de los años ochenta se contaban episodios como combates armados, la explosión de carros bomba o el asesinato de miembros del poder judicial. En el ámbito político uno de los episodios más trascendentales fue el asesinato de Luis Carlos Galán, candidato del partido liberal a la presidencia que se posicionaba como favorito en las encuestas.

El entonces presidente Virgilio Barco intentó sortear la crisis política y social a través de un proceso de reforma electoral, aunque su propuesta fue bloqueada en dos ocasiones, primero por el Tribunal Constitucional y después por la Cámara de Representantes. Sin embargo, la reforma se habilitó con el impulso de la ciudadanía. En las elecciones de 1990 se incluyó una papeleta para someter a votación popular la creación de una nueva Constitución, ello a propuesta y con una intensa campaña iniciada por un movimiento estudiantil denominado "la séptima papeleta" (Ocampo Barros, 2011, p. 42).

El proceso constituyente que derivó del sí popular a la papeleta número siete, tuvo una participación nutrida de actores que no provenían de los dos partidos tradicionalmente dominantes, entre ellos, agrupaciones que optaron por dejar las armas a cambio de inclusión en la competencia electoral (Escobar Barrero et al., 2019). El núcleo de constituyentes electos no actuó en solitario, pues diferentes organizaciones sociales instalaron mesas receptoras y espacios de debate en muchas regiones del país, recogiendo iniciativas de la ciudadanía para llevarlas a la Asamblea. Entre estas organizaciones se encuentran Viva la Ciudadanía, Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Casa de la Mujer, la Escuela Nacional Sindical o el CINEP (P. Santana, comunicación personal, 9 de marzo de 2020). De acuerdo con registros de la Biblioteca Luis Arango, durante el proceso fueron instaladas más de mil 500 mesas de trabajo en ciudades, cabeceras municipales, universidades y cabildos, donde se recibieron aproximadamente 110 mil propuestas.

Con estos antecedentes no resulta sorprendente que el hilo conductor de la Constitución de 1991 haya sido la participación ciudadana (Uribe, 2002, p. 194), lo que se refleja en un texto pionero en la región respecto al establecimiento de garantías legales y la definición de un conjunto de derechos de participación ciudadana que se extienden más allá de la elección de



autoridades. Además, la nueva Carta Magna ratificó y profundizó la descentralización del poder político mediante el establecimiento de la elección popular de gobernadores y el principio de autogobierno para los municipios, todo lo que creó un nuevo escenario para la participación y el control ciudadano a nivel local (F. E. Velásquez, 2006, p. 19).

El nuevo texto constitucional define a la participación ciudadana como uno de los fines esenciales de la organización estatal. En el artículo 103, la nueva Carta Magna dispuso la reglamentación del voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato; además, establece que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de asociaciones "que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan" (Ley 134 de 2003).

Aunque conceptualmente se especifica al control como una forma de participación ciudadana, esto no se reflejó en una norma concreta, sino en referencias difusas. En la Constitución se estableció que "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados" (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 270). La ley de participación reguló la iniciativa popular legislativa y normativa, el refrendo, la revocatoria de mandato, el plebiscito, la consulta popular y los cabildos abiertos; mientras que, en lo que respecta al control, refiere que "las organizaciones sociales podrán conformar veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, con el propósito de vigilar la gestión pública y sus resultados y la prestación de servicios públicos" (Ley 134, 1994, artículo 100).

La norma constitucional también generó mecanismos de defensa que durante el periodo posterior se convertirían en un instrumento ampliamente utilizado por la ciudadanía para ejercer actividades de vigilancia sobre lo público y proteger derechos fundamentales: la acción popular, la acción de cumplimiento y la acción de tutela (P. Santana, comunicación personal, 9 de marzo de 2020). Estos mecanismos que tienen la particularidad de inducir a los gobiernos a modificar o retirar decisiones (Rosanvallon, 2007, pp. 179–184), son altamente recurridos en el país, en medio de un proceso de extensión de la judicialización de



la política hacia la vida cotidiana, convirtiendo al poder judicial en un actor esencial (Cepeda Espinoza, 2008, p. 96)⁷.

La Explosión de las Veedurías Ciudadanas

Al poco tiempo de aprobada la nueva Constitución, comenzaron a aparecer agrupaciones de ciudadanos dedicadas a ejercer actividades de control sobre autoridades políticas, funcionarios públicos y procesos de gobierno. Estas actividades adquirieron popularidad con el nombre de veedurías ciudadanas. Aunque sería incorrecto atribuir la proliferación de estas actividades al nuevo orden normativo, se debe subrayar que estas reglas permitieron que atribuciones de control antes acotadas a una condición de usuarios de servicios o beneficiarios de programas gubernamentales, se convirtieron en accesibles para todos y sin la participación de las autoridades (Cano, 2006).

Para mediados de los años noventa es posible rastrear un importante número de agrupaciones de veeduría, tanto en las grandes capitales del país como en municipios pequeños. Aunque para Velásquez se trató de un fenómeno nuevo relacionado con la apertura del sistema político después de la Constitución, hay quienes relacionan estas actividades con los procesos de asociatividad local generados en las JAC, los paros cívicos y otras figuras de control en los años setenta y ochenta (Quevedo, 2008; E56; L. Velásquez, comunicación personal, 4 de marzo de 20201).

Velásquez registra que para 1995 existían 400 comités de veedores en Bogotá y 101 comités barriales de veeduría en Cali, "conformados principalmente por líderes cívicos y ciudadanos generalmente vinculados a organizaciones sociales de base como las Juntas de Acción Comunal que operan en los barrios y veredas de los estratos bajo y medio bajo de la población" (F. E. Velásquez, 1998). En aquel entonces, las veedurías se daban a conocer como grupos de ciudadanos que realizaban actividades de vigilancia sobre las actividades públicas de las autoridades, procesos de contratación pública y privada, supervisión de obras públicas, así como auditorías de políticas en sectores como salud, educación o medio ambiente.

-

⁷ Tan solo en el año 2014 se calcula que se presentaron alrededor de 5 millones de acciones de tutela en el país (Taylor, 2018, 338-339).



Durante esta década, en el plano nacional destacó la actividad de la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia (RedVer), agrupación que dio seguimiento a las actividades públicas de representantes electos y cuyas denuncias derivaron, en muchos de los casos, en la destitución de congresistas (Quevedo, 2008). La RedVer ha tenido desde esos años una notoria actividad mediática a través de su director, Pablo Bustos, quien se define como "El Veedor" en su hoja de vida⁸. Esta organización no solo se dedicó a hacer estas actividades durante los noventa, sino también a promover la formación de grupos de control ciudadano en otros departamentos de Colombia (Quevedo, 2008).

Con el término "veeduría" instalado entre la opinión pública, estas actividades de control ciudadano comenzaron a activarse en distintos territorios a través de la iniciativa de agrupaciones ciudadanas. La Corporación Cívica de Caldas comenzó a realizar actividades de vigilancia y promoción del control ciudadano en el municipio de Manizales y el departamento de Caldas desde 1982; en Medellín, la Corporación Paisa Joven propició la creación de sistemas de seguimiento a la gestión pública a finales de los años noventa, casi al mismo tiempo que se creó la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, que agrupa sindicatos y organizaciones sociales que, hasta la fecha, realizan seguimiento al plan municipal de desarrollo. En la costa, desde el año 2000, la organización Protransparencia promueve actividades de control ciudadano en Barranquilla y el Atlántico, donde también se creó la Corporación Cartagena Honesta, fundada en 1999 por William Dau, quien fue electo alcalde de la capital del departamento Bolívar en 2019. Por su parte, Foro Nacional por Colombia creó sistemas de seguimiento a la gestión pública en el distrito de Cali a inicios de los años noventa; mientras, en Bogotá, a finales de los años ochenta, surgió el observatorio ciudadano Bogotá Cómo Vamos.

Aunque muchas de estas organizaciones podrían categorizarse dentro de un tipo de control ciudadano de élite, es decir, que corresponde a actores con altos grados de organización, profesionalización y conocimiento técnico (Hernández, 2011, p. 260), es importante subrayar su relación con procesos de participación y organización de otros actores menos empoderados, ya sea por efectos de imitación o por el involucramiento directo en procesos de convocatoria, capacitación y acompañamiento. Este es el caso de Transparencia por

-

 $^{^{8}\} http://es.presidencia.gov.co/Documents/VC-Hv-Pablo-Bustos-Sanchez.pdf$



Colombia, capítulo de Transparencia Internacional que, desde sus inicios, realiza asesorías a grupos para que ejerzan control social, ya sea con acompañamiento técnico, capacitaciones o a través de fondos financieros concursables (Comunicación personal, M. Granados, 27 de febrero de 2020).

Las veedurías como actividades de control ciudadano sobre procesos de gestión pública, también fueron promovidas desde el Estado, muchas de ellas enmarcadas en la agenda del combate a la corrupción. En 1995 se creó el Estatuto Anticorrupción, documento que además de establecer obligaciones para que distintas entidades de la administración pública desarrollen objetivos que puedan ser evaluados por la ciudadanía, creó la Comisión Nacional para la Moralización (integrada por titulares del ejecutivo, el legislativo, el poder judicial y organismos de control) y la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC), compuesta por ciudadanos designados por el ejecutivo.

En 1998, el presidente Andrés Pastrana creó el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC), enmarcado en un enfoque de tipo gerencialista, que involucraba a los ciudadanos en programas de transparencia y seguimiento de indicadores, sobre todo a nivel local. En los últimos años de su gobierno se implementó un programa de capacitación de veedores ciudadanos en el marco del PPLCC (Cano, 2006, pp. 90–97).

La transparencia, la mejora administrativa y el combate a la corrupción no solo se promovieron desde niveles ejecutivos de gobierno, sino a través de organismos estatales de control (o de rendición de cuentas horizontal), tanto a nivel local como nacional. Al mismo tiempo que las veedurías ciudadanas daban a conocer sus actividades, algunos gobiernos locales montaban sistemas de control ciudadano sobre la gestión de recursos y políticas públicas, como es el caso de los departamentos Atlántico, Risaralda, Antioquia, Cundinamarca, así como las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Yumbo (Quevedo, 2008; Velásquez, 1998).

Las distintas iniciativas de promoción de actividades de control ciudadano encontraron cauce en interfaces de interacción socio estatal. A finales de los años noventa, funcionarios del ejecutivo, organismos de control y consultores privados comenzaron a diseñar un Plan Nacional de Capacitación de Veedores, que fue publicado en el 2001 con la participación de



once entidades de control y organismos del poder ejecutivo⁹. Esta política se desarrollaba en línea con el plan de renovación de la administración pública diseñado por el gobierno de Uribe, que para el año 2005, reportaba actividades de capacitación de 17 mil veedores y la implementación de más de 500 comités de control social juvenil (Cano, 2006, pp. 115–116).

A este tipo de actividades también se sumaron organismos de tipo desconcertado, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que desde 1996 realiza actividades de promoción y creación de Comités de Veeduría Ciudadana en distintas localidades del país. A inicios del año 2000, esta agencia del Estado, en coordinación con el Ministerio del Interior y la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, auspició dos encuentros nacionales "por el control social y las veedurías ciudadanas", que fueron realizados en 1996 y 1998.

En las memorias de los encuentros se plasma el testimonio de los obstáculos a los que se enfrentaban los ciudadanos al ejercer actividades de veeduría: las autoridades no atienden peticiones y quejas, no facilitan información de forma oportuna y eficiente, hay inoperancia de los organismos estatales de control, además de que regularmente los veedores eran señalados como "agentes de desorden social". Por estos y otros problemas, las conclusiones del encuentro sugerían a las entidades de control intensificar esfuerzos para promover el control ciudadano, obligar a los entes gubernamentales la atención de las peticiones, reclamos y sugerencias de los veedores, además de crear una ley de veedurías, dotar de mecanismos de financiamiento a dicha actividad y otorgar a los veedores fuero jurídico especial y protección judicial (*Red Nacional de Veedurías Ciudadanas*, 1999). Muchas de estas demandas serían parcialmente retomadas en la normativa publicada en el año 2003.

La Regulación de las Veedurías

Aunque las veedurías ciudadanas parecían expandirse a partir de iniciativas sociales y estatales con poca articulación entre sí, un conjunto de actividades concertadas entre actores sociales, consultores y funcionarios públicos incidieron en la creación de instancias de coordinación que persisten hasta la actualidad; ejemplo de ello son el Plan de Formación de

-

⁹ La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Veeduría Distrital de Bogotá, la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública.



Veedores, además de una de las primeras redacciones de la Ley 850, que regula las veedurías ciudadanas (L. Velásquez, comunicación personal, 4 de marzo de 2020; E1).

Durante el gobierno de Pastrana, el Congreso de la República aprobó la primera norma diseñada para regular las veedurías ciudadanas, la ley 563 del año 2000. Este texto fue declarado como inexequible por la Corte Constitucional, ya que no se le dotó del rango de Ley estatutaria ¹⁰. El veredicto de la Corte se dio después de que el director de la Fundación para el Desarrollo Comunitario ACCIÓN 13, interpusiera una acción de inconstitucionalidad contra dicha ley, ya que restringía el reconocimiento como veedores solo a quienes reunieran el requisito de saber leer y escribir. Además, se obligaba a las organizaciones sociales a modificar sus estatutos en caso de que contemplaran un procedimiento distinto a la votación mayoritaria para elegir a sus representantes.

Después de las correcciones en el legislativo, la norma fue nuevamente sometida a revisión de constitucionalidad por la Corte. En esta ocasión, el organismo de la rama judicial consultó el contenido del texto con representantes de la Contraloría General, la Auditoría General, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la RedVer y la organización de Veedurías Ciudadanas de Colombia. Irónicamente, los comentarios más críticos a la ley no provinieron de los ciudadanos, sino de autoridades de los organismos de control, quienes cuestionaron la limitación de la categoría de veedor a quienes cumplieran con requisitos de alfabetización, la restricción a personas que hayan tenido condenas penales, la ausencia de control sobre entidades de servicios domiciliarios y la escasa vinculación de la tarea de los veedores con las obligaciones de las autoridades estatales.

Finalmente, la ley 850 fue publicada en noviembre del 2003, durante la presidencia de Uribe. La nueva norma definió a las veedurías ciudadanas como

el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un

55

¹⁰ De acuerdo con la resolución de la Corte, al tratarse de la regulación de un tema enumerado en el artículo 152 de la Constitución, la ley de veedurías amerita trámite estatutario.



programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Ley 850, 2003, Artículo 1).

Es de destacar que las veedurías fueron definidas mediante un concepto de representatividad, que, además, obliga a las agrupaciones sociales a adoptar principios democráticos de organización, al menos en lo que respecta a la elección de sus miembros. A las veedurías también se les dotó de deberes democráticos como recibir informes y sugerencias de la ciudadanía, rendir cuentas ante la sociedad de los avances realizados en sus tareas, definir un reglamento de funcionamiento, acatar el régimen de prohibiciones e inscribirse en el registro de las personerías municipales, distritales o las cámaras de comercio¹¹.

En la Ley 850 también se expresan razones de Estado para regular las actividades de veeduría: por un lado, se trata de modular las tareas del control ciudadano para preservar el ámbito de acción de las burocracias estatales; por otro lado, se asume la responsabilidad del Estado para dotar de garantías a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos de control. La primera línea puede observarse en los límites que la ley establece sobre las veedurías: no entorpecer el normal funcionamiento de las actividades o entidades objeto de control, además de la prohibición de retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de vigilancia (2003, artículo 74).

En lo que respecta a las garantías, a las veedurías se les dota de atribuciones para ejercer vigilancia sobre la gestión pública, solicitar información a autoridades o ejecutores de recursos, remitir a las autoridades los informes que se desprendan de las actividades de control, así como denunciar actos irregulares. Además, la norma las dota de un instrumento de acción específico y exclusivo: solicitar ante la Contraloría General de la República el control excepcional 12.

En esta ley también se crearon mecanismos institucionales de impulso y acompañamiento a las actividades de control ciudadano. El artículo 22 mandata la creación de dos organismos: la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV), así como del Consejo

¹¹ Las Personerías son organismos de control local. Las cámaras de comercio son figuras jurídicas privadas delegatarias de funciones públicas.

¹² Es la facultad Constitucional otorgada a la Contraloría General de la República para ejercer control fiscal en cualquiera de sus modalidades y acciones sobre cualquier organismo del nivel territorial, cuya competencia natural recae en el ente de control fiscal territorial, relevando a este de su competencia sobre los asuntos materia del mismo.



Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Estas innovaciones expresarían la visión de sumar iniciativas y capacidades, tanto del Estado como de la sociedad civil. De acuerdo con uno de sus redactores:

La intención, entonces, no es otra que aunar esfuerzos entre las veedurías ciudadanas y los organismos de control, articularlos de manera que cada uno de ellos dentro de sus competencias puedan conjugar los esfuerzos conjuntos para facilitar y ganar en eficacia en la lucha a brazo partido en contra de la corrupción (Comunicación personal, A. Acosta, 22 de febrero de 2020).

La RIAV es una articulación de siete agencias estatales: la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, con el encargo de prestar apoyo a las veedurías en lo relativo a cuestiones legales; el Departamento Administrativo de la Función Pública, que tiene la atribución de facilitar ejercicios de control y suministrar información; la Escuela Superior de Administración Pública, encargada de apoyar el sistema para organizar los programas de capacitación que demanden las veedurías; así como el Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior, con la misión de impulsar campañas de conformación de veedurías y sus redes, así como de capacitarlas.

Por su parte, el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías ciudadanas se integra por un representante de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos representantes de las redes de veedurías ciudadanas de orden nacional, dos delegados de redes de veedurías ciudadanas de orden municipal y dos delegados de las redes no territoriales de veedurías ciudadanas. Este consejo tiene como principal atribución la evaluación de las políticas de las instituciones públicas nacionales en materia de este ejercicio ciudadano.



Participación y Transparencia. Las veedurías recibieron un nuevo refuerzo normativo durante la presidencia de Juan Manuel Santos, tiempo en el que se expidieron dos normas relacionadas con la rendición de cuentas y la participación ciudadana: la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y la Ley 1757, que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. La primera, que se publicó en el 2014, fue producto de una iniciativa presentada en el año 2009 a través de Transparencia por Colombia con el apoyo de la embajada de los Países Bajos, Canadá y Reino Unido¹³. En esta norma se estableció la obligatoriedad de entregar información para todas las entidades del poder público, así como de personas naturales y jurídicas que cumplan funciones públicas, además de introducir principios de facilitación, accesibilidad, no discriminación, gratuidad y celeridad en el acceso a la información pública.

El estatuto de participación (Ley 1757, 2015) fue producto de una propuesta de Foro Nacional por Colombia y un conjunto de organizaciones sociales para reformar la Ley de Participación de 1994. Después de cinco años de debates entre la sociedad civil, el ejecutivo y el poder legislativo, se promulgó esta ley que no sustituye, pero sí complementa, a la norma de los noventa, suponiendo "un salto enorme en la regulación de los derechos de participación ciudadana y las obligaciones de rendición de cuentas de las autoridades nacionales y locales" (Velásquez & González, 2015).

El amplio involucramiento civil en la producción de esta norma se refleja en el mandato para crear un Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC), con atribuciones consultivas, que agrupa delegados del poder ejecutivo de los tres niveles de gobierno, así como universidades y representantes de 15 ámbitos de organización social. En la misma norma se mandató la creación de consejos de participación en los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, de primera y de segunda¹⁴.

-

¹³ Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley Estatutaria 228 de 2012 Cámara, 156 de 156 Senado, 2012

¹⁴ El régimen normativo colombiano distingue siete categorías de municipios, construidas a partir de los siguientes criterios: número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica.



Esta ley establece una diferenciación conceptual entre control social y veedurías ciudadanas, distinguiendo a las segundas como una modalidad, entre otras, del primero. Además, para el control social se establecen muchas de las atribuciones que tienen las veedurías en la Ley 850, como solicitar información pública para el desarrollo de los objetivos del proceso de vigilancia, presentar observaciones, quejas, peticiones, acciones populares, de cumplimiento o de tutela, así como participar en audiencias públicas. Para la inscripción de las veedurías se establecieron los mismos requisitos que tienen las organizaciones sin ánimo de lucro; además, mandata a los organismos de control y las superintendencias a establecer un plan de financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social.

El Entramado Institucional

De las instancias estatales de coordinación para estimular y acompañar a las veedurías ciudadanas solo funciona la RIAV. Como se informa en el proyecto LATINNO, no existe evidencia sobre la reglamentación o el funcionamiento del Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías (Pogrebinschi, 2017). Una de las razones de esto es que ha resultado sumamente complejo encontrar mecanismos de representatividad para todas las veedurías del país. Además, los organismos que conforman dicho consejo también son parte de la RIAV, por lo que prácticamente sus funciones se desarrollan en esta red (E56).

La RIAV comenzó a funcionar antes de la publicación de la Ley 850, pues desde que se diseñó la normativa que fue declarada inexequible en el año 2000, funcionarios de las distintas entidades que componen la red se agruparon para trabajar de acuerdo con el mandato. Como se describió anteriormente, durante los años noventa algunas de estas agencias estatales ya acumulaban experiencia de trabajo coordinado en la promoción de veedurías, sobre todo en el marco de las políticas de participación ciudadana en el combate a la corrupción de los gobiernos de Pastrana y Uribe (Comunicación personal, L. Velásquez, 4 de marzo de 2020).

Como la RIAV se compone por representantes de organismos de control, el poder judicial y el ejecutivo, su funcionamiento no está altamente relacionado a los cambios de prioridades en las políticas públicas del gobierno nacional, aunque sí a las rotaciones de personal en agencias como la Función Pública o la Contraloría. Elsa, quien es representante de la Función



Pública desde que se creó la red, afirma que esta es una de las principales complicaciones para generar procesos de trabajo y coordinación a largo plazo (E56).

De manera no intencionada, las capacitaciones para veedores y funcionarios públicos se convirtieron en una forma de creación de lazos entre las distintas entidades que integran la RIAV. Aunque como sus funcionarios aceptan, pareciera que todo el trabajo de la red se reduce a actividades de formación. Estas han sido de gran relevancia para generar dinámicas regulares de trabajo coordinado entre un conjunto de instituciones que encuentran, en la capacitación de veedores y funcionarios, una fuente de indicadores de trabajo. Como se verá en el próximo capítulo, este tipo de actividades son una necesidad expresa de muchas veedurías y, en ocasiones, funcionan como espacios donde se generan otro tipo de articulaciones entre ciudadanos y organizaciones sociales.

Las actividades de formación han contribuido a la sistematización de un conjunto de publicaciones que tienen el objetivo de funcionar como guías de diagnóstico y como metodologías de acción¹⁵; entre estos documentos destaca el Plan Nacional de Formación de Control a la Gestión pública, que ha sido editado en los años 2003, 2008 y 2018. Actualmente, en la página web de la Función Pública puede encontrarse el *Manual único de rendición de cuentas*, una guía de lineamientos metodológicos para desarrollar procesos de rendición de cuentas, el cual nació como una evolución de lo que fue el Plan Nacional de Formación de Veedores del año 2000 (Comunicación personal, L. Velásquez, 4 de marzo de 2020; E56).

La RIAV también se ha fortalecido a través de actividades de cooperación con organizaciones nacionales e internacionales en la capacitación de servidores públicos. Entre los años 2001 y 2002, la red reporta la formación de 800 multiplicadores de control social en las regiones del país, así como la conformación de 29 redes de control social departamental a través de convenios de cooperación técnica con la USAID, la Unión Europea y el CAF, además de actividades de capacitación a comunidades indígenas y formación de docentes en temas de control social. En el año 2003, la red desplegó actividades de capacitación en 43 municipios,

la gestión pública; plan nacional de formación y capacitación de empleados públicos para el desarrollo de competencias; documento orientador de la ley 850 de 2003;

¹⁵ Hacia una veeduría ciudadana efectiva; democracia y participación: veedurías ciudadanas; control social a



mientras en 2005 se da cuenta de la formación de 2 mil 600 ciudadanos en 153 localidades del país (Bravo, 2010).

El trabajo de la RIAV en los territorios también se enfocó en la creación de redes departamentales de apoyo a las veedurías ciudadanas, las cuales adquirieron el mismo formato del orden nacional, aunque cada departamento ha hecho adaptaciones. Tal es el caso de Antioquia, donde se incluyen agencias del gobierno departamental como la Secretaría de Salud o la Secretaría de Participación Ciudadana (E2; E3). En el documento Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (Bravo, 2011) se reporta que, para el año 2008, ya se había logrado la conformación de estas redes de apoyo en los 32 departamentos del país.

Durante el 2016, la organización Transparencia por Colombia signó un convenio con el Ministerio del Interior para hacer un diagnóstico del funcionamiento de las redes departamentales e implementar un modelo piloto de fortalecimiento de las capacidades de dichas redes. En este ejercicio, los consultores detectaron una dinámica de rutinización burocrática de las redes que, desde su evaluación, distanciaría a las agencias estatales de las necesidades de la ciudadanía en materia de control ciudadano. De acuerdo con una de las consultoras, más que un apoyo institucional de las redes hacia la ciudadanía, lo que se puede encontrar son relaciones directas de los veedores con ciertos funcionarios comprometidos en el acompañamiento de las actividades de control ciudadano (E4).

Expansión de las Veedurías y sus Episodios

Los episodios detallados hasta este punto dan cuenta de tres vías por las que ha discurrido el estímulo de las veedurías ciudadanas en Colombia. Uno, a través de iniciativas de agrupaciones y actores de la sociedad civil para realizar tareas de fiscalización pública, además de promover dichos ejercicios mediante el incentivo y acompañamiento de otros procesos; dos, las iniciativas desde el Estado para fomentar prácticas de vigilancia ciudadana en distintos niveles de la administración pública; y tres, actividades de colaboración entre actores sociales y estatales para crear o modificar normativas, intercambiar información, así como implementar procesos de capacitación.

Los registros oficiales dan cuenta de un proceso de incremento en el número de veedurías que discurre a la par de las actividades mencionadas. Durante los últimos veinte años se



pueden identificar tres periodos donde se agudiza el aumento en el volumen de veedurías registradas: primero, del año 2004 al 2006; después, del 2008 al 2015; y finalmente, del 2016 hasta el 2019. Estos datos son similares en dos registros a los que se pudo tener acceso: el Registro Único Empresarial (RUES)¹⁶ y una base de datos en posesión de la RIAV. En la página web del RUES se pueden encontrar datos públicos de veedurías reportadas, tanto por las cámaras empresariales como por personerías municipales, con un total de 5,045 veedurías entre los años 1998 y el 2019. En la base de la RIAV hay 4 mil 537 veedurías registradas entre el 2001 y el 2019, con información solo de personerías municipales.



Gráfico 3. Veedurías registradas en las bases de datos disponibles en Colombia

¿A qué se debe la diferencia entre el origen de los datos? La Ley 850 establece como obligación de los ciudadanos el registro de las veedurías en la personería municipal o en el RUES, pero, en muchas ocasiones, solo se hace ante el primer organismo porque es gratuito y porque existe en todos los municipios. En el RUES el registro tiene un costo, además de que no siempre es accesible físicamente para los ciudadanos.

-

 $^{^{16}}$ Organismo que reúne los datos recabados por todas las cámaras de comercio del país.



También existen deficiencias en los datos que tienen que ver con las capacidades de las entidades del Estado y la falta de coordinación que existe entre ellas. Muchas Personerías no reportan las veedurías que se registran (E56), mientras en otras ocasiones, los datos varían de una institución a otra. Este es el caso de Bogotá, donde el RUES reporta 333 veedurías, mientras que la personería municipal, en la web, tiene pública una base de datos con más de mil. El número total de veedurías oficiales que existe en Colombia, está subestimado.

Si se analizan los tres periodos de incremento en el número de veedurías registradas, estos se relacionan con eventos políticos y con reformas legales/administrativas que pueden clasificarse en tres momentos en el tiempo. Primero, el aumento del registro entre los años 2004 y 2006, que es inmediatamente posterior a la publicación de la Ley 850 y la creación formal de la RIAV; segundo, el periodo de crecimiento de veedurías que inicia en 2008, que corresponde con la fecha en la que la RIAV reporta haber conformado las 32 redes departamentales de apoyo a las veedurías ciudadanas; tercero, el número de veedurías registradas se eleva en el 2016, dos años después de la Ley de transparencia y un año después de publicado el Estatuto de Participación.

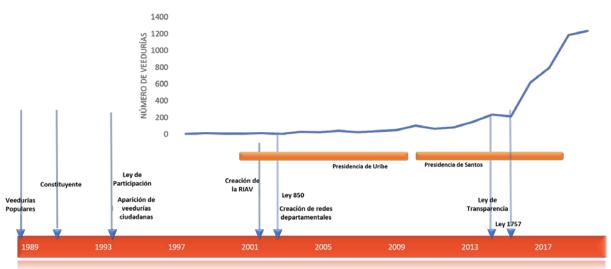


Ilustración 2. El proceso de expansión de las veedurías en Colombia

La relación entre estos episodios de reforma institucional y la trayectoria de crecimiento de las veedurías lleva a una pregunta: ¿Los registros crecientes de veedurías reflejan una dinámica de las actividades de control o, más bien, una mejoría de los procesos administrativos de inscripción a este tipo de organizaciones? ¿El incremento de 2016 tiene



que ver con un nuevo entorno de participación enmarcado en la promoción y publicación de la Ley 1757 o con factores administrativos?

Foro Nacional por Colombia ha realizado dos encuestas que ofrecen indicadores comparativos de la participación ciudadana en el país, una en 2002 y otra en el 2018. En el cotejo de ambos ejercicios se puede observar que, en general, la participación de la sociedad en los distintos espacios que ofrece el sistema político colombiano ha incrementado, aunque con cambios en el orden de preferencias (Tabla 6). En lo que respecta a las veedurías ciudadanas, estas pasan de tener un 14% de menciones de participación en la encuesta de 2002, a un 18.6% en la de 2018. En esta última encuesta, se manifiesta que son el mecanismo más conocido entre la población (Velásquez et al., 2020, p. 155).

Tabla 7. Comparativo de la adscripción de la participación en Colombia

INTERVENCIÓN CIUDADANA EN ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN, 1986-2002; 2003-2018 (%)

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	1986-2002	2003-2017
Consejos Territoriales de Planeación	10,2	18,7
Comités de Participación Comunitaria en Salud	12,7	31,6
Veedurías Ciudadanas	14,0	18,6
Juntas de Educación	13,4	22,6
Consejos Municipales de Desarrollo Rural	6,8	21,1

Nota. Tomado de Velásquez et. al. (2020, p.158).

Las Veedurías en Ecuador

Las veedurías ciudadanas aparecieron en Ecuador a través de un proceso de difusión, enmarcadas en la agenda del combate a la corrupción que llegó al Estado por la vía de un conjunto de ciudadanos y agrupaciones sociales.

La Agenda Anticorrupción

Entre 1997 y el 2005 el sistema político ecuatoriano experimentó una crisis. La fragmentación de las fuerzas políticas, un conjunto de demandas sociales no resueltas y una percepción pública creciente sobre actos de corrupción en los altos ámbitos del Estado, fueron el motor de un conjunto de movilizaciones sociales y alianzas políticas que propiciaron la caída de tres presidentes en estos ocho años, todas rodeadas de conflictos en torno a la independencia de la Corte Constitucional (Basabe & Escobar, 2014).



Con apenas seis meses de gobierno, el entonces presidente Abdalá Bucaram fue destituido por el Congreso en 1997. La medida, que contó con el apoyo del Ejército, se enmarca en una serie de movilizaciones de organizaciones sociales en contra de políticas de ajuste, el alza de tarifas y acusaciones de corrupción. Como respuesta parcial a estas demandas, el presidente interino, Fabian Alarcón, creó la Comisión Anticorrupción (CA), organismo dotado de atribuciones para investigar actos de corrupción en el gobierno de su antecesor (Olivo Espín, 2013; Sotomayor, 2008; E5).

Casi al mismo tiempo que las fuerzas dominantes en el Congreso ejercieron importante influencia en la renovación de los integrantes de la Corte (Basabe & Escobar, 2014, pp. 33–34), el presidente Alarcón designó a los integrantes de la CA bajo criterios de notoriedad pública y representatividad de distintas organizaciones sociales (Ramírez & Yamá, 2013; E5; E11). Entre los perfiles seleccionados se encontraban algunos de los promotores de esta novedosa agencia (E5).

Las características de los integrantes de la CA, sumado a un rol protagonista de esta agencia a través de acciones de denuncia de escándalos de corrupción que incluyeron tanto al legislativo como al ejecutivo (Olivo Espín, 2013; Sotomayor, 2008), derivó en una recepción positiva de la comisión entre la opinión pública. La buena imagen de esta agencia se reflejaría, primero, en la prórroga de su funcionamiento por un nuevo decreto presidencial; después, en su transformación en un organismo autónomo, reconocido constitucionalmente.

Durante la reforma constitucional de 1998, con la que se buscó dar salida a la crisis política, se creó la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (CCCC), definida como un organismo autónomo que, "en representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptará denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción" (Constitución Política de la República de Ecuador, 1998).

En este nuevo arreglo institucional, el proceso de selección de los dirigentes de la CCCC quedó a cargo del ámbito asociativo. De acuerdo con la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, los comisionados serían electos a través de cuerpos colegiados integrados por las organizaciones definidas en la norma: el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas; gremios profesionales legalmente reconocidos, representativos de



cada sector y de carácter nacional; la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión; la Federación Nacional de Periodistas, las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción, Centrales Sindicales y Organizaciones Indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas de carácter nacional; Organizaciones Nacionales de Mujeres, Organizaciones de Derechos Humanos y de Defensa de los Consumidores.

Al igual que en la composición de la CA, se trata de un modo de institucionalización de las demandas de agrupaciones sociales a través de la disposición de espacios predefinidos en el Estado (Gurza & Szwako, n.d.). En el contexto ecuatoriano, este tipo de arreglos ha sido característico de las relaciones entre movimientos sociales y el Estado. La solidez de los partidos está ligada a la actividad del mundo asociativo (Basabe-Serrano, 2016) y las organizaciones sociales suelen construir su autonomía disputando espacios en el entramado estatal (F. Ramírez Gallegos, 2010, p. 43).

De acuerdo con Olivo, la inserción de actores de las organizaciones sociales en la agencia estatal de control de la corrupción, facilitó la transferencia de innovaciones políticas y burocráticas desde la sociedad hacia el organismo de control, derivando en un "salto cualitativo" del proceso de institucionalización de la comisión (Olivo Espín, 2013, pp. 63–64). Es en este periodo donde se implementan por primera vez las veedurías ciudadanas, en el marco de un esfuerzo de la comisión para impulsar políticas de prevención de la corrupción con la participación de la sociedad civil.

La CCCC y las Veedurías Ciudadanas

Parte del trabajo de la CCCC en la prevención de la corrupción, consistió en la detección de nichos que podrían incentivar conductas irregulares en la gestión pública, por lo que se buscaron expertos en cada tema identificado, esperando que aportaran su conocimiento a través del diseño de soluciones para reducir las posibilidades de que los funcionarios cometieran actos fuera de la norma (P. Votrubia, Comunicación personal, 3 de noviembre de 2020). Durante este periodo, algunos miembros de la dirección de prevención conocieron experiencias de éxito que decidieron emular, como el sistema Compranet en México o las veedurías ciudadanas en Colombia (P. Votrubia, Comunicación personal, 3 de noviembre de 2020).



Durante el año 2000, un grupo de comisionados y funcionarios de la CCCC viajó a Colombia para conocer cómo funcionaban las veedurías, que en la percepción del entonces director ejecutivo, contaban con una larga trayectoria de institucionalización: "Lo vimos que estaba funcionando y funcionaba bastante bien [...] La experiencia de ese modelo fue tan buena allá [...] Vimos cómo funcionaba, estuvimos en Bogotá, en Medellín, con organizaciones de la sociedad civil, fuimos asimilando las experiencias de esa gente" (P. Votrubia, Comunicación personal, 3 de noviembre de 2020).

Cuando los miembros de la CCCC viajaron a Colombia, las veedurías aún no estaban reguladas por ley. La comisión importó un modelo institucionalizado en la práctica, del cual, lo que más les llamó la atención, fue que los veedores tenían la capacidad de solicitar acceso a la información a la institución pública bajo vigilancia, algo que en Ecuador aún no podía hacerse, así que una de las primeras adaptaciones al contexto ecuatoriano, fue que la CCCC actuaba como solicitante de la información requerida por los veedores (P. Votrubia, Comunicación personal, 3 de noviembre de 2020).

De acuerdo con el entonces encargado de la unidad de prevención, la primera veeduría que se conformó en Ecuador fue por iniciativa de la Comisión y se realizó sobre el proceso judicial sobre los actos de corrupción del gobierno de Bucaram. A partir de ahí, los comisionados y funcionarios de la CCCC se dedicaron a promover las veedurías ciudadanas entre la ciudadanía, procurando que se tratara de personas "con cierta presencia en su comunidad [...] gente que normalmente tenía mucha credibilidad en su medio" (P. Votrubia, Comunicación personal, 3 de noviembre de 2020).

En abril del 2001 se publicó el Reglamento de creación y funcionamiento de las Comisiones Veedoras y Asesoras, definidas como grupos de personas conformadas por el pleno de la CCCC, con atribuciones para vigilar y hacer control de la gestión pública a través de personas naturales, grupos legalmente reconocidos o personas privadas. De forma similar a la normativa colombiana, para acceder al estatus de veedor se establecieron ciertos requisitos, como acreditar la nacionalidad ecuatoriana o residencia permanente mínima de tres años, tener "reconocida honestidad y probidad", no tener conflicto de intereses con el objeto de la veeduría, así como no ser dirigente ni militante activo de partidos, organizaciones o



movimientos políticos (Reglamento de creación y funcionamiento de comisiones veedoras y asesoras, 2001).

En lo que respecta a sus atribuciones, las veedurías podían solicitar información a cualquier funcionario público, persona natural o jurídica vinculada con el objeto de la vigilancia (para lo cual la CCCC debía extender una credencial a los veedores); ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración, así como sobre particulares con vínculos con el sector público; informar a la CCCC sobre hallazgos de posibles irregularidades en el ejercicio de la administración pública, vigilar procesos de planeación, presupuesto y ejecución de gasto, así como procesos de contratación; evaluar la calidad técnica de obras y servicios, así como sugerir la designación de peritos a la CCCC.

A los veedores también se les establecieron obligaciones como usar la credencial otorgada por la comisión, comprometerse por escrito a guardar reserva sobre la información directa o indirecta obtenida en el ejercicio de la actividad, hasta que la CCCC se pronuncie en informe final; comunicar sobre el fin de la actividad a la Comisión; así como no participar en actividades políticas o partidistas, ni usar la información con fines político-electorales (CCCC, 2001).

En el 2001, la CCCC participó como apoyo técnico en un proyecto de Veedurías Sociales implementado por el Ministerio de Bienestar, la Defensoría del pueblo y la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán). Este proyecto ejecutó un modelo piloto para conformar comisiones de veedurías para monitorear el funcionamiento de los programas sociales del ministerio en municipios de tres provincias: Imbabura, Pichincha y Chimborazo.

La Consolidación De La CCCC. Los comisionados de la CCCC participaron activamente en la redacción de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información, que fue publicada en el 2004. Durante el 2002 los representantes de este organismo también fueron parte de un equipo de trabajo para crear un sistema anticorrupción, en conjunto con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además de agencias de control como la Contraloría o la Defensoría del Pueblo.

En junio del 2003, el presidente Lucio Gutiérrez mandató la creación de un comité encargado de diseñar un sistema anticorrupción, lo que desató el descontento de actores políticos y de



la sociedad civil, quienes habían participado de un ejercicio de deliberación. Como respuesta, un grupo de 23 personas publicaron un comunicado en defensa de la CCCC como "la única representación de la sociedad civil en asuntos anticorrupción" ("Los casos que el sistema de anticorrupción ecuatoriano gutierrista tiene pendientes", 2004).

En el 2004, la legitimidad de la comisión y sus capacidades acumuladas se vieron amenazadas por confrontaciones entre organizaciones sociales, partidos políticos y el poder ejecutivo. En ese año, la renovación de los consejeros fue disputada por actores políticos que desplegaron estrategias para impulsar candidatos, lo que produjo conflictos públicos y jurídicos, además de un retraso de los nuevos nombramientos. Como consecuencia de estas disputas se crearon fracturas entre las organizaciones de mujeres, trabajadores y de derechos humanos (E5; Olivo Espín 2013).

Aunque los conflictos entre las organizaciones se extendieron a disputas por el control de espacios estratégicos en la estructura burocrática del organismo, además de que entre la opinión pública se instalaba una percepción de falta de capacidad de dicho organismo para detener la corrupción (Olivo Espín, 2013; Sotomayor, 2008), las acciones sobre este tipo de casos y las actividades preventivas impulsadas por la Comisión, registraron un repunte respecto a años anteriores (Olivo Espín, 2013, p. 97). De acuerdo con la encuesta del Barómetro de las Américas, entre el 2002 y el 2008, la confianza de la ciudadanía en la CCCC creció dos puntos porcentuales (Anexo 3).

Los indicadores de la buena percepción sobre la CCCC, además de la aparente solidez de sus actividades en materia de prevención ante actos de corruptela durante estos años, no son un dato menor frente al contexto político nacional. En el año 2000, el presidente Mahuad fue derrocado en medio de una crisis económica agudizada y la movilización de sectores sociales organizados; en el 2005, el presidente Lucio Gutiérrez fue cesado por el Congreso y desconocido por el poder militar en medio de movilizaciones sociales en diversos puntos del país, especialmente en Quito, donde fueron protagonizadas por clases medias que repudiaron las maniobras del entonces presidente para cesar a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y facilitar el retorno del ex presidente Abdalá Bucaram al país (De La Torre, 2008, p. 207).



Las Veedurías Ciudadanas Durante la CCCC

De manera similar al trabajo de la RIAV en Colombia, la promoción de las veedurías en Ecuador estuvo acompañada de la producción de publicaciones como la Guía del Gestor de Veedurías, el Manual de Veedurías Ciudadanas, la Sistematización de Veedurías Ciudadanas, el Manual de Contratación Pública y el Manual de Gestión Financiera. En todos estos documentos se detallan y explican las normas que regulan los procesos de rendición de las agencias del Estado, las prácticas ciudadanas orientadas a estimular dichos procedimientos, además de prácticas recomendadas tanto para los funcionarios estatales, como para los ciudadanos que ejercen actividades de control.

El trabajo de difusión y acompañamiento de las veedurías en este periodo derivó en un total de 121 ejercicios de control registrados entre los años 2001 y 2008 (Ramírez & Yamá, 2013), de los cuales, el 21% fueron promovidos por la CCCC y el porcentaje restante por actores de la sociedad civil, en ocasiones acompañados por agrupaciones nacionales e internacionales, entre las que destacan Oxfam, la UNICEF y el PNUD. En este periodo, el 70% de veedurías registradas correspondían a atribuciones de gobiernos municipales, el 26% de gobiernos provinciales y el 4% del gobierno nacional.

En una mirada de continuidad temporal, el número de veedurías activadas durante la gestión de la CCCC no tiene una tendencia regular sino hasta el periodo 2006-2008, donde hay un aumento constante. En el 2005, cuando Quito se convirtió en el centro de las movilizaciones que derivaron en la caída del presidente Gutiérrez, este ejercicio registró un incremento casi cuatro veces respecto al año anterior, y aunque parece atractivo relacionar la conflictividad social del año 2005 con el incremento de veedurías, la mayoría de las actividades de control ciudadano registradas ese año, tienen que ver con problemáticas de servicios públicos municipales, muchas de ellas fuera de la capital del país.

Las fluctuaciones en las veedurías registradas están más relacionadas con procesos al interior del organismo, es decir, se trata de una cuestión de capacidades institucionales, las cuales, aparentemente, no se vieron afectadas en el 2005. El volumen más bajo de estos ejercicios corresponde al 2004 (donde caen un 80%), año donde los conflictos alrededor de la nueva composición de la CCCC impactaron en la dilación del nombramiento de los consejeros y la redefinición de su estructura burocrática. En lo que respecta al periodo 2006-2008, el



incremento de veedurías se enmarca en una relativa estabilidad política que se experimentaba en el país con la conformación de una nueva fuerza política mayoritaria.

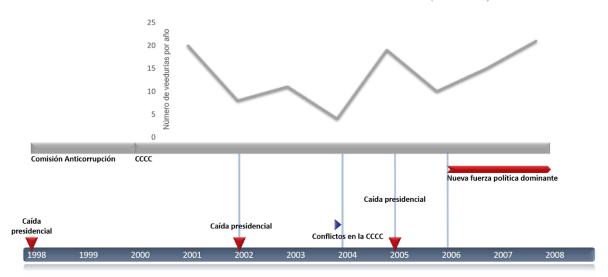


Ilustración 3. Evolución de las veedurías ciudadanas en Ecuador (2001-2008)

El Control Ciudadano en el Nuevo Régimen Político

Después de la destitución de Lucio Gutiérrez, el sistema de partidos ecuatoriano pasó de la fragmentación a tener características de partido dominante. Fue en ese momento que el movimiento político Alianza País capitalizó los sentimientos de rechazo a las élites políticas tradicionales y propuso una agenda de reformas estatales, con lo que obtuvo la mayoría para ocupar la presidencia de la República en las elecciones de 2006. Bajo el liderazgo de Rafael Correa como presidente, Alianza País se consolidó como mayoría en una posterior consulta popular, la elección de asambleístas nacionales y las elecciones provinciales del 2009 (Pachano, 2017).

La nueva fuerza político-electoral no propuso candidatos al poder legislativo, pero en el 2007 convocó un proceso constituyente que fue refrendado en una consulta popular. El rediseño de la Constitución no solo fue respaldado electoralmente, sino también, con el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en los debates de la nueva Carta Magna, quienes participaron en mesas de discusión, envío de propuestas por correo o medios electrónicos. En estos debates participaron algunos funcionarios de la CCCC, quienes asistieron a diferentes reuniones para visibilizar el trabajo hecho por la comisión durante sus diez años de funcionamiento y asegurar la continuidad de su trabajo (E5).



Las razones técnicas para dar continuidad a las funciones de la comisión, se entreveraron con el clima de afronta hacia los partidos políticos que enmarcó las discusiones de reforma, dando como resultado una nueva rama estatal denominada Función de Transparencia y Control Social, que se compone por diez organismos de control: la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, las superintendencias 17 y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

Aunque el CPCCS conservaría un diseño de institucionalización ocupacional de las demandas de los promoventes (Gurza & Szwako, n.d.), se distingue de la CCCC por el nombramiento de sus dirigentes a través de procesos de concursos de méritos y oposición, donde la cercanía con organizaciones sociales fue apenas un criterio de selección. Al nuevo organismo de control ciudadanizado, al que migró el personal de carrera de la antigua comisión, nació con la atribución de promover la participación ciudadana, además de ejercer acciones "eficaces y contundentes para la lucha contra la corrupción y fomentar la transparencia en el Estado y la sociedad" (Asamblea Constituyente, 2008, acta 070).

En comparación con el diseño antecesor, las funciones de promoción de la transparencia, prevención y combate a la corrupción del CPCCS, fueron reforzadas con capacidad de actuar como parte procesual en el desarrollo de investigaciones administrativas. Además, la afronta contra los partidos políticos y la intervención de consultores externos (E57, 2 de febrero de 2021.) llevaron las atribuciones del CPCCS más allá de la regulación, dotándolo de facultades para organizar concursos públicos y designar autoridades tradicionalmente nombradas por el ejecutivo y el legislativo: del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado y las superintendencias de regulación.

En lo que respecta a la participación ciudadana y el combate a la corrupción, el CPCCS fue facultado para promocionar los 19 derechos establecidos en la nueva normativa nacional, además de garantizar el ejercicio de los derechos de control social, entre los que se encuentran

-

¹⁷ De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, las Superintendencias son organismos técnicos de: vigilancia, auditoría, intervención y control. Tienen personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.



las veedurías ciudadanas, reconocidas en el nuevo régimen ecuatoriano por la Constitución y por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), donde son definidas como:

modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, artículo 84).

En el 2011 se publicó el primer reglamento de las veedurías ciudadanas, que establece prácticamente las mismas condiciones, obligaciones y atribuciones que contenía el reglamento de la CCCC, aunque en esta nueva norma se definen tres tipos de veeduría: las solicitadas por la ciudadanía, las convocadas por el CPCCS y las solicitadas por alguna institución del Estado. El nuevo reglamento también define los pasos o procesos que debe seguir:

En la fase de preparación, se difunde la actividad a realizar entre la ciudadanía y las autoridades, se formaliza la inscripción de los veedores, quienes ingresan a un periodo de inducción y planificación para que posteriormente el Consejo apruebe el plan de trabajo la veeduría; durante la etapa de ejecución se desarrollan las actividades planificadas; y en la etapa final los ciudadanos presentan un informe final al CPCCS, para que el pleno del Consejo emita una resolución en torno a las conclusiones de los veedores y dictamine el curso que deben seguir los resultado del control social (Gutiérrez, 2017).

Este marco institucional también introdujo otra innovación: el CPCCS está facultado con atribuciones para investigar actos perjudiciales a los derechos de participación, así como aquellos que generen corrupción; emitir informes donde se determine la existencia de indicios de responsabilidad, actuar como parte procesal en el desarrollo de investigaciones y solicitar medidas de protección para los ciudadanos denunciantes. Además, la normativa facilita la activación de dos mecanismos para amplificar las posibilidades de las veedurías para producir resultados: el costo reputacional, a través de la socialización de los informes de los veedores; y la coacción, mediante las facultades que tiene el pleno del CPCCS para iniciar procedimientos de investigación o, solicitar a otras agencias del Estado, la apertura de expedientes para resolver sobre posibles atentados contra los derechos de los ciudadanos y/o actos de corrupción de las autoridades bajo vigilancia (CPCCS, 2016A).



El despliegue del CPCCS. En el 2009 entró en funciones un gobierno transitorio del CPCCS con siete consejeros electos por la Asamblea Nacional, lo que fue criticado por legisladores de oposición, argumentando que esto violaba la Ley. En el 2010 se conformó el primer pleno de consejeros de acuerdo con el concurso de méritos y oposición establecido por la normativa. Los nuevos dirigentes del organismo conformaron dos grandes bloques, uno mayoritario, compuesto por perfiles con afinidad por el proyecto impulsado por Alianza País; y otro en minoría numérica, cercanos a fuerzas políticas que para ese entonces ya se habían distanciado de la fuerza política gobernante (E57).

A diferencia de la CCCC, el novedoso organismo de participación y control social tuvo una intrincada recepción mediática. Una de las primeras veedurías realizadas, que involucraba al hermano del presidente, terminó con una demanda de perjurio y falso testimonio contra los veedores. A esto se suman episodios conflictivos como el proceso de selección de las autoridades de la Corte Constitucional en el 2011, la selección del fiscal general durante el mismo año y los procesos de vigilancia sobre la reestructuración del Consejo de la Judicatura en 2012 (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2009).

Al margen de los cuestionamientos en el debate nacional, los consejeros del organismo desplegaron estrategias para establecer nexos con organizaciones sociales y líderes comunitarios en los municipios, promoviendo talleres, escuelas de formación, espacios de deliberación y procesos de rendición de cuentas (E6; E7). Una de las estrategias predominantes fueron las escuelas de formación ciudadana, una herencia de la CCCC (E5) emprendida tanto por los consejeros afines a Alianza País, como por quienes estaban en el campo opositor (E6; E8).

Las atribuciones de promoción de la participación y el acompañamiento del control ciudadano, fueron asimiladas por el CPCCS a través de una importante cantidad de actividades de difusión y capacitación a nivel territorial. Aunque en el despliegue de estas estrategias los consejeros tuvieron un papel relevante al liderar dichos procesos, crear espacios de para la deliberación entre ciudadanos y autoridades, así como promocionar las actividades del CPCCS en medios de comunicación local, la mayor parte de las actividades corrieron a cargo de los funcionarios que trabajan en el territorio: los delegados provinciales y los técnicos de participación y de control social.



El trabajo de los delegados (nombrados por el pleno) y los técnicos (electos por concursos de méritos) ayuda a incentivar procesos de participación a nivel local. A través de las actividades de promoción y acompañamiento coordinadas por estos funcionarios, los ciudadanos "palpan el acompañamiento del Consejo" (E9, 26 de enero de 2021). En la práctica, los técnicos hacen actividades de mediación política: facilitan el uso de instalaciones o aparatos tecnológicos, generan alianzas entre veedores y expertos, gestionan reuniones con autoridades, intervienen para concientizar a quienes son objeto de vigilancia sobre derechos que les niegan a los ciudadanos y, en caso de continuar los problemas, activan procesos institucionales que pueden derivar en llamados de atención del pleno del CPCCS o la intervención directa del área jurídica.

Entre el 2012 y el 2018, los informes de rendición de cuentas del organismo reportan más de 70 mil ciudadanos involucrados en actividades de formación y deliberación y, aunque es complicado distinguir cuantitativamente qué temática se trataba en estas actividades, es posible diferenciar entre temas de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano. Los últimos dos también involucran autoridades de los gobiernos locales, por un lado, porque el nuevo régimen político las hizo sujeto de obligaciones en materia de rendición de cuentas, y por otro, porque se detectó una necesidad de sensibilización sobre los derechos de los ciudadanos para solicitar información y ejercer control sobre la gestión de las administraciones, actividades a las que regularmente los funcionarios y representantes son reacios (E9, 26 de enero de 2021; E10, 26 de junio de 2020).

En este punto cobra sentido la formalización de las veedurías, que para algunos sería hasta extremista por el hecho de dotar a los veedores de una credencial para identificarse:

las autoridades no asimilan que la gente tiene el derecho a participar [...] Si eres un líder barrial que está siendo afectado por un problema y pretendes irte a un municipio a golpear la puerta y decir: vengo a controlarte, lo más seguro es que te manden pateando. Pero si tú llegas con una credencial del consejo de participación, el posicionamiento para mal o para bien que hemos tenido, nos ha permitido tener una representatividad que le permite al ciudadano llegar, porque la autoridad sabe que el ciudadano no está solo [...] (E9, 26 de enero de 2021).

Como lo expresa un ex delegado provincial, no se trata de la credencial sino de lo que esta representa: el respaldo del CPCCS. Aunque él mismo acepta que los procesos burocráticos



para conformar una veeduría pueden ser engorrosos y desalentar la participación, también considera necesario que los ciudadanos puedan ejercer estas actividades dentro de un marco de normas, pero, sobre todo, de contención que les facilite el ejercicio de sus actividades de vigilancia. Hasta el momento nada impide hacer control ciudadano por otras vías.

La falta de homogeneidad en los intereses de los consejeros, las dinámicas políticas y administrativas que cruzan a la gestión del CPCCS, así como los métodos de composición de la estructura burocrática en los territorios, son factores que han facilitado una mayor autonomía de los delegados y los técnicos a nivel subnacional para tomar decisiones y ejercer sus actividades, por lo que es incorrecto atribuir sus actividades al seguimiento de directrices nacionales. Consejeros de dos plenos (2010 y 2015) intentaron establecer un sistema de metas de participación para cada provincia, lo que no fue bien recibido por los técnicos (E9, 26 de enero de 2021; E10, 26 de junio de 2020; E11, 11 de septiembre de 2020).

El límite del CPCCS. El andamiaje institucional que se construyó a través de las actividades de difusión y acompañamiento de los derechos de participación ciudadana y control social, contó con cuatro veces más presupuesto que el que tenía la CCCC, con incrementos constantes hasta el año 2014. A partir del 2015 el CPCCS no solo experimentó una reducción de sus ingresos, sino que se intensificaron los embates a su legitimidad en medio de un clima de polarización política que llevó a su rediseño durante el gobierno nacional que entró en funciones en el 2017.

Todos los nuevos integrantes del pleno de consejeros, electos en el 2015, tenían algún tipo de vínculo con la administración pública nacional (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2009), lo que provocó la protesta de los legisladores de oposición, quienes, manifestando su inconformidad por la cercanía de los seleccionados con el partido del presidente, se ausentaron de la sesión de toma de posesión. A ello se suma el desafío público lanzado por un grupo de actores provenientes del Colectivo Nacional Unitario de Trabajadores Indígenas y Organizaciones Sociales, el Frente único de Trabajadores y otras organizaciones que, un día antes de la toma de posesión del nuevo consejo, anunciaron la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), reclamando para sí la herencia de la extinta CCCC.

En estas condiciones, los consejeros del CPCCS dirigieron el trabajo del organismo sobre la base de sus antecesores. Estrategias como las escuelas de formación ciudadana y la visita



personal a los territorios para sostener reuniones con organizaciones sociales, fueron intensificadas (E9, 26 de enero de 2021). En 2016 se publicó un documento donde se sistematizaron los módulos de formación en participación ciudadana, en colaboración con *Childhood international*.

Durante estos años el clima de disposiciones ciudadanas hacia las instituciones políticas comenzaría a ganar carga negativa. A partir del 2015 la popularidad del presidente Correa comenzó a decrecer, al igual que la confianza en el gobierno y el poder legislativo que, según registra Latinobarómetro, cayó en promedio 15 puntos porcentuales entre el 2013 y el 2016 (Anexo 4). De acuerdo con encuestas de la empresa Perfiles de Opinión, la credibilidad del organismo también tiene un declive a partir del 2015, una disposición que está altamente correlacionada con las mismas valoraciones hacia el gobierno (Recalde & García, 2019).

Este proceso de desencanto coincide, además del inicio de la disminución en los ingresos del Estado, con un giro *decisionista* en el gobierno de Correa y la agudización de conflictos entre el ejecutivo y movimientos sociales que reclamaban influencia en la vida pública (F. Ramírez Gallegos, 2017). En ese entonces el principal clivaje político nacional giraba en torno a la filiación o la oposición hacia el correísmo, por lo que no resulta extraño que la desaparición del CPCCS se convirtió en una causa abanderada por portavoces de los principales partidos de oposición: CREO, Acuerdo por el Cambio y Sociedad Patriótica.

La Reinstitucionalización del CPCCS

Las elecciones presidenciales del 2017 marcaron un giro dramático en la vida política nacional; Lenin Moreno, quien fue electo como titular del ejecutivo bajo las siglas de AP, marcó distancia de su antecesor. Una muestra de la escisión del nuevo mandatario con el proyecto *correísta* es la consulta popular que convocó en su primer año de gobierno, donde se planteaba, entre otras cosas, eliminar la reelección indefinida (lo que en la práctica inhabilitaba a Correa para un nuevo mandato) y reestructurar el CPCCS, primero, instaurando un Consejo Transitorio (CT) para evaluar a todas las autoridades nombradas por el pleno en funciones, y después, poniendo en marcha un nuevo método de elección de los consejeros, ahora mediante el voto popular.



El sí por la reestructuración del CPCCS obtuvo el 64% de los votos, por lo que los siete consejeros en funciones fueron cesados y sustituidos por un nuevo pleno, electo por ternas enviadas por el ejecutivo a la Asamblea Nacional. De entre los seleccionados, dos nombres fueron sugeridos por la CNA, y al igual que en el periodo de gobierno anterior, la oposición (ahora de filiación *correísta*) cuestionó la legitimidad de los nuevos consejeros debido a sus trayectorias políticas y la cercanía con el presidente en turno.

En un periodo de cien días, el CPCCS transitorio destituyó a cinco vocales del Consejo Electoral, nueve jueces de la Corte Constitucional, tres jueces del Tribunal Contencioso, los cinco vocales del Consejo de la Judicatura y tres titulares de superintendencias. Los 463 días de operaciones del CT se concentraron en la revisión de las decisiones del pleno anterior y el nombramiento de nuevas autoridades, lo que, sumado a recortes en el personal operativo, constantes cambios de sede y la disminución de presupuestos, impactó en una disminución de las actividades regulares de la burocracia para promover actividades de participación en los territorios (E9, 26 de enero de 2021; E11, 11 de septiembre de 2020, E13, 20 de agosto de 2019).

Lejos de trabajar por remontar la credibilidad del CPCCS, los dirigentes del pleno transitorio apoyaron abiertamente la desaparición del organismo. A pocas semanas de abandonar su encargo como presidente del CT, Julio Cesar Trujillo anunció públicamente el inicio de una campaña para recolectar firmas entre la ciudadanía y solicitar un referendo para eliminar el consejo de participación a través de un colectivo denominado Comité Por la Reinstitucionalización Nacional (Bolaños, 2019). Este año y el que sigue, las veedurías registran un declive.

La Expansión de las Veedurías y sus Episodios

Entre el 2012 (año a partir del cual se dispone de información sistematizada) y el 2016, el CPCCS tiene registros de 590 veedurías, de las cuales, el 75% se reportan como solicitadas por la ciudadanía. Sin embargo, una buena parte de estos ejercicios de control no concluyen de acuerdo con el reglamento. Entre el 2013 y 2015, aproximadamente la mitad de las veedurías registradas no presentaron el informe final (Gutiérrez, 2017, p. 52). Esta cifra puede ser un indicador de que el ejercicio no inicia, es abandonado en el transcurso de las



actividades o no se entrega el informe requerido, a pesar de que se pueda cumplir con el objetivo.

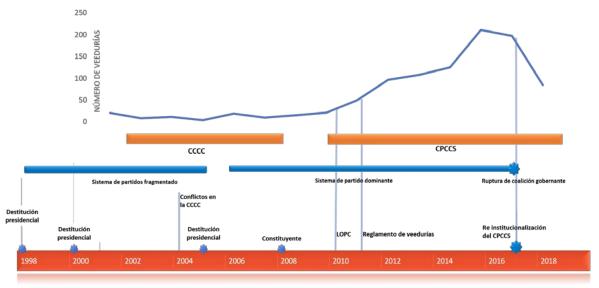
A diferencia de las veedurías registradas en el periodo de existencia de la CCCC, en esta ocasión no aparecen organizaciones sociales de tipo nacional o internacional como parte de quienes solicitan su estatus de veedor. Este dato es destacable pues es un fenómeno que ocurre en un periodo de tiempo marcado por una cruzada del gobierno nacional por "descorporativizar" el Estado, acompañado de un distanciamiento entre las organizaciones sociales y el Estado (F. Ramírez Gallegos, 2010, 2017).

En una mirada de largo plazo que se puede extender desde el año 2001 hasta el 2018, el incremento en el número de veedurías ciudadanas registradas de forma anual es notorio en el periodo 2010-2016, en el marco de las funciones del CPCCS. Pero es en este mismo periodo que también se observan los decrecimientos más pronunciados en el 2017 y, en el 2018. Si se considera que es durante estos dos años que se reformó el Consejo y entró en operaciones el pleno transitorio, la estabilidad institucional se convierte en un factor importante para explicar el descenso en el registro de veedurías.

La correlación entre la estabilidad del organismo promotor de las veedurías en los episodios de crecimiento o decrecimiento, ocurre tanto en el periodo de la CCCC como en el del CPCCS. Como se mostró párrafos atrás, en el 2004 hay un descenso en el número de veedurías registradas, año en el que las disputas por la renovación de consejeros y del aparato burocrático produjo conflictos en el organismo. En una tendencia contraria (aumento de dicho ejercicio) se identifican como contexto la destitución presidencial del año 2005, el proceso constituyente del 2008, la publicación de la LOPC, la creación del CPCCS en el 2010, así como el reglamento de veedurías en 2011.



Ilustración 4. El proceso de expansión de las veedurías en Ecuador



La relación entre estos episodios y el incremento o decremento en el número de veedurías registradas no es de causa y efecto, sino que operan como contexto en los procesos de consolidación del entorno institucional en el que se promueven y acompañan estas actividades de control ciudadano. En el 2005 el número de veedurías crece, a pesar de la conflictividad social y la crisis política que acompañaron la caída del presidente en turno; mientras que el descenso de los años 2017 y 2018, está enmarcado en el quiebre de la fuerza política hegemónica, pero directamente relacionado con el cambio directivo y administrativo en el CPCCS.

Esta relación no significa que la activación de veedurías dependa exclusivamente de las capacidades institucionales del organismo promotor. En estos procesos también operan las disposiciones de la ciudadanía. De acuerdo con datos del Barómetro de las Américas, en Ecuador hay un ascenso constante en el porcentaje de personas que declaran haber participado en una reunión municipal entre los años 2008 y 2016, extrañamente, en un periodo donde los índices de asociatividad no registran cambios sustantivos según la misma encuesta (Anexo 5).

La Comparación entre los Países

Como se advirtió en la introducción de esta tesis, la comparación de los procesos de institucionalización de las veedurías ciudadanas en Colombia y Ecuador puede ser



problemática si se piensa en casos independientes, pues la creación de las veedurías en el segundo país está influenciada por el primero. Pero tratándose del estudio de procesos de construcción institucional, la relación entre los casos no oscurece el entendimiento de cómo los actores despliegan estrategias diversas y hacen diferentes usos de los recursos disponibles para lograr sus objetivos.

Condiciones

Si la información es una condición necesaria para las prácticas de control ciudadano (Cunill, 2003), la creación de las veedurías ciudadanas en Ecuador se enfrentaba, de entrada, a una barrera. Los actores de la CCCC observaron que, en su país, los ciudadanos no podían solicitar información pública como se hacía en Colombia, por lo que modelaron a la comisión como un actor con capacidad de hacerlo a nombre de los veedores. En este sentido, la misma creación del ejercicio de control sirvió como una manera de promover el acceso a la información pública. Después, los comisionados se involucraron en la hechura de la ley de transparencia.

Durante los años noventa, las veedurías en Colombia contaban con el derecho a la información consagrado en la Constitución, además del uso de mecanismos como las acciones de petición y las acciones de tutela. En la Ley 850 se enfatizó el derecho de los veedores para solicitar información y no es, sino hasta el 2014, que se promulga una norma exclusivamente orientada a garantizar el ejercicio de dicho derecho.

Otra condición destacada en la literatura sobre control ciudadano es la disposición de personas con saberes, capacidades y habilidades que les permitan analizar la información, además de emitir juicios sobre los objetos de vigilancia. Tanto en Colombia como en Ecuador, este tipo de actores están presentes durante el proceso de expansión de las veedurías, pero su función no se limita a ejercer control sino a transferir distintos tipos de recursos a otros sectores sociales. Ello ha permitido la expansión de las actividades a través de mecanismos de difusión y de acompañamiento.

Una tercera condición tiene que ver con capacidades estatales. Mientras en Ecuador el control ciudadano ha sido institucionalizado a contramano de una rama judicial, primero sujeta a la injerencia de las fuerzas en el legislativo y, después, a la influencia de ejecutivos fuertes; en



Colombia, las veedurías son parte de un activo proceso de judicialización de la política, facilitado en parte, por el activo papel de la Corte en la historia del país (Cepeda, 2011).

Los sistemas de control

Tanto en Colombia como en Ecuador, las veedurías se han fortalecido y expandido a través de la confluencia de agendas de actores estatales y actores sociales. En el primer país se entrecruza la promoción del combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, a través de estrategias gubernamentales y políticas públicas de diferentes agencias del Estado.

La confluencia de agendas en Colombia ha discurrido a través de episodios pasajeros, descentralizados y en ocasiones descoordinados, lo que ha derivado en un sistema de control donde se articulan, formalmente, agencias del ejecutivo, organismos poder judicial, entes de control y representantes de la sociedad civil. En el 2003 las veedurías se regularon, al mismo tiempo que se creó la RIAV, red en la que operan organismos que también pertenecen a la CNM. Posteriormente las veedurías se enlazaron con la CNCLCC y un año después, con el CNPC.

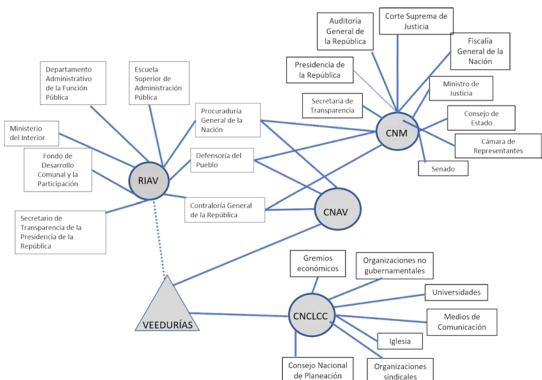


Ilustración 5. Las veedurías y el sistema de control colombiano (2011)



La ilustración número 5 refleja, de manera estática, un sistema compuesto de acuerdo a lo que mandatan las normas del Estado colombiano. Aunque por ley, las veedurías se conectan de forma directa con este entramado a través de su representación en la comisión de acompañamiento, dicho órgano no funciona. También cabe recordar que la principal articulación de las veedurías con la RIAV no es a través de las agencias nacionales, sino de sus símiles en lo local.

En Ecuador las agendas de actores sociales y del Estado han confluido a través de un sistema centralizado, dando lugar a arreglos institucionales en donde se insertan figuras con representación de la sociedad civil para instrumentar las políticas de participación, rendición de cuentas y combate a la corrupción. En el arreglo de la Constitución de 1998 las veedurías fueron una política a cargo de la CCCC, mientras en el régimen del 2008 estas se convirtieron en un derecho regulado por el CPCCS, organismo articulado con otros entes de control en la FTCS. A diferencia de Colombia, estos organismos no están conectados con los demás poderes del Estado.

2010 2001-2008 Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros Superintendencia de Control del Comisión de Poder de Mercado Control Cívico de Superintendencia la Corrupción de Economía Popular y Solidaria Superintendencia de Ordenamiento Territorial Superintendencia de Protección de datos personales Superintendencia de Bancos Veedurías ciudadanas Contraloría Defensoría del General del Estado Pueblo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Veedurías

Ilustración 6. Veedurías y sistema de control en Ecuador (2002-2010)



En ambos sistemas se institucionalizan formas de representación ciudadana alrededor de las instituciones de control, aunque en Ecuador son centralizadas y en Colombia dispersas. En el primer caso han tenido forma de instancias únicas, primero con criterios de representatividad y luego meritocráticos. En los dos países resulta predominante el papel de los organismos de control como las defensorías, contralorías o el CPCCS. A través de este tipo de agencias estatales es posible encontrar una importante producción de políticas, manuales, procesos administrativos, talleres, entre otras actividades que se convierten en rutina. Ello deriva en la creación de capacidades propias, al menos en lo que tiene relación con la promoción y el acompañamiento de actividades ciudadanas de rendición de cuentas.

El contexto político

Los procesos de consolidación y expansión de las veedurías Colombia y Ecuador ocurren a través de condiciones políticas distintas, lo que se relaciona con las diferencias en el diseño institucional de dicho mecanismo participativo.

En el primer país, la proliferación de actividades sociales de control sobre la gestión pública, lo que, sumado a sucesivas reformas legales y la creación de políticas y procesos administrativos, ha estado acompañada de una relativa estabilidad en un proceso de ampliación de la competencia política en el país, estimulado por el episodio crítico del constituyente de 1991.

En Ecuador, las veedurías han tenido una trayectoria enmarcada en un contexto de sucesivas crisis políticas e inestabilidad institucional. Se trata de un sistema de partidos que pasó de un pluralismo extremo a uno de partido dominante en un periodo de diez años. En este contexto, las organizaciones sociales que promueven la agenda del control ciudadano operaron a nivel nacional, movilizando al Estado como un instrumento de dirección de la política. En el proceso constituyente de 2008 las veedurías adquirieron un nuevo estatus institucional, pero con un tipo distinto de arreglo representativo en el organismo encargado de su regulación.



Procesos de Auto refuerzo Y Reacción

Creación de

CCCC

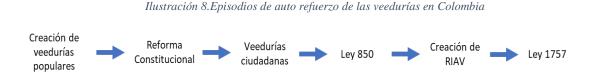
Finalmente, se comparan los procesos de expansión de las veedurías en ambos países, relacionándolos con episodios de reforma política, jurídica y administrativa que, de acuerdo con el modelo analítico propuesto, derivan en el sostenimiento de esta política en el largo plazo, a través de diferentes contextos y con la participación de diversos actores.

En Ecuador, la implementación de las veedurías como política de la CCCC es seguida de un reglamento y la publicación de manuales de apoyo. Posteriormente, esta política se convierte en un derecho de participación reconocido por la Constitución y la LOPC, además de que se inserta en el conjunto de atribuciones que tiene el CPCCS para fomentar la participación ciudadana en el país. A partir de aquí las veedurías crecen de manera acentuada, acompañadas del proceso de construcción del consejo de participación. Pero esta trayectoria de reforzamiento posteriormente se vuelve reactiva, pues al tiempo que se reforma la composición del CPCCS, el número de veedurías decrece.

Veedurías ciudadanas Constitucional LOPC Creación de CPCCS Reforma de CPCCS

En Colombia se observa un proceso de consolidación con refuerzos continuos. A la creación de las veedurías populares sigue una reforma constitucional que reconoce el derecho universal al control ciudadano, posteriormente proliferan las actividades de veeduría en el país y, después, se publica la Ley 850, se constituye la RIAV y se promulga la Ley 1757. A todos estos episodios subyace la tendencia de crecimiento de este tipo de control a cargo de la ciudadanía.

Ilustración 7. Episodios de auto refuerzo y reacción de las veedurías en Ecuador





Conclusiones

Los procesos de expansión de las veedurías ciudadanas en Colombia y Ecuador están relacionados con la confluencia de agendas participativas, rendición de cuentas y combate a la corrupción entre actores estatales y de la sociedad civil. Las diferencias entre los procesos de ambos países tienen que ver 1) con el tipo de forma que adoptan las interacciones socioestatales; 2) con el impacto que tienen las características del sistema político en la expansión de la participación ciudadana; y 3) con los tipos de secuencias de la trayectoria institucional.

En el caso colombiano se trata de interacciones socio-estatales descentralizadas, es decir, que ocurren en diferentes niveles del Estado y el espacio público a través de episodios esporádicos, a partir de los cuales se institucionalizan recursos legales y administrativos. En Ecuador, las interacciones entre actores sociales y del Estado ocurren de forma centralizada, en el ámbito nacional del Estado y con la inserción de actores de la sociedad civil en aparatos estatales especializados de política pública, desde donde también se institucionalizan recursos legales y administrativos.

Las diferencias entre los tipos de interacción y los procesos para expandir la participación ciudadana, están relacionadas con el contexto histórico. Mientras en Colombia un clima político relativamente estable y tendiente a la apertura acompaña la consolidación de las veedurías; en Ecuador, el contexto político, al mismo tiempo que facilita la aparición de estas actividades, se convierte en un factor que amenaza la capacidad de consolidarlas desde el Estado. Esto se refleja en la diferencia entre secuencias de reforzamiento constante en Colombia y la trayectoria de reforzamiento-reacción en Ecuador.



Capítulo Tres. Las Veedurías en Colombia

En este apartado se describe y analiza la forma en que se desarrollan las actividades de veeduría ciudadana en los diferentes ámbitos territoriales y de gestión estatal en Colombia, lo que involucra tanto la participación de actores de la sociedad civil como del Estado.

La primera parte del capítulo está dedicada a describir las principales características de los protagonistas de las veedurías, los objetos más recurrentes del control ciudadano, las áreas de responsabilización más comunes y la distribución de este ejercicio a nivel territorial, ensayando argumentos explicativos sobre esto último.

La segunda sección consiste en el análisis de veedurías en dos municipios como comparación de casos diversos: Medellín y Ciénaga. A través del estudio y la categorización de las formas en las que se activan y reproducen estas figuras de control en cada territorio, se da cuenta de los factores que operan en su expansión, las estrategias de movilización de recursos a las que recurren los actores y su relación con las variaciones en el contexto político. Todo ello concluye con inferencias sobre los procesos donde se construye, o no, autoridad práctica, y con cómo estas actividades son parte de la evolución de las veedurías.

Características del Control

Las veedurías en Colombia están relacionadas con perfiles sociales de liderazgo, la participación en circuitos de activismo y organización social (Velasquez et al., 2020). La notoriedad que comenzaron a adquirir estas actividades durante los años noventa estuvo relacionada con episodios de exposición pública de actos de corrupción, donde las veedurías fueron protagonistas (Quevedo, 2008). Al mismo tiempo aparecen disputas por la legitimidad de los veedores, en ocasiones relacionados con actividades de oposición política o la búsqueda de beneficios a través de sus actividades 18.

Esto tiene que ver con el reconocimiento como uno de los elementos que componen la autoridad práctica, lo que también se relaciona con las capacidades y habilidades que demuestran quienes protagonizan estas actividades de control. Es por ello que resulta importante explorar las características de quienes participan en las veedurías, lo que además

87

¹⁸ Por ejemplo, uno de los veedores más conocidos a nivel nacional, Pablo Bustos, ha llegado a alertar sobre la actividad de lo que considera falsos veedores y la necesidad de depurar esta figura.



de ofrecer elementos para describir a los actores, permite aproximarse a una idea de qué tanto están expandidas estas actividades entre diferentes sectores de la población.

De acuerdo con la encuesta de Foro Nacional por Colombia (2020), una característica llamativa es que, el grupo etario que más declara participar en veedurías, es el de los adultos mayores, lo que tiene que ver con la disposición de tiempo libre y quizás, recursos económicos (pensiones) para cubrir los costos que regularmente requieren las actividades de control. Sin embargo, independientemente de la edad, más ingresos no tiene una relación determinante con mayor involucramiento en estas actividades.

De acuerdo con el informe de la encuesta, quienes pertenecen a los estratos socioeconómicos bajos, son quienes declaran una mayor participación en veedurías (Velásquez et al., 2020, pp. 160–162). El perfil típico de un ciudadano que se involucra en estos ejercicios sería "una población adulta, nutrida de manera importante por mujeres, personas con estudios universitarios, procedentes de estratos medios y bajos, que viven más que todo en ciudades intermedias del país." (Velásquez et al., 2020, p. 163).

Estos datos coinciden con información recopilada en los años noventa sobre las características de veedores en Bogotá: individuos con un promedio de edad de 47 años, de estratos bajo y medio-bajo, un grado de escolaridad medio o superior, una ocupación que les permite ingresos para sobrevivir y alguna vinculación a organizaciones locales (Velásquez, 1998, p. 96). La característica predominante entre quienes participan en estas actividades de control ciudadano es que se trata de líderes, activistas o personas relacionadas con sectores sociales organizados (Velásquez et al., 2020, pp. 308–309).

La pertenencia a redes asociativas no es una característica extraña si se considera cómo las veedurías se expandieron durante los años noventa a través de actividades de difusión, formación y acompañamiento, hechas tanto por organizaciones sociales como por entidades del Estado. Además, estas formas de control ciudadano tienen un antecedente en las JAC y las veedurías populares creadas a finales ochenta, ambas como formas de organización colectiva. Pero esto no significa que los procesos organizativos son una condición previa a las veedurías, pues también estas también pueden activarlos.



Los Objetos de Control

¿Sobre qué se hacen veedurías en Colombia? Aunque en el discurso público estas actividades están predominantemente relacionadas con el combate a la corrupción, los problemas, temas y ámbitos sobre los que se ejerce el control ciudadano responden a preocupaciones cotidianas, muy ligadas al territorio. A la vez, estas características ofrecen un indicio sobre los actores estatales que están más involucrados como objeto de estas actividades, es decir, que experimentan la responsabilización y vigilancia por la ciudadanía.

De acuerdo con los datos identificables en la muestra de la base de datos del RUES, el ámbito territorial donde más se ejercen veedurías es el municipal, con un 56% del total de ejercicios de control registrados; y si a ello se suman los ejercicios de control ciudadano que tienen que ver con temas relacionados con el ámbito comunal, el porcentaje de estas actividades en el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos es poco más del 60%. En el ámbito departamental se ubica al 7.6% de los registros. Mayoritariamente, las veedurías tienen que ver con temas de orden local.

Tabla 8. Proporción de veedurías por ámbitos territoriales de gobierno en Colombia.

Ámbito territorial	Porcentaje
Municipal	53.0
Comunal	10.4
Nacional	9.3
Departamental	7.6
Intergubernamental	0.6
Desconocido	19.2

En proporción, estos datos son consistentes con las áreas de responsabilización sobre las que se crean las veedurías, esto es, sobre qué autoridad recaen las competencias sobre los temas bajo vigilancia. En esta categoría, los ámbitos de gobierno local también son mayoritarios con casi el 60% de los ejercicios de control frente a un 16% que responden al orden nacional.



El cambio en los porcentajes tiene que ver con que muchos programas, obras o políticas que se vigilan en el territorio, están manejadas por agencias centrales de gobierno.

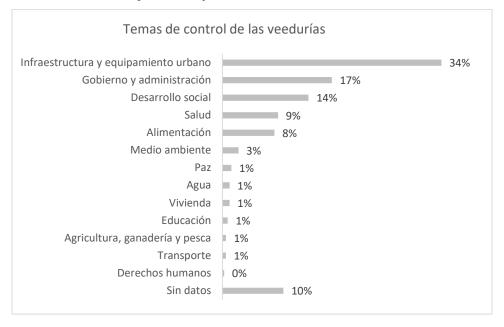
Tabla 9. Proporción de veedurías sobre tipo de autoridad en Colombia

Autoridad	Porcentaje
Municipal	48.5
Nacional	16.1
Departamental	8.7
Privados	4.5
Escuela	3.4
Comunal	2.3
Alianza intergubernamental	2.0
Alianza público-privado	0.8
Desconocido	13.8

En lo que respecta a los temas sobre los que se hace veeduría, casi el 35% tienen que ver con problemas de infraestructura y desarrollo urbano, como la construcción de edificios públicos, calles, caminos, alcantarillado o servicios públicos. En orden de prioridad siguen los ejercicios de control desplegados sobre políticas de desarrollo social con el 13%; después, los que tienen que ver con gobierno, es decir, actividades de seguimiento a la planeación y la ejecución de planes de desarrollo, procesos de toma de decisiones o el acompañamiento a todo el ciclo de una política pública, los que concentran el 11% de las veedurías; finalmente, con menos del 10%, siguen temas relacionados con salud y alimentación, este último muy relacionado con el servicio de esto en las escuelas.



Gráfico 4. Principales temas de veeduría en Colombia



En una encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría a una muestra no representativa de las Personerías municipales, los principales temas de control ciudadano son, en el siguiente orden: salud, obras públicas y alimentación escolar (Procuraduria General de la Nación & Defensoría del pueblo, 2012). Aunque el orden de prioridad es distinto, también son temas predominantes en la muestra de los datos del RUES, y ello está relacionado con 1) son ámbitos prioritarios en las preocupaciones de la gente, 2) son temas en los que fluyen muchos recursos de Estado, principalmente financieros; y 3) son políticas relacionadas con agencias del Estado que promocionan veedurías. Este es el caso de salud, donde incluso se considera a los COPACOS como un antecedente de las veedurías.

El Control en los Territorios

Una última característica que resulta relevante para este estudio es la forma en que las veedurías se distribuyen a través del país. En un nivel agregado, los registros de estas actividades tienen una tendencia de crecimiento casi constante a lo largo del tiempo, pero este no es un patrón que se replica a nivel subnacional, lo que tiene que ver con características de la sociedad, así como con capacidades y disposiciones gubernamentales. Además de las variaciones temporales, observar la distribución de veedurías en Colombia permite aproximarse al grado de expansión territorial de estos ejercicios.



Antes de examinar la distribución de la participación ciudadana en los 32 departamentos del país, cabe recordar los problemas de subregistro de las bases de datos nacionales. En el capítulo dos se expuso el ejemplo de Bogotá y la discrepancia de las cifras publicadas en la web y las de los agregados nacionales. En el siguiente análisis se deja fuera a la capital del país.

Entre los años 2014 y 2019, tres departamentos concentran el 45% de las veedurías: Antioquia, Boyacá y Nariño. Si se compara el número de estos ejercicios de control por cada 100 mil habitantes, Boyacá y Nariño se mantienen en los primeros tres puestos; mientras Antioquia pasa del primer lugar, al sexto. Respecto a la dinámica de crecimiento nacional, esta tendencia solo aparece en Antioquia y Nariño; los registros en el resto de departamentos no muestran tendencias regulares al alza o a la baja (Anexo 6).

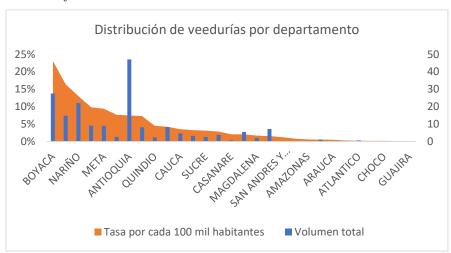


Gráfico 5. Distribución territorial de veedurías en Colombia hasta el 2018

El volumen y el incremento temporal de las veedurías pueden estar relacionados con características de la sociedad, así como de la clase política y el Estado. Nariño es un caso donde las coaliciones gobernantes han dado un importante impulso a la participación ciudadana, de manera similar al departamento de Antioquia (E53). En Boyacá, la red departamental de apoyo a las veedurías se compone por once organismos, entre ellos, una asociación de Personerías y representantes de las veedurías.

Comparativo municipal

Para analizar la manera en que se movilizan los recursos institucionalizados alrededor de las veedurías, así como su recreación y la incorporación de otros durante la puesta en marcha de



las actividades de control, se examinan y comparan los casos de Medellín y Ciénaga. En la clasificación oficial de municipios en Colombia, que permite aproximarse a las condiciones económicas y político-administrativas de los territorios, Medellín tiene la categoría más alta y Ciénaga la última, en una escala de siete (cabe aclarar que la mayoría de municipios en el país pertenecen a la más baja).

Con más de dos millones de habitantes, Medellín es uno de los municipios más importantes de este país sudamericano, lo que tiene que ver con razones económicas, políticas y de reputación internacional. Esta ciudad, que ostenta el segundo lugar de Valor Agregado Bruto del país, tiene fama de ser una ciudad emprendedora (Sánchez, 2013, pp. 189–190). Las capacidades financieras y productivas de la capital del departamento, que se relacionan con campos como la minería, la energía o el licor, facilitan que las élites gobernantes experimenten posiciones con relativos grados de autonomía y capacidad de negociación frente a las fuerzas políticas que operan en el centro, así como ante el gobierno nacional (J. Arenas, comunicación personal, 11 de marzo de 2020).

A la par de la relevancia que tiene la vida económica del municipio, la capital de Antioquia se ha convertido en un ejemplo de desarrollo para organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, que suelen referirse a ella como una ciudad modelo. La idealización de esta ciudad como un modelo a seguir, tiene mucho que ver con un proceso de significativa disminución de los índices de violencia en la ciudad a inicios de la década del dos mil, lo que regularmente se asocia a políticas de ordenamiento urbano, el alojamiento de proyectos de innovación y la participación ciudadana.

Hacia los años noventa, Medellín era considerada una de las ciudades más violentas del mundo en el marco de disputas por el control del territorio entre actores criminales, grupos de narcotráfico y conflictos políticos. De acuerdo con datos recolectados por el Centro Nacional de Memoria Histórica, tan solo entre 1980 y el año 2000, el saldo de víctimas de desplazamiento y desapariciones forzada, asesinatos selectivos y masacres, se calcula en cien mil personas para esta ciudad (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, pp. 21–22).

Frente a esta situación, enmarcada como crítica, el gobierno nacional implementó en 1991 la "Consejería Presidencial para Medellín", programa con el que se invirtieron recursos financieros para la construcción de obras urbanas, la promoción de foros de intercambio entre



organizaciones sociales, gobierno y academia, además de delegar a la sociedad civil el diseño y ejecución de proyectos de intervención (Mejía, 1992). A través de esta consejería se promovió un modelo de gestión pública que integraba actores del Estado, sociedad, agencias de cooperación internacional y actores privados, que tuvo como consecuencia el fortalecimiento de las capacidades del municipio (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, pp. 97–98).

En este periodo, donde también surgieron iniciativas de coordinación "desde abajo" entre diferentes organizaciones sociales, se construyó una dinámica organizativa que confluyó con un proceso de nacionalización del sistema de partidos relacionado con las reformas políticas del 2003, donde los actores locales experimentaron un fortalecimiento de su capacidad para disputar el dominio de fuerzas tradicionales (Arenas & Bedoya, 2011). Ese mismo año fue electo como alcalde el primer candidato independiente, Sergio Fajardo, quien ya había competido en 1999 bajo las siglas de Compromiso Ciudadano, un movimiento político que integraba líderes civiles, empresarios, representantes de ONG´S, académicos y otros personajes con reconocimiento público (Carvajal-Londoño, 2019; Martín et al., 2011).

En el año 2005, por primera vez, los registros de homicidio estaban por debajo de los mil habitantes desde 1983, y en proporción por cada 100 mil habitantes, la cifra era menor que la media nacional (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 94). El descenso en los índices de violencia estuvo relacionado con procesos de desmovilización y repliegue de grupos armados, la intervención de las fuerzas del Estado, así como los procesos de organización ciudadana e innovación en políticas de intervención urbana (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 86). Es en este contexto que se construye el mito de la transformación de Medellín.

Durante el gobierno de Fajardo, el presupuesto participativo (creado en 1996) recibió impulso al convertirse en parte del sistema de planeación municipal, lo que implicó la creación de asambleas barriales y veredales, consejos comunales y corregimentales, así como equipos de gestión, comisiones temáticas y un comité municipal de presupuesto participativo (Carvajal-Londoño, 2019). Sumado al carácter focalizado de otras políticas de participación, esto implicó un aumento en la transferencia de recursos materiales y de poder hacia las Juntas de Acción Local, espacio de representación comunitaria que se ha caracterizado por reproducir



conflictos políticos y disputas en torno a la construcción de liderazgos y la pertenencia a redes de influencia (Comunicación personal, J. Arenas, 11 de marzo de 2020; E58, 12 de marzo de 2020).

El siguiente gobierno también provino de las filas de Compromiso Ciudadano. Alonso Salazar, quien fue coordinador académico de la Corporación Región en los años noventa, dio continuidad a las políticas participativas. En este periodo las organizaciones sociales fortalecieron sus capacidades técnicas a partir de su interacción con la administración municipal (Carvajal-Londoño, 2019, 15). El presupuesto participativo abarcó a toda la ciudad, además de que se insertaron en la agenda pública temas antes relegados, como los problemas de cobertura de los servicios públicos domiciliarios y la defensa del sector de la diversidad sexual.

La irrupción de estos problemas pone de relieve la contracara del "modelo Medellín", pues las dinámicas de crecimiento económico y las políticas de desarrollo urbano no han reducido las brechas de desigualdad entre la población, ni garantizar el acceso equitativo a los derechos sociales (Duque Mesa et al., 2018, p. 205; Montoya Restrepo, 2014). Las mismas políticas de infraestructura urbana que son ejemplo a nivel mundial, también son fuente de conflicto por la exclusión de poblaciones y la disolución de comunidades de ciudadanos (Duque Mesa et al., 2018).

Para el año 2012, las políticas de participación impulsadas por los alcaldes de Compromiso Ciudadano, fueron debilitándose frente a prácticas más bien plebiscitarias incorporadas por Aníbal Gaviria, alcalde electo por una alianza entre el partido liberal y el partido verde (que también apoyó a Fajardo a la gubernatura). El abandono de los mecanismos participativos se agudizaría en el periodo de gobierno que inició en el año 2016, donde si bien fueron presupuestados más de 78 mil millones de pesos a la línea de participación, estos fueron redireccionados a rubros relacionados con convivencia y seguridad (Carvajal-Londoño, 2019).

En comparación con las características de Medellín, el caso de Ciénaga es contrastante. Con poco más de 120 mil personas, lo que lo ubica como el segundo municipio más poblado del departamento de Magdalena, apenas concentra el 9% de la población. La historia de su desarrollo económico está muy ligada a la agroexportación, principalmente de banano, por



lo que el proceso de modernización del municipio ha estado acompañada de las transformaciones en el mundo del trabajo, introducidas por la *United Fruit Company* (Hernandez & Rozo, 2006), con periodos de bonanza que han derivado en la consolidación de un estrato social compuesto por familias con alta posición económica, quienes regularmente dominan las relaciones de competencia política y el acceso a posiciones de gobierno.

Parte de la historia de Ciénaga está relacionada con conceptos de marginalidad, pobreza y explotación. En este municipio ocurrió un evento trascendente para las organizaciones obreras del país: el asesinato masivo de un grupo de trabajadores en huelga en 1928, a manos del ejército. Actualmente el 99% del territorio municipal es rural, con la mayoría de predios en manos de grandes latifundistas y la consecuente exclusión de poblaciones indígenas y campesinas que, además, son víctimas del conflicto armado (Badillo & Cuello, 2021, p. 5).

La alta concentración de tierras y la producción económica, tiene su correlato en una dinámica de competencia política no muy distinta a lo que se experimenta en otros municipios del caribe colombiano, caracterizada por el dominio de figuras personales, de "caciques políticos" con sólidas estructuras de apoyo que les permiten negociar con las élites políticas centrales, aunque esto no significa que ostenten una posición de independencia, pues:

... la relación entre el centro, el gobierno nacional y los locales es bastante asimétrica, casi de subordinación, de dependencia. Como no somos Estado Federal, sino que somos una república unitaria, entonces esa relación no se vuelve de cooperación, sino que se vuelve una relación de dependencia... si el gobierno nacional da una orden a un alcalde o pide algo, entonces el alcalde tiene que moverse en función de eso (A. Acosta, comunicación personal 18 de enero de 2021).

En el argot colombiano, las redes, predominantemente familiares, que controlan las estructuras de movilización en la costa son conocidas como "casas políticas". En el departamento de Magdalena, una de estas casas está asociada al apellido Cotes, cuyo dominio se ha ido debilitando de a poco; primero en la capital, donde, en el 2015, ganó Fuerza Ciudadana, un movimiento con agendas de izquierda fundado por Carlos Caicedo. Cuatro años después, Caicedo derrotó a Luis Cotes en las elecciones departamentales, quien ya había



gobernado Magdalena entre los años 2012 y 2015, antes del periodo de gobierno Rosa Cotes, su hermana.

En el municipio de Ciénaga, Caicedo fue el candidato a gobernador más votado, pero el ganador de la elección a la alcaldía fue Tete Samper, abogado de extracción popular y fundador de la compañía "Minerales Luis Tete Samper Y Compania En S C A.". Este personaje gobernó la localidad en el periodo 2012-2015 a través del partido Polo Democrático, después de un proceso altamente conflictivo por el conteo de votos y de ser denunciado por suscribir un contrato de concesión minera con el Estado, un año antes de las elecciones.

Samper volvió al poder como candidato independiente en el 2019, con una victoria de 25 puntos porcentuales por encima del segundo lugar y apoyado públicamente por Luis Cotes. El antropólogo Álvaro Acosta explica este fenómeno a través de la capacidad de control territorial que logran este tipo de liderazgos en los municipios:

los partidos en lo local son más microempresas electorales y no propiamente estructuras de debate de ideas y conquista de poder, la conquista de poder la hacen las personas y se nutren de los partidos para sustentar sus aspiraciones... los votantes también saben eso, entonces la relación personaje partido casi siempre es muy distante... (A. Acosta, comunicación personal 18 de enero de 2021).

Dadas las características económicas y poblacionales del municipio, no es extraño encontrar pocas agrupaciones sociales con una actividad densa en el espacio público, aunque de manera reciente han surgido iniciativas de activismo impulsadas, predominantemente, por jóvenes, así como por organizaciones agrupadas en torno a agendas étnicas de género y al conflicto armado (E52). Parte de estas dinámicas tienen el soporte de organizaciones internacionales que aportan recursos financieros y de capacitación, tanto a la sociedad como al gobierno local, entre ellas la Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia y el PNUD.

De acuerdo con un ex consultor, que participó en un estudio del PNUD sobre control ciudadano en los municipios donde se implementan políticas derivadas de los Acuerdos de Paz firmados en 2016, el municipio de Ciénaga proyecta "un panorama desolador", pues a la presencia del paramilitarismo se suma una baja participación de la sociedad civil y una escasa voluntad política para que los temas de control ciudadano sean prioridad en la agenda. Hasta



el momento, ningún gobierno ha promovido innovaciones para la participación ciudadana, que regularmente adopta formas plebiscitarias, sobre todo en la construcción de los planes de desarrollo municipal (E52).

Las Veedurías Ciudadanas

Medellín es el municipio con más veedurías ciudadanas en todo el país, en términos brutos. De acuerdo con los datos de la RIAV, entre los años 2008 y el 2018 se registran 362, de las cuales el 61% tienen una duración de menos de cinco años, alrededor del 15% se extienden entre los seis y quince años, el 12% tienen una vigencia registrada de entre 20 y 21 años y el 10% tienen una duración indefinida. De acuerdo con funcionarios públicos locales, gran parte de las veedurías surgen para atender problemas muy puntuales y en seguida desaparecen. Las que se encuentran activas durante largo plazo en el espacio público, son contadas (E15, 2 de julio de 2020, E59, 12 de marzo de 2020).

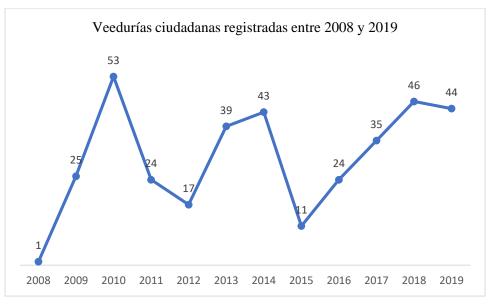


Gráfico 6. Histórico de veedurías registradas en Medellín

En la gráfica número 6 se puede observar un pico en el número de veedurías ciudadanas registradas en el 2010, con un incremento del 112% respecto al año anterior. En esta fecha, 38 de las 53 registradas en la base de datos, tienen como objeto vigilar el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor. Aunque en diferentes publicaciones y manuales sobre este programa se sugiere implementar mecanismos de control y veeduría, no existe una norma que obligue a crearlas.



De acuerdo con informes de la red de agencias nacionales encargadas de promover este derecho de control ciudadano, Antioquia fue escenario de las primeras actividades de formación para la creación de las redes departamentales de apoyo a las veedurías ciudadanas (Bravo, 2011). Esta red integra, además de las agencias estatales previstas por la norma, a dos entidades del gobierno departamental: la Secretaría de Salud y la Secretaría de Participación (E2).

Gran parte del trabajo de estas agencias del Estado consiste en el diseño y ejecución de programas de formación de veedores y ciudadanos que ejercen actividades de control. Un ejemplo de ello es la Secretaría de Salud, que a lo largo de su participación en la red ha desarrollado una oferta de seminarios, diplomados y cursos con distintas cargas horarias y diferente duración. De acuerdo con una de sus promotoras, estas actividades tienen un público cautivo, pues a la gente le gusta participar, sobre todo porque se incentiva con los certificados que se otorgan (E3).

El estímulo estatal de veedurías no solo se debe a las entidades departamentales que componen la red y tienen su sede en Medellín, sino también a la actividad de oficinas del gobierno municipal y de la Personería, que promueven, en conjunto, la creación de dichos ejercicios de control y la capacitación de ciudadanos para ello, sobre todo en las áreas donde hay un importante flujo de recursos financieros y conflictos, como sucedió con los presupuestos participativos durante el gobierno de Salazar (E14; E15).

La Secretaría de Participación Ciudadana del municipio cuenta, desde el 2012, con un equipo de apoyo al control social de lo público, que ha articulado sus actividades de formación y acompañamiento en colaboración con universidades y organizaciones como Transparencia por Colombia. (E15). De acuerdo con el Índice de Participación Ciudadana de Medellín 2017, elaborado por esta agencia gubernamental, el 28% de los integrantes de las organizaciones participantes en el estudio declaran haber usado veedurías; se trata del tercer mecanismo participativo más recurrido por los encuestados, después de los derechos de petición y el envío de quejas y peticiones (Alcaldía de Medellín, 2017).

A la promoción de veedurías también se suma el trabajo de la Contraloría municipal, que entre los años 2008 y 2011 tuvo como lema: "Con participación ciudadana en el control fiscal, Medellín Gana". Desde hace siete años, este organismo promueve un seminario de



capacitación para ciudadanos que ejercen tareas de fiscalización, además de talleres de socialización y capacitación para veedores (E60, 12 de marzo de 2020).

A diferencia de Medellín, en Ciénaga no existen figuras de control ciudadano reportadas por la Personería o por el RUES hasta mayo del 2020, lo que resulta sorprendente si se toma en cuenta que en este municipio se creó la primera veeduría para hacer seguimiento a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), un programa gubernamental derivado de los Acuerdos de Paz, con el que se busca asegurar la inversión de recursos en regiones rurales con condiciones de pobreza, afectación por conflictos armados, debilidad administrativa y presencia de economías ilegítimas.

La ausencia de registros de veedurías en este municipio, puede ser un indicador de una nula activación de estos mecanismos de control o de deficiencias administrativas del Estado, algo que se ha detectado en las agencias que componen la RIAV. La segunda explicación es más plausible. De acuerdo con un ex consultor del PNUD, Ciénaga forma parte de un conjunto de municipios donde las capacidades gubernamentales son bajas y las personerías tienen información muy precaria sobre las actividades de control ciudadano que se realizan en el territorio. En prensa se puede ubicar una veeduría registrada en el 2018 para hacer control a la gestión de recursos de la policía nacional.

En palabras de un dirigente político local, en Ciénaga las veedurías son una práctica recurrente entre líderes sociales, aunque por lo regular funcionan como un medio de extorsión para obtener beneficios de los políticos, sobre todo en programas públicos que implican la transferencia de recursos financieros y existen amplias irregularidades, como el programa de alimentación escolar (E52, 2 de febrero de 2021). En medios electrónicos se puede encontrar referencia a una veeduría sobre este programa en el año 2019.

Activación de veedurías

Aunque en Colombia las veedurías pueden realizarse de forma individual o colectiva, regularmente están asociadas con procesos de organización, que pueden ser previos o durante el transcurso del control. Si bien es cierto que enmarcar normativamente estas actividades como asociativas deja fuera a ciudadanos que podrían ejercerlas (Cunill, 2003), también es cierto que los actores recurren a la agrupación para incrementar sus capacidades.



Tanto en Ciénaga como en Medellín, las veedurías pueden activarse mediante la iniciativa social o a través de procesos de inducción vertical u horizontal. Con el primer tipo se hace referencia la participación de funcionarios estatales en el incentivo de estas figuras de control, mientras que la segunda se refiere a incentivos de actores sociales sobre otros.

Entre las actividades que se originan a partir de la inducción estatal está la "Veeduría social a los servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes", que fue implementada en Ciénaga como parte de un modelo de contraloría diseñado por el Ministerio de Salud durante el periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, con el objetivo de incentivar el acercamiento de los jóvenes a los servicios que se ofertan en materia de salud sexual, monitoreando su calidad a través de los propios beneficiarios.

Durante el 2013, los integrantes de una agrupación local denominada Redlujo ingresaron a un consejo local de política social para la prevención de embarazos adolescentes; después participaron en un consejo regional, donde tuvieron contacto con un par de funcionarias del gobierno nacional, quienes los invitaron a implementar la veeduría como piloto en su municipio. En voz de uno de sus promotores, este modelo de control se distingue por tener una orientación cooperativa; incluso recuerda que, en una asamblea nacional, los participantes de este programa rechazaron la posibilidad de registrarse como una veeduría formal, porque las autoridades iban a dejar de verlos como aliados, sino como perseguidores. Sin embargo, en el departamento de Boyacá hay seis veedurías registradas con este nombre.

En Medellín, la personería del municipio y la Secretaría de Participación promovieron la creación de veedurías durante el periodo de Alonso Salazar, con el objetivo de canalizar conflictos que comenzaban a surgir alrededor de proyectos de planeación local y la asignación de presupuestos participativos, donde comenzó a haber muchas denuncias de la ciudadanía (E58, E59, E15). Como se observa en el gráfico 6, en este periodo de tiempo se registra un incremento de los ejercicios de control registrados en la ciudad.

Durante este periodo, la administración municipal promovió cursos de capacitación en temas de control ciudadano con el objetivo de crear veedurías, generar protocolos de acción y clarificar las áreas de responsabilización del Estado donde deberían actuar. De este proceso solo queda la Veeduría al plan de desarrollo de la comuna 6 (Vepe6), donde inicialmente se congregaron cuatro profesionistas que tenían alguna experiencia en actividades de



contraloría. La Vepe6 se conformó después de un par de intentos del municipio para crear veedurías sobre el mismo tema, pero estas desaparecían a los pocos meses porque se les acababa el presupuesto (E22).

De los procesos de formación y acompañamiento de la Personería, también se encuentra el caso de una veeduría a los servicios de salud (VS) registrada en 2019, después de que una asociación de usuarios del hospital San Vicente participara en capacitaciones del ente local de control. En esta agrupación se convocó a quince personas que pertenecen a distintas ligas de usuarios, un mecanismo de vigilancia ciudadana implementado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano.

Medellín también es sede de un caso hito: la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (VPDM), considerada por TC como "un ejemplo de alianza de la sociedad civil en el país" (Transparencia por Colombia, 2004, p. 12), que durante dos décadas operó sin tener registro oficial. Fue creada en 1996, en medio de los procesos de organización social e intervención del gobierno nacional para atender la crisis del municipio. La VPDM fue fundada por 23 organizaciones sociales, con el objetivo de hacer un seguimiento técnico a los planes de desarrollo de la ciudad y presentar recomendaciones públicas para su buen cumplimiento.

La VPDM ha sido punto de partida para la creación de otras veedurías. De su seno se escindió ProAntioquia, una agrupación de empresarios locales que participó en la fundación del observatorio Cómo Vamos Medellín (CVM), organización que emula el modelo Cómo Vamos Bogotá, creado en 1998 y extendido a 45 municipios del país. Actualmente la ex directora de CVM dirige la veeduría ciudadana Todos por Medellín, que agrupa a 36 organizaciones. Fue creada como reacción del empresariado local para recuperar los lazos de gobernanza que caracterizaron la administración municipal de las últimas décadas (Roldan, 2006).

En Ciénaga también hay un ejercicio de control que nació a partir de la convergencia de diferentes organizaciones sociales y fue resultado de inducción horizontal: la Veeduría Acciones de Paz (VAP). Esta iniciativa se creó en el marco de un programa de capacitación de TC llamado "ciudadanos al cuidado de la paz", que tuvo apoyo financiero de la Embajada de Suecia y Fundación Panamericana para el Desarrollo, con el objetivo de promover un enfoque anticorrupción en la implementación de los acuerdos signados en el 2016. Los



ciudadanos la crearon para hacer seguimiento a la implementación de los acuerdos PDET en el municipio, con un enfoque en las víctimas del conflicto armado, derechos de género y de diversidad sexual.

Esta veeduría agrupa a activistas relacionados con organizaciones como la Casa de Paz, un espacio físico ligado a la organización de promoción de los derechos LGBTI, Caribe Afirmativo; Madipaz, una veeduría departamental de mujeres; Raizales, una agrupación en defensa de los derechos de la población afrocolombiana; o Tejiendo Cultura Caribe, que promueve el rescate de la memoria histórica. Los participantes decidieron conformar esta iniciativa pese a la aprensión inicial de la representante de TC, quien consideraba que el control ciudadano no necesita del reconocimiento estatal (E61). Con la participación de alrededor de 20 personas, esta veeduría fue registrada en la personería municipal durante el mes de agosto del 2019 (E62).

Hay otro tipo de organismos de control creados por iniciativa e inducción social, pero que no resultan de la agregación de organizaciones preexistentes, sino que se conforman en la práctica, regularmente mediante la convergencia de personas convocadas por algún problema puntual. Este es el caso de la Veeduría Metro Picacho (VMP) en Medellín, que se constituyó como estrategia de un grupo de habitantes del barrio La Paralela para hacer frente a un proceso de desalojo y reubicación de sus viviendas, producto de la construcción de una línea de metro cable. Los pobladores se organizaron frente a los precios de compra de sus viviendas, que consideraban injustos, además de sus necesidades no fueron tomadas en cuenta para el desalojo de la zona (Duque Mesa et al., 2018, p. 96).

Al inicio de este proceso organizativo, uno de los principales problemas que enfrentaron los vecinos fue que el gobierno negaba o dilataba la entrega de información, además de que no eran convocados a las reuniones informativas, mientras a "otros líderes que no estaban en ninguna parte", sí se las daban (E21). Frente a esta situación, los afectados siguieron el consejo de un líder del barrio Moravia (que también aparece en el registro de la RIAV), quien les recomendó recurrir a la figura de veeduría para "dotar de liderazgos a la comunidad", tener mayor capacidad para obtener información, así como acceso a reuniones del municipio.

...hicimos una veeduría donde se acompañó, se le informó a la comunidad para que votaran por esa veeduría si estaban de acuerdo de que los integrantes que se lanzaron... Bueno, la



gente votó que sí, entonces de ahí se inició y fuimos a personería con la fotocopia de la cédula y nos matriculamos como veeduría metro cable Acevedo Picacho, con registro 453, para poder lograr información... (E21).

Un caso similar, aunque por iniciativa propia, es la Veeduría de la Comuna 12 (VC12), registrada en el 2012 con siete integrantes. Una de las primeras acciones de esta, se relaciona con una problemática alrededor de las becas que se otorgan vía presupuesto participativo, pues quienes obtienen financiamiento a través de este medio, no pueden obtener el recurso sino hasta que comprueban que han sido aceptados en la universidad; si no pagan, pierden la oportunidad de ingreso, pero si adquieren una deuda para pagar y no son aceptados, corren el riesgo de perder el dinero.

Como el proceso de defensa de los estudiantes fue exitoso, quienes se involucraron en la estrategia legal se incentivaron para continuar con este tipo de actividades, lo que derivó en la inducción de una veeduría en la Universidad de Antioquia durante el 2015, encausando las inquietudes de un grupo de estudiantes a raíz de un incidente con la infraestructura de su centro educativo (E19). En palabras de dos integrantes de la VC12: la de la universidad, es hija de la veeduría de la Comuna 12 (E20). En el 2019, estos actores registraron una nueva agrupación dedicada a hacer control, pero ahora sobre temas que trascienden el ámbito local, se trata de la veeduría "Transparencia y anticorrupción".

La Creación De Redes: Desde Arriba Y Desde Abajo. Medellín también ofrece un panorama de redes de veedurías creadas por inducción vertical y horizontal. Durante el 2006, la personería tuvo la iniciativa de fomentar el agrupamiento de los distintos mecanismos de control en una red municipal, de lo que surgió una organización metropolitana: la Red de Veedurías Ciudadanas de Medellín y el Valle de Aburrá (Redva). Aunque su actual presidente dice que la red nació de una idea espontánea entre veedores durante un encuentro nacional que organizó la RIAV, los integrantes de la Vepe6 confirman que la personería impulsó este proceso, al que incluso fueron invitados para apoyar la iniciativa.

Medellín también es sede de la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas (RNVC), pues en este municipio radica Mónica, quien preside la organización desde el 2014. De acuerdo con su hoja de vida, ella fue edil de un corregimiento en el año 2000, participó en una veeduría al plan zonal de un municipio en 2010, y del 2012 al 2016 fue coordinadora de la Veeduría



Ciudadana al Presupuesto Participativo del municipio de Envigado. Fue durante su última experiencia que participó en dos encuentros nacionales de veedores (2013 y 2014), donde, en pláticas con otros líderes, se fraguó la red que dirige hasta el día de hoy. Irónicamente, ninguna iniciativa de control de Medellín participa en esta agrupación que, de acuerdo con su presidenta, integra a más de 800 organizaciones.

Movilización de recursos

El hecho de que una veeduría nazca como iniciativa social, no implica la ausencia de relaciones con el Estado, que en ocasiones puede ser una importante fuente de recursos. De igual manera, este tipo de ejercicios que se crean a través de procesos de inducción estatal no necesariamente dependen del Estado para desarrollar sus actividades. Durante el desarrollo de las actividades de control, los actores sociales experimentan y transitan entre distintas redes de relaciones, crean, recrean y movilizan recursos. Estos son los procesos en los que se fragua la autoridad práctica que facilita la construcción de instituciones (Abers & Keck, 2013)

Aunque la conformación de una veeduría puede ser una estrategia de los actores para adquirir recursos o facilitar el acceso a estos, ello no significa que partan desde cero; siempre hay un acumulado previo, como mínimo, de conocimientos y habilidades. Inclusive aquellos ciudadanos que participan en su primera experiencia de control tienen ideas, conocimientos, habilidades o relaciones que pueden ser movilizados en su ejercicio.

A Partir de Fortalezas Internas. Las veedurías pueden servir como una forma de agregación de actores que tienen un cúmulo de experiencia de participación en asuntos públicos. En estos casos, dichas iniciativas operan como procesos que intensifican la autoridad práctica a partir de la agregación de conocimientos, recursos materiales, relaciones, experiencia y reputación de quienes son parte de ellas. Se trata de una forma de movilización de recursos que, de manera predominante, ocurre entre los integrantes de la veeduría y se enlaza con actores externos, produciendo procesos de fortalecimiento recíproco.

La VPDM es un caso hito. Se compone por diez organizaciones sociales que aportan recursos financieros, materiales, técnicos y políticos: Corporación Región, Cooperativa Financiera Confiar, Central Universitaria de Trabajadores, Federación Antioqueña de ONG,



Asencultura, Asociación de Institutores de Antioquia, Corporación Mujeres que Crean, Penca de Sábila, Escuela Nacional Sindical, Viva la ciudadanía y Corporación Convivamos. Todas estas organizaciones, que participan a manera de socios, tienen voz y voto en las decisiones.

Los más de veinte años de experiencia de esta veeduría han derivado en un importante grado de profesionalización de sus actividades, además de construir una importante reputación en el municipio y el departamento. Sus actividades de monitoreo de los planes de desarrollo requieren recolectar información, construir indicadores y actividades de evaluación técnica, el despliegue de estrategias de comunicación en el espacio público, actividades de vinculación con otras agrupaciones o la participación en espacios de diálogo con autoridades. Todo este trabajo se sostiene, además de las capacidades de las organizaciones socio, mediante una estructura operativa de ocho personas, denominado "comité coordinador".

La VPDM también moviliza el reconocimiento o la legitimidad de sus distintas organizaciones integrantes. Una de las principales estrategias de comunicación para incidir en la agenda pública, es la realización de pronunciamientos que, de acuerdo con la temática, son enunciados por la organización social involucrada; por ejemplo, si se trata de un tema relacionado con el empleo, el pronunciamiento es emitido por la Escuela Nacional Sindical; si es un tema de participación, mediante la Federación Antioqueñas de ONG´s.

La suma del peso de las organizaciones, sus capacidades materiales y técnicas, además de su presencia en el espacio público, han sido elementos fundamentales en la construcción de reputación de esta veeduría y de sus integrantes. En agosto del 2017, el Concejo del municipio la reconoció por sus 20 años de existencia. La VPDM también suele ser invitada a eventos del gobierno donde dan sus puntos de vista sobre iniciativas y temas bajo evaluación.

A inicios del año 2000, esta macro organización también recibió apoyo técnico y financiero de Transparencia por Colombia, en el marco del programa *Ampliación y Cualificación del Control Social*. El apoyo consistió en "el desarrollo de un plan de comunicaciones, el montaje de una página web, la realización de un programa de radio semanal en la emisora de la Universidad de Antioquia y el diseño de la imagen corporativa" (Transparencia por Colombia, 2000, p. 10).



Parte del reconocimiento y las capacidades de la VPDM tienen que ver, además, con relaciones políticas. La unidad de planeación del municipio es el principal puente de interlocución de la veeduría con el gobierno local, por lo que las relaciones con quien dirija esta dependencia condicionan la facilitad con la que puede fluir la información y se puede acceder a dinámicas de debate. Si las relaciones no son tan buenas, se recurre al uso de instrumentos legales como las acciones de petición o las acciones de tutela.

Sin embargo, estos recursos tienen un tope. Recientemente, en un acompañamiento a un grupo de microempresarios afectados por un proyecto de infraestructura, no pudieron escalar la intervención de los organismos estatales competentes porque no fue posible hacer una solicitud de control excepcional. Esta experiencia reforzó su necesidad de solicitar su inscripción formal como veeduría.

La afiliación política e ideológica de los alcaldes en turno, también condiciona las capacidades y vías de interlocución de la VPMD con el gobierno local. De acuerdo con uno de sus fundadores, es en las administraciones de Fajardo y Salazar cuando encontraron mayor apertura, a diferencia de las de Gaviria y Gutiérrez. Pero no se trata solo de afinidades ideológicas: los primeros dos alcaldes surgieron del Movimiento Compromiso, el cual integraban algunos actores que se relacionan con las organizaciones que componen esta veeduría.

Es así que su reconocimiento no solo tiene que ver con el renombre de sus organizaciones, su presencia mediática o sus capacidades de monitoreo de los planes de desarrollo, sino también con las relaciones que establecen con otras agrupaciones sociales a través de la transferencia de recursos cognitivos, técnicos y políticos. Sus actividades son ejemplo y acompañamiento para muchos:

... de hecho, esta veeduría es como un referente para otras veedurías de la ciudad... hay muchos programas comunitarios de radio y televisión, nos invitan mucho cuando hacemos pronunciamientos para que hablemos de los temas en los territorios... Muchas veces vienen aquí a hacernos consultas, a pedir apoyo en temas... (E16).

A través de estas actividades, la VPDM también vincula al Estado con la sociedad, mediante los organismos locales de control, con quienes colaboran para fortalecer las actividades de la ciudadanía:



El Estado tiene cierto nivel de complejidad, sobre todo Colombia... el estado es muy complejo porque hay una sobreabundancia de normas... Hemos hablado con personería, con contraloría, buscamos capacitaciones para las diferentes organizaciones, que se haga capacitaciones para que la gente conozca al Estado... Nosotros tenemos capacidades técnicas, pero no todos la tienen, la gente del común necesita un apoyo técnico y ese apoyo técnico requiere recursos y esos recursos debe darlos el Estado, sin quitarle autonomía... (E16).

Pese a los recursos financieros, técnicos y políticos de la VPDM, sus actividades han encontrado límites, pues sus pronunciamientos no siempre se traducen en la modificación de políticas públicas. En ocasiones, su reputación también ha sido contestada pues las autoridades caracterizan estos ejercicios como instrumentos de oposición política. En este sentido resulta importante los recursos que han distribuido en diferentes esferas a través del tiempo, una estrategia que permite que las organizaciones resistan los vaivenes institucionales que ponen en duda su autoridad (Abers & Keck, 2013, p. 24).

La VS también es ejemplo de una estrategia de movilización de recursos donde predominan las capacidades, habilidades y relaciones de sus integrantes. Quienes ahí se congregan pertenecen a ligas de usuarios de Empresas Públicas como Savia Salud, Nueva EPS, IPS Universitaria, Viva Uno A, Hospital San Vicente Fundación o SURA. Además, entre sus integrantes hay personas que participan en COPACOS y distintos tipos de fundaciones relacionadas con la salud (E63).

Gran parte del tiempo de trabajo de esta veeduría se divide entre el estudio de normativas e indicadores (una de sus integrantes dice que casi se vuelve abogada), así como la realización de visitas de campo, lo que incluye distintas unidades hospitalarias y expendios de medicinas. Aunque la principal herramienta de incidencia es la gestión política, pues presentan sus evaluaciones y sugerencias de mejora a los encargados de las unidades médicas, también hacen un importante uso de instrumentos legales como derechos de petición y acciones de tutela. Si en algún caso detectan la necesidad de ser apoyados, se contactan con la Personería o la Defensoría del pueblo.

En una escala menor, la VC12 también representa un caso donde la construcción de autoridad práctica se ha desarrollado a partir de la movilización de recursos de sus integrantes; así como la creación de redes externas, en dinámicas de mutuo empoderamiento. Siete años en el ejercicio de esta veeduría ponen de relieve, en escalas pequeñas, las estrategias de acción en



intersticios de redes contenciosas, donde los actores construyen capacidades y reconocimiento que les permiten expandir su autoridad a mayor escala (Abers & Keck, 2013, 23).

Los integrantes de esta veeduría, que son conocidos por la especificidad de sus actividades de detección de irregularidades y denuncias jurídicas, al grado de ser calificados como "perseguidores políticos" (E15), concentran gran parte de sus fortalezas en el despliegue de una experticia jurídica que han perfeccionado de a poco. A través de una acción de incumplimiento, obtuvieron una resolución del Consejo de Estado, con la cual ordenaron al Congreso de la República a cumplir con sus obligaciones en materia de control sobre el gobierno nacional.

Aunque nació en un ámbito de actuación comunal, la VC12 funciona como una marca de identificación con la que un grupo de profesionistas trabajan haciendo control sobre distintos temas de la administración pública. El estatus de veeduría funciona como una figura jurídica que ofrece, además de garantías jurídicas, identidad, "el respaldo de una imagen" (E64). Uno de sus integrantes dice con orgullo: "usted se mete a la rama judicial y pone el nombre de él, pone el nombre mío y como mínimo, va a obtener que aparecen más de 200 opciones de acciones de tutela, acciones de cumplimiento..." (E20).

Este volumen de trabajo requiere, además de un importante nivel de conocimientos jurídicos, ingresos que permitan tener el tiempo necesario: "o sea, yo soy consultor en gestión pública... yo tengo mis consultorías de trabajo con el sector privado que me genera lo suficiente para subsistir, yo me puedo sentar y tengo mis ingresos...". Actualmente, algunos de quienes se agrupan en esta veeduría ejecutan un contrato con empresas privadas para dar capacitación sobre control social (E20).

Aunque estos veedores declaran preferencia por el manejo de instrumentos legales antes que el uso de medios de comunicación, la presión social o de relaciones políticas para ejercer sus acciones, su trabajo ha derivado en cierta reputación y reconocimiento entre las autoridades, lo que facilita el acceso al entramado de la administración pública. Aunque dicen que muchos les tienen miedo, también cuentan que un funcionario los felicitó recientemente porque, sus denuncias, ayudaron a recuperar recursos financieros.



El reconocimiento social de esta veeduría se ha construido no solo mediante sus éxitos en materia de detección de irregularidades y denuncias, sino también a través de las actividades que realizan en la comuna, principalmente de atención a problemas coyunturales e intervenciones de tipo comunitaria, donde participan otras personas ligadas a organizaciones de control o Juntas de Acción Comunal (E65, E66). Sin embargo, el estatus de veedor parece no alcanzar a todos los que participan, como una lideresa de un grupo de mujeres que, si bien participa de las actividades de la VC12, no se considera veedora porque "no es lo mismo decir yo tengo un grupo de control social, a decir la veeduría (alza la voz), porque es que ya es un nombre, pesa, tú dices llegó la veeduría y todo mundo mira para todos lados..." (E50).

En una reflexión sobre los liderazgos que se generan a través de estos ejercicios de control, la lideresa afirma que gran parte del reconocimiento de la VC12 adopta una forma personalizada sobre uno de sus rostros más visibles: "Aunque somos un grupo, siempre van a hacer referencia a Juan Carlos". (E50). El aludido, que participó en la creación de la creación de la veeduría en la Universidad y la que lleva por nombre Transparencia y Anticorrupción, también distingue el control social de las veedurías, afirmando que el primero es un medio de obtención de beneficios públicos y privados; mientras las segundas, responden a un espíritu cívico desinteresado (E20.)

Desde la VC12 también se han creado redes de relaciones con otras veedurías, además de que se fomenta la creación de nuevas. En las páginas de Facebook de la VC12 y de la Universidad, se expone publicidad sobre un curso de la alianza "VER+", la cual agrupa tres marcas: la de la comuna, la de la Universidad y Transparencia y Anticorrupción. A nombre de estas tres organizaciones se ofertan cursos, escuelas de veeduría y talleres de control ciudadano en todo el municipio, a los que se invita a la Secretaría de Participación para trabajar en conjunto (E15).

Estas características de articulación y expansión, donde se movilizan valores cívicos, además de recursos para el manejo de instrumentos legales, amplifican la capacidad de incidencia de los miembros más activos de la VC12, quienes han participado en debates del concejo municipal e incluso se han insertado en otros ámbitos de la gobernanza local. A través de su participación en la Redva, dos de sus integrantes fueron electos como representantes de las veedurías ante los consejos municipal y departamental de participación ciudadana.



Fortalezas Internas, Con Sostén Externo. A veces las capacidades o fortalezas internas no son suficientes, o los actores los acompañan con otras fuentes de recursos. En estos casos, la articulación con otros es fundamental para el desarrollo de las actividades de control y en los procesos de construcción de autoridad práctica. Este tipo de veedurías movilizan importantes recursos mediante redes de relaciones con organizaciones, líderes sociales, actores políticos o funcionarios públicos, a través de distintos ámbitos del Estado. Los recursos se combinan y potencian a los actores participantes.

La VAP en Ciénaga se constituyó de manera similar a la VPDM, agrupando organizaciones y liderazgos con un acumulado de recursos, predominantemente de experiencia política, lo que implica algún grado de reconocimiento y de relaciones, además de conocimiento que los activistas tienen sobre los temas que interesan al colectivo (género, diversidad sexual, derechos humanos, conflicto armado). En este caso, la agrupación en torno a la figura formal, respondió a una necesidad de cohesión identitaria y de anonimato jurídico (E62, E67).

Quien entonces dirigía la línea de control social de TC, expone que esta veeduría ha exigido un gran trabajo de acompañamiento, sobre todo por las bajas capacidades del gobierno local, así como por las condiciones de seguridad relacionadas con la presencia de conflictos armados. Es posible sostener el involucramiento ciudadano en actividades de control en estos contextos, pero requiere de diversos puntos de apoyo.

Algunos de los liderazgos que componen la VAP tienen experiencia en relaciones de gestión política, esto es, en el intercambio de apoyos políticos por recursos, obras o políticas para sus sectores o territorios (E62, E67). Sin embargo, esta agrupación se diferencia de otros espacios de incidencia mediante la especificidad de los instrumentos técnicos y legales que manejan (E62), lo que incluso permite paliar vacíos de otros espacios. Un activista de la organización Raizales relata que, durante su participación en una mesa de víctimas del municipio, se percató de que, en este espacio, "a pesar de tener mucho conocimiento del territorio, no tienen mucho conocimiento normativo y administrativo de los PDET", por lo que reclutó a dos personas de esta mesa para participar en la veeduría (E62).

Las habilidades técnicas que despliega la VAP se enmarcan en una metodología construida junto con Transparencia por Colombia, lo que aumenta la capacidad de precisión y eficiencia en sus procedimientos, sobre todo en materia jurídica (E62). El acompañamiento de Caribe



Afirmativo también ha sido fundamental. En un informe de esta organización se afirma que en los municipios donde existen Casas de Paz es donde hay más liderazgos, pues estos espacios funcionan como "un puente de interlocución constante entre la institucionalidad y la sociedad civil, lo que ha permitido un mayor empoderamiento político-social de las personas LGBTI en estos territorios" (Badillo & Cuello, 2021, p. 19).

El apoyo que dan este tipo de organizaciones a la veeduría no solo tiene que ver con la disposición de recursos materiales, cognitivos y técnicos; también funcionan como referentes de reconocimiento y legitimidad: "las peticiones no están firmadas por Caribe Afirmativo, están firmadas con el logo propio que tiene la veeduría y el logo de transparencia por Colombia. Caribe Afirmativo, lo que hace, es reforzar el acompañamiento que tienen los ciudadanos y ciudadanas" (E62).

Las redes de apoyo que tiene la VAP traspasan los límites del municipio y parecen ejercer las funciones que, de acuerdo con el diseño institucional, debería tener el Estado a través de los entes de control y los organismos que componen el entramado institucional de soporte a las veedurías. Los integrantes de esta organización declaran que no han tenido contacto con entidades de control de corte local, departamental o nacional, aunque están presentes de una manera indirecta, pues también se apoyan en Madipaz, una veeduría departamental que agrupa mujeres líderes de distintos departamentos y, aunque operan de forma independiente, consideran a la Contraloría, la Defensoría y la Procuraduría como aliados estratégicos, sobre todo en materia de capacitación.

La VMP en Medellín también ha operado a través de alianzas casi permanentes con otros actores, predominantemente de la sociedad y de circuitos de activismo relacionados con procesos de resistencia comunitaria frente a obras de desarrollo urbano. Como se expuso en la sección anterior, antes que funcionar como una agregación de actores, esta veeduría fue creada al mismo tiempo que iniciaba el proceso de construcción organizacional y del liderazgo de sus promotores.

Una de las referentes de esta veeduría es Diana, quien, a pesar de haber participado en diversos diplomados de la Secretaría de Participación (E22.), ha mantenido una relación predominantemente conflictiva con el Estado, sobre todo con las entidades involucradas en la disputa jurídica, entre las que se encuentra la Personería. Pero Diana ha estado presente en



algunos debates en el Concejo municipal, lo que en parte ha sido facilitado por una concejala del Polo Democrático, María Luz Munera, quien, de acuerdo con un integrante de la Vepe6, ha sido cercana a organizaciones barriales (E22)

Las principales redes de relaciones a través de las que la VMP moviliza recursos, tienen que ver con organizaciones de tipo barrial, muchas de ellas afectadas por problemáticas similares, así como con medios de comunicación alternativos y algunos actores pertenecientes a la academia. A través de estos ámbitos, las integrantes de la VMP combinan la utilización de recursos legales y de análisis técnico con estrategias de presión política, protesta social y debate con autoridades.

Los habitantes de La Paralela, organizados a través de la VMP, ingresaron en un circuito de organización y activismo con otras agrupaciones de afectados por obras de infraestructura urbana, y en general, por el modelo de desarrollo de la ciudad. Ello ha implicado alianzas y articulaciones con grupos como la Mesa de los Desconectados, medios de comunicación independientes, concejales y otras veedurías, incluida la Vepe6 y la VC12.

Durante el proceso de organización y defensa de los habitantes de La Paralela, a través de otras organizaciones sociales y aliados en la academia, los veedores promovieron reuniones informativas para los vecinos, principalmente con sesiones de capacitación en temas de desalojo y avalúos (con hasta mil participantes, dice Diana), así como caminatas con las autoridades por el barrio. Esto incrementó el reconocimiento de sus líderes entre los habitantes, quienes en ocasiones solicitaron la presencia de la veeduría durante las negociaciones sobre el costo de sus viviendas (E21).

Las fronteras entre las actividades de la veeduría en su marco formal y la resistencia del barrio La Paralela son difusas. La VMP puede considerarse una herramienta legal de un proceso de organización colectiva más amplio, con el cual se enfrentó el desalojo promovido por la administración local. Cuando Diana enumera las acciones llevadas a cabo, además de los logros obtenidos por la veeduría, es imposible distinguir entre las diferentes actividades de presión, como la marcha en la que participaron en 2018:

las veedurías sirven, pero siempre y cuando tenga una comunidad que te apoye... la veeduría logró que el pago de la vivienda fuera en dos contados, cuando ellos lo reparten en tres o



cuatro, y lo sacamos con la marcha del 2 de agosto del 2018, que los pagos de las viviendas fueran en dos contados...(E21).

En estos procesos de organización y denuncia también participó la Vepe6, sobre todo a través de la cobertura de distintos episodios en sus programas de radio y televisión que pueden verse en *Youtube y Facebook*. La veeduría de la comuna 6, aunque es cercana a la conformación de la organización popular, también moviliza una buena parte de recursos desde el Estado; si hoy cuentan con un programa de radio es porque accedieron a un fondo que el gobierno municipal dispuso para organizaciones sociales que completaran el curso de formación, de donde se constituyeron formalmente.

Además de este fondo de inicio, la Vepe6 ha obtenido financiamiento del municipio en un par de ocasiones para viajar a encuentros nacionales. Pero sus recursos también provienen de organizaciones sociales como Corporación Liderazgo, con quienes han publicado dos libros; o Transparencia por Colombia, que los patrocinó para una investigación sobre presupuestos participativos y con quienes planificaron talleres para la formación de veedores.

Desde que los integrantes de esta veeduría comenzaron a diseñar los instrumentos para monitorear el plan de la comuna, cayeron en cuenta de que los conocimientos adquiridos en el curso del municipio serían insuficientes. Gran parte de sus habilidades actuales fueron aprendidas en la práctica y a través de alianzas con expertos, académicos y organizaciones sociales, tanto locales como nacionales.

Actualmente la Vepe6 cuenta con un modelo ideal para la planeación en la comuna, y es, a partir de ahí, donde generan sus análisis y recomendaciones. Esto ha sido fruto de años de estudio sobre aspectos legales, técnicos y políticos del plan, para lo que se han valido de la colaboración con Transparencia por Colombia, Corporación Región, Corporación Liderazgo, así como de expertos a quienes se les reditúa con un reconocimiento público. También recurren a estudiantes universitarios que pueden acreditar sus horas de vinculación.

El conocimiento acumulado y los aportes de la Vepe6 a la agenda pública, también se reflejan en el reconocimiento. Sus libros publicados son guías o ejemplos modelo sobre planeación local y el ejercicio de veedurías. Durante el 2018, esta agrupación fue reconocida en el certamen "Colombia Participa", donde el Ministerio del Interior premia a las cuatro experiencias de participación ciudadana más destacadas en el país. Por otro lado, en el 2019,



la Comisión de ética del Congreso de la República les otorgó una mención especial de reconocimiento público.

Pese al acumulado de conocimientos, habilidades y reconocimiento público, la Vepe6 enfrenta dificultades para hacer control al entramado de intereses políticos y económicos en torno a la asignación de presupuestos en esta comuna, caracterizada por tener un gran peso político a través de los ediles (E15). Uno de sus principales núcleos de monitoreo es el Consejo de Planeación Comunal, donde se congregan representantes sociales para decidir sobre el destino de recursos financieros y materiales. En este consejo se disputan contratos con el Estado (E15).

Los integrantes de esta veeduría no participan en el consejo, sino que ejercen control desde una posición "externa", presionando sobre este espacio que consideran cooptado actualmente por la ASOCOMUNAL, una agrupación de Juntas de Acción Comunal que recientemente promovió el desalojo de la Vepe6 de un espacio que utilizaban desde hace ocho años. Aunque estos activistas comunitarios mantienen buenas relaciones con algunos ediles y otras agrupaciones en la comuna, sus estrategias de presión "externa" se basan más en la activación de mecanismos de denuncia pública a través de sus propios medios de comunicación, así como en debates en el concejo del municipio.

Para que lo hacíamos saliera a la luz pública, teníamos que tener nuestros propios medios... Afortunadamente en este momento ya estaban surgiendo con mucha fuerza las redes sociales y todo esto del internet, entonces creamos un blog, un *Face*, *Twitter*, un canal de *YouTube* y nos pusimos a producir radio. Aquí hay una emisora de radio comunitaria, ahí tenemos un programa que se llama *Sobre la mesa*, se emite todos los miércoles y lo transmitimos no solo por la emisora de radio, sino por *Facebook* y lo subimos a *YouTube* ... Con eso logramos hacer sanción social; si nosotros tenemos hoy algún reconocimiento en la ciudad es por nuestras redes sociales, por nuestros medios de comunicación (E58).

También hacen uso de relaciones para exponer inquietudes ante la personería, la contraloría o el concejo municipal, donde presentan informes o participan en sesiones públicas: "nos dan tres o máximo cinco minutos, ahí tratamos de tocar las cosas más puntuales, digamos, de más impacto para llamar la atención...". La participación en órganos de deliberación local también tiene que ver con el uso de relaciones políticas, pues en ocasiones son espacios facilitados



por algún actor político no alineado a la mayoría en gobierno; una estrategia basada en "aprovecharse del malestar opositor" (E58).

Conexiones nacionales. Una forma más de movilización de recursos con la que se puede caracterizar la operación de las veedurías y la construcción de autoridad práctica, es a través de relaciones centralizadas. En este caso los principales actores participantes están en ámbitos centrales del Estado, ya sea en agencias gubernamentales o de control, así como donde se despliegan las actividades de control ciudadano.

Tanto Medellín como Ciénaga son escenario de este tipo de procesos. En el segundo municipio se trata de las actividades de la Redlujo en el marco del modelo de contraloría a los servicios de salud juvenil, impulsado desde el gobierno nacional. Sus actividades dependían de la creatividad y las capacidades de sus integrantes, sobre todo en lo relacionado con la gestión política:

íbamos con los médicos, con las enfermeras y psicólogas del hospital, íbamos a realizar las promociones de estos servicios amigables y efectivamente, eso iba dando fruto a medida que los jóvenes ya empezaban a hacer uso de los servicios... logramos que el mismo hospital nos entregara a nosotros uniformes, unas camisetas, unas gorras, para estar debidamente uniformados como veeduría social juvenil (E68).

A pesar del enfoque colaborativo y las buenas relaciones que se desarrollaron, los participantes experimentaron algunos episodios de resistencia de las autoridades locales, la falta de entrega de información u obstáculos para realizar sus actividades. En esos momentos, los integrantes de la Redlujo activaban sus relaciones con el gobierno nacional. Cuando tenían algún problema con las autoridades locales, recurrían a la ayuda de las encargadas del modelo de veeduría: "uno a veces le escribía en el *whatsapp*: mira pasa esto y ellas llamaban al secretario de salud o al gerente del hospital, y ya había ese apoyo institucional que era importante" (E68).

Las relaciones con el ejecutivo fueron la principal fuente de recursos de esta veeduría, lo que operó en contra cuando cambió el gobierno nacional: "las barreras comenzaron a notarse". Por cuestiones de remodelación del hospital, la oficina de servicios juveniles fue removida, y aunque la agrupación de jóvenes luchó para que el espacio fuera reubicado, se desincentivaron sin el apoyo del ministerio de Salud: "como jóvenes nos aburrimos de tanto



insistir, ya como no había apoyo institucional, entonces se debilitó el proceso y los jóvenes perdieron las ganas" (E68).

Desde su residencia en Medellín, la presidenta de la RNVC también concentra gran parte de sus recursos con el gobierno nacional. Algunos veedores de este municipio la identifican como "contratista de la Contraloría". La dirigente ha ganado acceso a estos ámbitos del Estado a través de la movilización de relaciones y la reputación que le dota la representación de esta red de veedurías, a nombre de la cual fue integrante del Consejo Nacional Ciudadano de Lucha Contra la Corrupción.

La experiencia de Mónica en temas de control ciudadano, el conocimiento de las leyes, la representación de la red y las conexiones con el centro, derivan en un empoderamiento que le permite constituirse a sí misma como un recurso de autoridad. Cuando una veeduría reporta problemas con la personería en algún municipio porque les niegan el registro, ella llama directamente al personero para recordarle sus obligaciones (E24).

Los recursos para sostener las actividades de esta red durante siete años, han dependido mucho de su presidenta, lo que refuerza la centralización de sus actividades. Aunque en algún momento logró gestionar recursos financieros de la ONU para actividades de capacitación, la mayoría de estos son predominantemente privados y provienen de Mónica, quien afirma que su anterior posición económica se lo facilitaba, cuestión que cambió después de su divorcio y fue, en parte, lo que la llevó a renunciar a la CNCLCC, pues ella tenía que costear todo su trabajo.

El año pasado, los ingresos de la presidenta de la RNVC provinieron de un contrato con la Contraloría Nacional para diseñar matrices para los auditores de regalías en la Unidad de Posconflicto. Mónica cuenta que la llamaron de esta oficina gracias a su reconocimiento como dirigente de la red y su trabajo en la CNCLCC, donde mostró sus capacidades y experticia. No tiene reparo en contar esto porque dice, no tiene nada que ocultar; además, si la contratan porque le reconocen lo que sabe hacer ¿no es válido? Un porcentaje de ese salario va para la red (E24). Actualmente está en negociaciones con la contralora de Medellín (quien dice conocerla desde pequeña) para implementar programas de capacitación en control ciudadano en el municipio.



Redes, Consecuencias y Autoridad Práctica

En las gráficas 7 y 8 se visualizan las redes de movilización de recursos alrededor de las veedurías en cada municipio. Las líneas representan relaciones de intercambio recíproco de recursos variados entre los actores. Estos últimos son representados con círculos si se trata de la sociedad; cuadrados si son de la esfera gubernamental; y triángulos cuando representan a las veedurías. A mayor tamaño de las formas, mayor grado de relaciones desarrolladas.

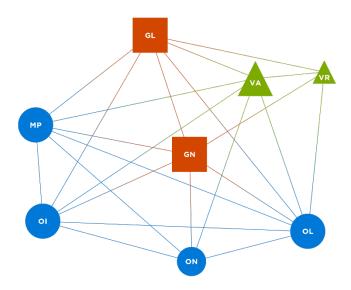
En una escala donde el cien por ciento representa la máxima concentración de una red, Medellín tiene una centralidad del 40% en comparación con el 19% de Ciénaga, aunque ello tiene que ver con la cantidad de actores que participan en las relaciones. En este sentido, lo más destacable es la centralidad que tienen los organismos de control en el primer municipio, que, frente a su contraparte, es del doble. Como se verá en el próximo capítulo, en comparación con Ecuador, en este caso los organismos de control nacional no son actores centrales en el desarrollo de las veedurías.

En la capital antioqueña las organizaciones sociales concentran el cien por ciento de las relaciones posibles que se pueden desarrollar, lo que refuerza el argumento sobre los efectos de fortalecimiento de estos actores en las condiciones que caracterizan al municipio. En orden de prioridad, los actores con más relaciones desarrolladas son los siguientes: organizaciones nacionales, organismos de control local y el gobierno municipal. En Ciénaga los actores con más relaciones de intercambio son los medios, seguidos del gobierno local, organizaciones internacionales y el gobierno nacional.

El volumen de relaciones desarrolladas por los actores también puede servir para comparar veedurías. Este comparativo permite observar que iniciar con muchos o pocos recursos no tiene que ver con el grado de redes que los actores llegan a desarrollar. En Medellín, tanto la Vepe6 como la VPDM son parte de las veedurías que tienen más lazos, y ambas iniciaron a partir de condiciones casi contrastantes. Esto tiene que ver con que son las veedurías que más diversifican sus interacciones con el Estado y con la sociedad. En Ciénaga, la diferencia entre la VAP y la veeduría de Redlujo es muy amplia: 67 contra 44 por ciento de los lazos posibles desarrollados por cada una.



Gráfico 7. Red de relaciones de las veedurías en Ciénaga



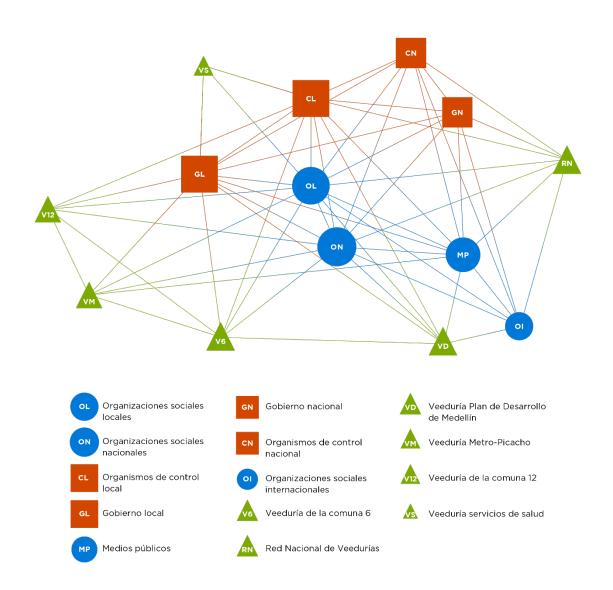
Medios públicos Gobierno nacional Veeduría Acciones de Paz Gobierno local Organizaciones sociales

internacionales

locales Organizaciones sociales Organizaciones sociales nacionales



Gráfico 8. Red de relaciones de las veedurías en Medellín



¿Más relaciones significa mayor autoridad práctica? Aunque esta es una relación sugestiva, no es tan correcta si se examina el desarrollo de las veedurías en relación con su contexto. Por ejemplo, una de las veedurías que menos lazos registran es la VS en Medellín, sin embargo, se trata de un grupo de control reconocido entre los usuarios regulares de los servicios de salud, y recién se conformaron bajo esta figura legal en el 2019. En Ciénaga sucede algo similar con la veeduría de la Redlujo, que desarrolló muy pocas relaciones, pero sirvió como proceso de reclutamiento de nuevos integrantes y plataforma de exposición pública (E68).



Una de las principales críticas sobre las veedurías es su poca capacidad de incidencia, pues las autoridades no están obligadas, formalmente, a atender las observaciones de los ciudadanos. Pero sus efectos pueden interpretarse a través de aspectos menos ambiciosos: Tanto en Medellín como en Ciénaga hay evidencia sobre la incidencia que tienen las veedurías sobre las políticas públicas o las decisiones de las autoridades. La Vepe6 encarceló a un edil por incumplir su trabajo; la VC12 logró la devolución de casi 40 millones de pesos a los afectados por el problema de las becas, además de que sus integrantes produjeron una sentencia del Consejo de Estado sobre el Congreso; la VMP mejoró los términos de negociación para los habitantes de La Paralela; mientras la VAP incidió en la creación del Consejo de Paz y la oficina PDET en el municipio.

Además de las consecuencias políticas o jurídicas de las veedurías, estas pueden tener un efecto disuasorio, sobre otros. Operan como "casetas de vigilancia". Siguiendo la figura de Rosanvallon, tienen un efecto panóptico (2007, 47) que disuade a otros de transgredir la norma. Todo ello está relacionado con el reconocimiento, las capacidades y las habilidades que construyen (o consolidan) los actores durante sus actividades de control. En este sentido, dichos ejercicios producen autoridad práctica y ello deriva no solo en capacidad de incidencia sobre procesos de gestión pública o el comportamiento de otros actores, sino sobre el propio fortalecimiento de los involucrados.

Las redes de relaciones que desarrollan las veedurías en Colombia permiten observar los procesos de fortalecimiento mutuo que pueden derivarse del desarrollo de las actividades de control, lo que es de utilidad tanto para las organizaciones sociales, los ciudadanos, los funcionarios municipales o los organismos estatales. En este sentido, la medida de las interacciones que tiene cada actor en la red de relaciones alrededor de las veedurías en cada municipio podría ser un indicador de la intensidad de la autoridad práctica en el espacio público.

Los organismos locales de control y el gobierno de Medellín son reconocidos a nivel nacional por su intensa actividad en materia de promoción de la participación ciudadana (E56, E53). De acuerdo con las medidas de centralidad visualizadas, este tipo de actor se ubica en el tercer lugar de aquellos que desarrollan más relaciones en el municipio, después de las organizaciones sociales de corte local y nacional. En Ciénaga, estas entidades del Estado



tienen nula presencia en el desarrollo de las veedurías analizadas, aunque las organizaciones sociales internacionales ostentan el mismo lugar de relevancia que en su comparativo local. Cabe recordar que estas organizaciones implementan actividades de capacitación tanto hacia la sociedad como hacia el gobierno.

La veeduría que más relaciones mantiene es la realizada sobre los PDET en Ciénaga. Aquí, Caribe Afirmativo afianza su presencia en el territorio, Transparencia por Colombia recibe insumos para sus metodologías y expande sus objetivos: promover la agenda del control ciudadano y el combate a la corrupción. Las agrupaciones locales y los líderes que participan en este ejercicio de control construyen presencia y ganan reconocimiento. Ello dota de sentido a la migración de algunos de los integrantes de este ejercicio de control durante la temporada electoral, quienes salieron de la organización para participar en la campaña política del municipio.

La VAP no solo incidió en la creación de la oficina municipal PDET, sino que, además, su ex presidenta ingresó a trabajar a este espacio. Aunque en algunos círculos esto despertó suspicacias, un activista asegura que se trata de un reconocimiento no solo al trabajo de la veeduría, sino a la trayectoria de esta persona. Este tipo de relaciones es un reflejo de la alta posición que tiene el gobierno local en el grado de relaciones desarrolladas, pero no es, necesariamente, un signo de buenas relaciones entre los ciudadanos y las élites locales; en enero del 2021, la lideresa a la que se hace mención fue desplazada del territorio después de recibir amenazas. El reconocimiento también puede convertirse en un riesgo.

Una situación similar es la que experimentó la lideresa de la VMP, quien tuvo que emigrar de Medellín después de recibir amenazas y ser desalojada de su vivienda sin previo aviso. Esta veeduría desarrolla un grado medio de relaciones respecto a las otras, pero la construcción del liderazgo de Diana durante la veeduría es evidente, lo que estuvo acompañado de la inserción a redes de activistas que han tenido algún apoyo en un movimiento fundado por la ex concejala de Polo Democrático, quien es reconocida en redes de activismo regionales, nacionales e internacionales, en temas de alternativas al modelo de desarrollo hegemónico. En el municipio antioqueño también el gobierno local es un actor con un alto nivel de relaciones desarrolladas.



Los procesos de autoridad práctica también derivan en trayectorias, como la migración de cuadros de la VAP a la política local y la administración pública. En este mismo municipio hay evidencia de relaciones entre veedores y espacios de representación popular y gobierno. De la veeduría registrada en el 2018, una de sus integrantes figura como candidata del Partido Verde para integrar una JAL en las elecciones del año 2011; en la misma elección, otro de los actores compitió para concejal del municipio por el Partido Alianza Social; el vicepresidente de esta veeduría aparece en una lista de autoridades de la JAC Mar Caribe, en el año 2017; y finalmente, otro de sus integrantes se presentó como candidato a alcalde en las elecciones de 2019, aunque posteriormente se integró a la administración de Tete como administrador del mercado público.

Desde Medellín, la presidenta de la RNV transitó hacia un cargo de representación nacional como parte de la CNCLCC; los impulsores de la veeduría Transparencia y Anticorrupción, ingresaron a los consejos de participación municipal y departamental a través de la Redva; uno de los fundadores y ex presidente de la VPDM fue candidato a asambleísta en el 2011, aunque probablemente esto se relacione más con su calidad de líder de la Escuela Sindical Nacional. Asimismo, otra de sus ex dirigentes fue titular de una Secretaría departamental y candidata al Senado. La mayoría de quienes han presidido esta veeduría han sido parte, antes y después, de consultorías, fundaciones internacionales, organizaciones sociales locales y la administración municipal. Los tránsitos también ocurren entre la veeduría y la administración pública. Quien fuera coordinador de comunicaciones en el periodo 2003-2007, pasó a laborar en la Secretaría de Cultura Ciudadana, continuando con una trayectoria entre organizaciones sociales y el municipio. Algunas de las personas que actualmente ocupan puestos operativos en la VPDM, han sido funcionarios municipales (E17).

En los casos analizados, las trayectorias de ciudadanos entre organizaciones sociales y veedurías son comunes, mientras las que involucran al Estado parecen ser menos frecuentes en el caso de Medellín, en relación con el de Ciénaga. Aunque esto podría estar asociado con las condiciones políticas en cada localidad, también podría considerarse un efecto del tamaño del municipio o de la amplitud de la autoridad práctica que adquieren los actores. Cabe recordar que el ganador de las elecciones de Cartagena en 2019 fue fundador de una veeduría. En Bogotá se registra el caso de Jaime Torres, investigador y consultor en temas de combate



a la corrupción que coordinó Cómo Vamos Bogotá en 2011, quien además fue nombrado Veedor Distrital en el 2016.

Conclusiones

A la veeduría se recurre como una estrategia de movilización de recursos en procesos de acción pública que involucran la construcción de autoridad práctica, y al mismo tiempo, la edificación de esta forma de poder está ligada a los mecanismos de expansión de dichos ejercicios de control porque: 1) se difunden como ejemplo y 2) los actores desarrollan acciones de promoción del control ciudadano (entre ello, de sus normas) y acompañan otros procesos. Entre estas actividades, desarrolladas por actores sociales, estatales o en conjunto, resultan fundamentales las capacitaciones, no solo porque dotan de recursos jurídicos y técnico-cognitivos a los participantes, sino porque ahí se crean redes de intercambio y mecanismos de organización.

La creación de veedurías en los municipios de Ciénaga y Medellín está relacionada con inquietudes y problemas detectados, tanto por ciudadanos como por funcionarios del Estado. En este sentido, son una forma de canalizar conflictos y/o aumentar las probabilidades de lograr incidir. Pueden distinguirse dos grandes tipos de veeduría. Unas que se activan sobre políticas públicas muy específicas y tienen una duración efímera; otras, que persiguen objetivos más amplios, a través de acciones focalizadas y que perduran en el espacio público.

La relación entre el volumen de figuras de control que se registran en Medellín y las actividades de diversas entidades de gobierno local, se comparó con los departamentos de Nariño y Boyacá, expuestos en el apartado 3.1. Se argumentó que la consolidación de las veedurías en Colombia como un fenómeno nacional, es decir, su implementación a lo largo de un periodo sostenido (H&O,1972), responde a mecanismos de acción desplegados por actores en ámbitos de participación departamental y municipal.

Si las actividades de control se enmarcan en procesos de organización social y el estímulo desde el Estado, en Medellín esto tiene antecedentes inmediatos en la confluencia de agendas entre ciudadanía organizada, autoridad política y la iniciativa privada en el marco del Programa Presidencial, desde donde hubo un importante flujo de recursos para consolidar capacidades en el entramado estatal del municipio.



Crear una veeduría es parte de las estrategias de los actores para construir autoridad práctica, lo que puede responder a estímulos de funcionarios del Estado o a la iniciativa social. También existen procesos de inducción horizontal, pues hay mecanismos de constitución de estas figuras de control a partir de la influencia de otros actores sociales. Durante el despliegue de la veeduría se pueden desarrollar diferentes redes de relaciones con actores sociales, estatales, locales y extra locales para potenciar adquirir recursos e incrementar sus capacidades, habilidades y reconocimiento.

Aunque evaluar la autoridad práctica de los actores requiere contextualizar sus objetivos y ámbitos de acción, en el análisis de redes se observa que a mayor grado de relaciones mayor capacidad de adquirir este tipo de poder en el espacio público. En el caso de Medellín es notorio el papel que tienen las distintas agencias departamentales y municipales en la activación de estos ejercicios, situación notoriamente distinta frente a Ciénaga.

En los dos municipios comparados destaca el papel de TC a través de la inversión de recursos financieros, acompañamiento técnico y de colaboraciones en conjunto, incluso con agencias gubernamentales. Esta organización, relacionada con un conjunto de ONG's de corte transnacional, participa en múltiples redes de procesos de asociatividad, donde participan actores que portan agendas distintas.

Si la figura de veeduría está consolidada en el espacio público, es porque se manifiesta como una forma de participación específica. Son parte de un repertorio más amplio de la participación ciudadana. Estas actividades están dotadas de un carácter técnico, lo que sirve para acciones específicas, así como para construir legitimidad, lo que tiene que ver con el manejo de instrumentos legales y de experticia en los temas sobre los que se desarrolla el control. En este sentido destaca el amplio uso de instrumentos que hacen del litigio una forma ampliamente extendida de hacer política en el país (Cepeda, 2011).

En el desarrollo de las veedurías analizadas, tanto los actores sociales como estatales pueden construir autoridad práctica, con efectos de fortalecimiento de sus organizaciones, lo que tiene que ver con las diferentes formas en que movilizan los recursos y las redes de intercambio que construyen o con las que se conectan. A su vez, esto depende de las condiciones políticas y las capacidades estatales.



La presencia de capacidades estatales está relacionada con la actividad que tienen distintas agencias del Estado, predominantemente de ámbitos de control y participación, en la promoción y el acompañamiento de las veedurías, constituyendo una fuente de recursos cognitivos, técnicos y, en ocasiones, financieros. Ello no significa que, en condiciones opuestas, como en Ciénaga, con una administración con pocas capacidades y cooptada por élites, la sociedad carezca de recursos, sino que estos pueden ser obtenidos a través de actores extra locales. En el caso de la veeduría de la Redlujo, las conexiones con el gobierno central fueron todo.

En los procesos de movilización de recursos también es importante el uso de relaciones o conexiones personales. En Medellín destaca el papel de la ex concejala del partido Polo Democrático, quien cobra relevancia como un actor importante en la capacidad que han tenido las veedurías más pequeñas y orientadas al trabajo barrial, para construir interlocución con el Concejo municipal. En Ciénaga, los lazos entre líderes territoriales y actores políticos son parte de las estrategias de la VAP, aunque como un instrumento de negociación más que de acceso a recursos que incrementen sus capacidades en las tareas de control.

La construcción de autoridad práctica se observa en el reconocimiento social y político que adquieren los actores que participan en las veedurías, lo que no es una consecuencia secundaria, sino que está ligado directamente a su capacidad de producir resultados concretos y que son experimentados por beneficiarios, funcionarios o que se difunden como logros entre la opinión pública. Sin embargo, este reconocimiento siempre es contestado. Esta disputa reputacional se observa en Medellín y el énfasis de algunas personas por resaltar los atributos (probidad o compromiso popular) morales de unas veedurías frente a otras.

El reconocimiento también tiene que ver con las trayectorias de los actores del control, que pueden asociarse a las diferencias en las condiciones políticas e institucionales de los municipios. Mientras en Medellín sus conexiones con otros organismos están más ligadas al ámbito social (barrial o temático), en Ciénaga predominan los lazos con la administración y la política local. En ambos casos, se configura un circuito de activismo social, muy relacionado con la política y la administración local, donde la figura de veeduría se constituye, en sí, una fuente de autoridad disputada.



Capítulo Cuatro. Las Veedurías en Ecuador

De manera similar al capítulo anterior, en este apartado se describe y analiza la forma en que se desarrollan las actividades de veeduría ciudadana en los diferentes ámbitos territoriales y de gestión estatal, particularmente en Ecuador.

En la primera parte se describen las principales características de las veedurías con información de registros oficiales. Asimismo, expongo datos generales sobre atributos de quienes se involucran en las actividades de control, las áreas de responsabilización estatal y ámbitos territoriales de gobierno donde se ejercen estas actividades, así como la distribución de veedurías registradas en las provincias del país.

Posteriormente se analizan los casos de Quito y Portoviejo como municipios con características diversas. Se examinan y categorizan las formas en las que las veedurías se activan, así como los episodios de interacción socioestatal en su desarrollo y expansión, dando cuenta de las estrategias de movilización de los actores y su relación con las variaciones en el contexto político. Finalmente, se exponen inferencias sobre la construcción de autoridad práctica y cómo ello se relaciona con el devenir institucional de estos ejercicios de supervisión civil.

Las Características del Control

Durante el periodo que el derecho a las veedurías fue regulado por el CPCCS en Ecuador, estos ejercicios estuvieron signados por polémicas públicas. Tal condición fue producto de la exposición y cobertura mediática que tuvieron casos icónicos, como la veeduría realizada sobre unos contratos del gobierno nacional, donde el presidente Correa fue acusado de corrupción y los actores sociales terminaron enjuiciados.

Si se toman como referente estos casos, resultaría sorprendente que entre el 2012 y el 2016 se registre un incremento anual constante de veedurías activadas, sobre todo si, de acuerdo con los datos del organismo de participación, el 75% de estas son creadas por iniciativa de la ciudadanía. Pero como se mencionó en el capítulo dos, es importante distinguir entre los ejercicios macro, que han tenido gran cobertura mediática a nivel nacional, de los que se despliegan en los territorios.



En el segundo caso no existen datos sistematizados que permitan identificar si, al igual que en Colombia, se trata de personas relacionadas con procesos organizativos y con características de liderazgo. Sin embargo, de acuerdo con técnicos encargados de acompañar los procesos de veeduría, así como de ex delegados provinciales del organismo de participación, estas son actividades que otorgan una amplia exposición pública y que son ejercidas por ciudadanos con características de liderazgo (E1; E2; E2). Aquí cabe destacar un dato relevante: en la base de datos analizada, el 5% de las personas participan entre dos y cuatro veedurías más. Sin embargo, los datos del CPCCS pueden conducir a conclusiones erróneas, pues aunque el 97% de los veedores se registraban en calidad individual hasta el 2016 (último año donde este dato está disponible), en muchas ocasiones se trata de ciudadanos pertenecientes a agrupaciones, pero optan por hacer el registro de manera distinta (E9).

De acuerdo con los datos que se recogen en el registro de veedurías del organismo nacional perteneciente a la FTCS, estas son actividades donde se involucran más hombres que mujeres, con una proporción de 60% y 40%, respectivamente. Si se considera la participación de acuerdo con la edad, no parece existir una variación importante entre los diferentes rangos, pues mientras el volumen de participación es de 18% entre los 21 y 30 años; en el caso de los 41 a 50 años, es apenas cuatro puntos porcentuales más.

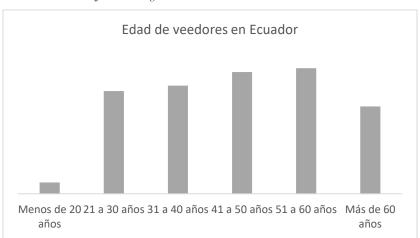


Gráfico 9. Rangos de edad de los veedores en Ecuador

Otro dato útil para caracterizar las veedurías en Ecuador, es dilucidar los ámbitos de la gestión pública sobre los que se ejerce control. Esto es posible de identificar a través del



nombre con el que se registran, ya que se especifica sobre qué tema, proceso y autoridad se realiza la fiscalización. Cabe señalar que esta es una especificidad que exige el reglamento.

Entre la diversidad de temas sobre las que se ejerce el control ciudadano destacan la infraestructura y el equipamiento urbano, pues ambos concentran el 60% de las veedurías. En orden de prioridad, le siguen temas de gobierno y administración que tienen que ver con el ejercicio cotidiano de la gestión pública, como la toma de decisiones, aplicación de reglamentos o procesos de selección de personal; este último rubro representa el 18% de las veedurías registradas entre los años 2012 y 2017. Pero si se distingue entre los ejercicios activados por la ciudadanía y los creados desde el Estado, las prioridades cambian. En el primer caso los temas relacionados con equipamiento urbano representan un tercio de las veedurías registradas, y si a ellos se adicionan temas relativos a la salud, el agua y la educación, suman casi el 60%.

Cuando las veedurías se activan desde arriba, el 37% corresponden a temas de gobierno. Mucho de ello tiene que ver con los ejercicios de control obligatorios para acompañar concursos de selección de funcionarios públicos; mientras equipamiento urbano y educación tienen un 25%, cada uno.

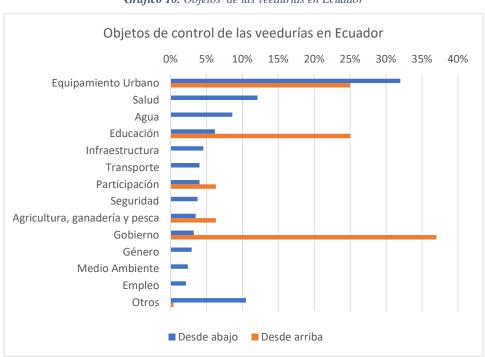


Gráfico 10. Objetos de las veedurías en Ecuador



Para la ciudadanía, la importancia que tienen los temas relacionados con equipamiento urbano es consistente con el predominio de ejercicios de control que se registran sobre Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), lo que incluye autoridades de las provincias y cantones (municipios), representando tres de cada cuatro veedurías registradas. En segundo lugar, dichas actividades se despliegan sobre la administración pública nacional (el poder ejecutivo), con un 11% del total. Aunque los gobiernos locales y la administración nacional concentran más del 80% de estas fiscalizaciones, es importante señalar que en el porcentaje restante se encuentran hospitales, empresas públicas, universidades, escuelas, asociaciones públicas y privadas, otras ramas del Estado, así como partidos políticos.

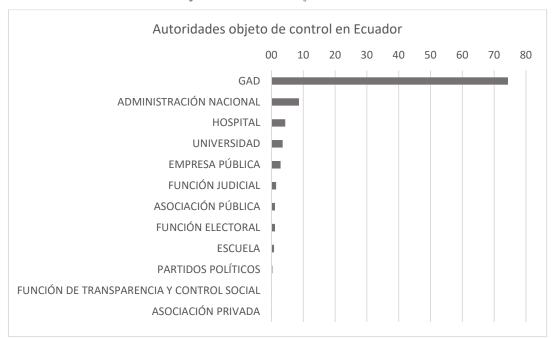


Gráfico 11. Autoridades objeto de control en Ecuador

El Control en los Territorios

Considerando que, en Ecuador, el diseño institucional que sustenta la promoción y acompañamiento de las veedurías ciudadanas es centralizado, se esperaría una tendencia más o menos homogénea en su activación dentro de los territorios. Sin embargo, también se puede esperar poca capilaridad de las instituciones participativas (Isunza Vera, 2013, 83). Cuando se desagrega la información de veedurías por provincias, los ejercicios de control registrados no tienen la homogeneidad esperada entre territorios, ni al interior de los mismos. De las 24 Provincias que componen el país, en solo dos hay un índice de crecimiento: Chimborazo y



Azuay, pero es esta última donde existe un incremento anual que va del 2012 al 2017, si solo se consideran los ejercicios activados por la ciudadanía.

Si se analiza el número total de veedurías por cada 100 mil habitantes, resulta destacable que los centros urbanos que concentran más población (Guayas y Pichincha) y, por ende, una mayor complejidad en los aparatos de gobierno, tienen las tasas más bajas de ejercicios de control. De acuerdo con una funcionaria del consejo, en Guayas existe un ambiente altamente hostil para el desarrollo de veedurías, por estar altamente politizadas (E69). En el caso de Pichincha no existe una Delegación del CPCCS para promover la participación ciudadana, lo que, como se verá más adelante, está relacionado con lo bajo de este indicador.

Gráfico 12. Tasa de veedurías por cada 100 mil habitantes en Ecuador

Comparativo municipal

En Ecuador, la estrategia de análisis de los procesos de expansión de las veedurías ciudadanas y su relación con la construcción de autoridad práctica a nivel subnacional, es la comparación entre Quito y Portoviejo. Estos dos municipios, aunque son capitales de sus respectivas provincias, tienen condiciones políticas muy distintas. En el primero predomina la irrupción de actores con trayectorias construidas, en buena medida, por fuera de los partidos políticos; mientras en el segundo más bien se trata de élites que transitan en espacios de poder tradicionales.

Quito es la capital de la provincia de Pichincha y del país. Como municipio, es el territorio con más población y el que registra la mayor cantidad de Valor Agregado Bruto durante el año 2015. La relevancia que tiene este cantón en la vida política nacional, además, es debido a que fue escenario de potentes movilizaciones populares que enmarcaron la caída de los



presidentes Abdalá Bucarám, en 1997; Yamil Mahuad, en el 2002; y Lucio Gutiérrez, en el año 2005.

Históricamente esta ciudad creció como centro de intercambio político y comercial. Para mediados del siglo XX, Quito ya era un importante centro industrial en el ámbito textil y un prominente conglomerado de empresas comerciales y financieras, así como de agroindustria y economía de servicios. Su atractivo económico derivó en fenómenos de crecimiento demográfico hacia las periferias, produciendo un fenómeno de integración espacial mediante el que se incorporaron algunos territorios rurales que, ahora, forman parte del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

Como en el resto de las regiones en Ecuador, la dinámica política de la capital de la nación quedó trastocada con el ascenso y debilitamiento de Alianza País. Antes del periodo donde AP operó como una fuerza política dominante, los partidos que disputaban el poder eran, regularmente, Democracia Popular e Izquierda Democrática (E70). Este último gobernó Quito entre 2000 y 2009, a través de Francisco Moncayo, quien ganó la primera elección con el 60% de los votos, y la reelección con el 57%.

Durante el periodo de Moncayo se implementó el Sistema de Gestión Participativa, enmarcado en conceptos de descentralización, innovación y apertura, a través de alianzas con organizaciones no gubernamentales y la tercerización de servicios públicos (Torres et al., 2002, pp. 27–28). Este sistema fue diseñado en el Centro de Investigaciones Ciudad, organismo dedicado a temas de urbanismo donde, Augusto Barrera, fungió como coordinador académico y fue concejal entre los años 2005-2008 para, posteriormente, convertirse en el alcalde de la ciudad.

El sistema participativo implementado inicialmente sin mucho apoyo social y sin metodologías definidas o burocracias comprometidas, contemplaba múltiples niveles territoriales de interacción socioestatal para conocer y aprobar planes, jerarquizar demandas, establecer compromisos de cogestión y ejercer control social (E26). En sus primeras etapas, la implementación de este sistema implicó la creación de cabildos, unos espacios de deliberación entre ciudadanía y gobierno; sin embargo, en la práctica, la población llamó cabildo a cualquier reunión comunitaria, incluso sin la intervención del municipio (Torres et al., 2002, pp. 30–41).



Durante la administración de Moncayo también se creó la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, una agencia municipal especializada "para actuar en nombre de la ciudadanía", con autonomía e independencia económica, política y administrativa. Durante el año 2004, dicha comisión adoptó el nombre de Quito Honesto (QH) y adquirió atribuciones en materia de participación ciudadana (E54). Actualmente, esta agencia local se compone por un representante del alcalde, quien preside y selecciona a delegados propuestos por las universidades del distrito metropolitano; la sociedad civil, las cámaras de producción y los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros.

En las elecciones del 2009, Augusto Barrera ganó las elecciones locales bajo las siglas de AP con el 43% de los votos. El nuevo alcalde, con una trayectoria de activismo cercano a movimientos indígenas y urbano-populares, dio un nuevo impulso al sistema de participación para concentrarse en trabajo con barrios, principalmente en el sur (E57). Esto fue fortalecido con la creación de los Centros de Desarrollo Comunitario, espacios físicos en los barrios donde se desarrollaban actividades recreativas y de socialización (E71).

Barrera no logró reelegirse en 2014. Quito fue parte del revés electoral que sufrió AP en las principales ciudades del país durante las elecciones regionales. En su lugar, Mauricio Rodas resultó electo como nuevo alcalde, quien participó como miembro fundador de *Ethos*, un laboratorio de políticas públicas en México, arribando al poder con un discursivo tecnocrático de la gestión pública. Rodas llegó al poder apoyado por la plataforma del movimiento SUMA y el partido CREO, organizaciones políticas opositoras al correísmo (Ramírez & Coronel, 2014). De esta administración salieron dos concejales que fundaron el observatorio Quito Cómo Vamos: Fabricio Villamar y Daniela Chacón.

Durante este periodo, que va del 2014 al 2018, el sistema participativo fue modificado con la creación de la ordenanza 102. De acuerdo con el proyecto, el gobierno pretendía alinear el sistema participativo con la nueva Constitución Política, así como resolver problemas de verticalidad y débil involucramiento ciudadano. El proceso de reforma estuvo enmarcado en episodios de consulta y socialización con fuerzas políticas, ciudadanos en los barrios y organizaciones sociales. Entre los cambios más notorios se encuentra la creación de las Asambleas Ciudadanas, mediante las que se pretendió construir una estructura organizativa alterna a los comités barriales existentes (E71).



Para el año 2019, el sistema de partidos en Quito manifestaba altos niveles de fragmentación con un NEP de 6.7 en la elección de alcalde. En este contexto se proyectó como ganador Jorge Yunda, empresario radial que fue asambleísta nacional en el 2017 por AP, aunque reconocido popularmente por el personaje que interpretaba en Radio Canela: "El loro Homero", contando con 357 mil 613 seguidores en FB. Yunda ganó la alcaldía por el partido Unión Ecuatoriana con el 21% de los votos, apenas tres puntos más que Luisa Maldonado, candidata de Compromiso Social. Ambos organismos fueron creados por fuerzas afines al correísmo.

A diferencia de Quito, AP nunca ganó una elección en el cantón de Portoviejo, lo que resulta sorprendente si se toma en cuenta que es la capital de Manabí, provincia considerada como bastión electoral del correísmo. Tal paradoja puede explicarse por las dinámicas políticas de la costa ecuatoriana, donde los territorios son, regularmente, dominados por caudillos que transfieren su capital político de un partido a otro (J. García, comunicación personal, 13 de agosto de 2020). En esta Provincia, el bando liderado por Correa "se conformó no con organizaciones sociales, sino a partir de individuos o personalidades destacadas del ámbito local" (Pagliarone, 2015, p. 61).

La costa de Ecuador tiene una dinámica distinta a la del centro del país, pues aquí una de las fuerzas políticas hegemónicas ha sido, históricamente, el Partido Social Cristiano (PSC), el cual, a través de "redes familiares y caciquiles", consolidó espacios de poder y gobernó Portoviejo en el periodo 2005-2009 con Patricia Briones, en cuyo equipo de asesores se encontraban algunos personajes que, posteriormente, participarían en la construcción de las redes de apoyo de AP (Pagliarone, 2015, p. 56.-61).

Cuatro años después, el candidato de AP perdió las elecciones en contra de Humberto Guillem, quien acumulaba una carrera política desde finales de los años setenta, pasando por cuatro partidos distintos y ocupando cargos de ministro, diputado nacional, asambleísta constituyente y prefecto provincial. En el 2009, Guillem llegó a la alcaldía de Portoviejo con las siglas del Partido Sociedad Patriótica.

A pesar de tener la calidad de capital, Portoviejo es un municipio con bajas capacidades administrativas. Su VAB es inferior al de Manta, que también es cantón de Manabí y es un puerto comercial.



Durante el 2005, la alcaldesa Briones lideró un paro de cinco días para demandar abastecimiento de agua potable, así como otras necesidades de obra pública para el municipio (*Portoviejo iniciará un paro indefinido el próximo lunes | Ecuador | Noticias | El Universo*, 2005). En este contexto cobra relevancia la campaña de Agustín Cedeño Casanova en las elecciones del 2014, quien promovió la modernización del municipio tomando como referencia al "modelo Medellín" ((Molina et al., 2019; E72).

Cedeño se presentó distinguiéndose de la clase política tradicional en la región, aunque acumulaba una trayectoria laboral en instituciones de gestión financiera del Estado y en la Universidad San Gregorio, el único centro de educación superior privado en Manabí. En su primera contienda, el candidato inspirado en Medellín venció al candidato de AP por una diferencia de siete puntos.

Durante su gobierno se reformó la ordenanza de participación ciudadana creada en 2011, elevando el número de consejos barriales de 40 a 71, además de que se creó la Dirección Municipal de Vinculación y Participación Ciudadana (Toala, 2020, p. 103). Un año después, un terremoto de 7.2 grados tuvo su epicentro en Manabí. El alcalde de la capital lideró obras de reconstrucción en el marco de un proyecto de regeneración urbana, entre las que se incluyó la escultura del prócer Eloy Alfaro, inaugurada por el ex presidente uruguayo, José Mujica.

En la elección de 2019, Cedeño se reeligió con 30 puntos de diferencia respecto al segundo lugar, ahora mediante una alianza entre el PSC, Unidad Primero y el Movimiento Camino, este último fundado por el mismo alcalde. Gran parte de sus bases de apoyo provinieron de los consejos barriales, a través de los que tejió redes de apoyo mediante la gestión de obras; asimismo, en el marco de la renovación del aparato burocrático, consolidó la integración de algunos de sus participantes en puestos dentro de la administración. (E72).

Las Veedurías Ciudadanas

En la capital ecuatoriana se han desarrollado veedurías en el marco de las atribuciones de Quito Honesto, así como del CPCCS. En lo que respecta al primer organismo, no existen datos sistematizados de sus actividades, aunque de acuerdo con el informe de rendición de cuentas del 2010, hubo 21 ejercicios de control registrados y acompañados con tareas de capacitación, asesoramiento y seguimiento (Comisión Metropolitana de Lucha Contra la



Corrupción, 2011). En 2011 se documentó la vigencia de 16 veedurías ciudadanas y la creación de dos nuevas.

En la prensa se puede encontrar información, hasta el año 2015, sobre dichos ejercicios de control que actuaron en el marco de QH: Marcha Blanca, Zona Centro, la veeduría diversidad, Valle de los Chillos, Violencia Intrafamiliar y de Género, Balcón Quiteño, así como Movilidad y Accesibilidad para personas con discapacidad. Estas seis conformaron la Red de Veedurías del Distrito Metropolitano de Quito (Red DMQ), cuya actividad puede rastrearse en Facebook entre septiembre de 2015 y octubre de 2016, donde anuncian que la red "cuenta con el trabajo de un equipo humano dispuesto a apoyarte y asesorarte". Después de estas fechas no se encuentran referencias sobre fiscalizaciones promovidas por Quito Honesto, ni se tiene información de la Red DMQ.

La ausencia posterior de veedurías tiene que ver con las reformas hechas a la ordenanza de participación durante el periodo de gobierno de Rodas, pues a esta agencia de control se le quitaron las funciones en materia de promoción ciudadana (E10). En lo que respecta al CPCCS, los registros disponibles dan cuenta de 67 veedurías ciudadanas activadas entre los años 2012 y 2017, aunque solo 38 de estas tienen que ver con temas relacionados con el DMQ; los 29 restantes corresponden a asuntos de la administración pública nacional, pero se registran en la capital. Si se comparan los años con datos disponibles de QH y los del CPCCS, en promedio se activaron más veedurías en el marco de las atribuciones de la agencia local de control de la corrupción.

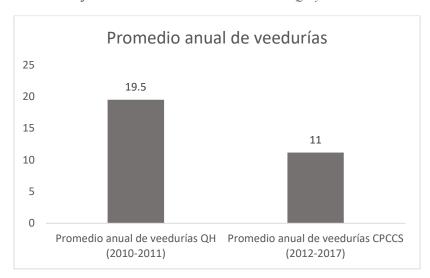


Gráfico 13. Promedio anual de veedurías entre QH y el CPCCS



En perspectiva temporal, los registros del CPCCS reflejan los esfuerzos del organismo para estimular el involucramiento ciudadano en actividades públicas de la Provincia de Pichincha, pues no es sino hasta el año 2015 cuando se despliega un proyecto del organismo para trabajar directamente en la capital del país; hasta entonces, la labor en este territorio respondía más bien a inercias de asuntos de orden nacional (E27).

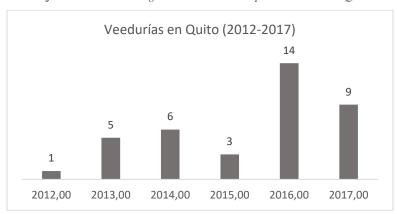


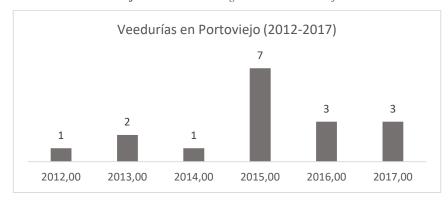
Gráfico 14. Veedurías registradas anualmente por el CPCCS en Quito

Si se observa el gráfico número 13, el incremento de veedurías en el año 2016 corresponde con la entrada del proyecto de trabajo en Quito. Pero esta situación no logró regularizarse; en el 2017, después de la consulta popular, el Consejo Transitorio entró en funciones, se canceló la estrategia de trabajo en la provincia de Pichincha y su encargado fue despedido (E27). Respecto al año anterior, las fiscalizaciones se redujeron en un 35%, y si se considera que dos de ellas fueron hechas por mandato legal, los niveles son similares al 2013 y 2014.

En Portoviejo los registros oficiales del CPCCS reportan la existencia de 17 veedurías ciudadanas entre 2012 y 2017; la cifra no es menor si se compara con los seis años de existencia de la CCCC, donde se activaron once ejercicios de control en toda la provincia de Manabí. Incluso, en relación a la población, son más que en Quito. Las veedurías registradas en este cantón tienen que ver, predominantemente, con temas de orden local: el 80% son realizadas sobre competencias del municipio y la provincia; mientras el 20% restante sobre temas que, aunque afectan a la capital manabita, son asuntos que pertenecen al gobierno nacional.



Gráfico 15. Veedurías registradas en Portoviejo



¿Por qué se registran tantas veedurías en 2015? El CPCCS hizo talleres. De acuerdo con uno de los técnicos de este organismo, Portoviejo es de los pocos territorios en Manabí que tienen condiciones para que se activen este tipo de ejercicios, pues en la mayoría de localidades, de corte rural, los lazos familiares y de amistad entre ciudadanos y autoridades desincentivan las actividades de control. Desde su perspectiva: "las veedurías salen de ciudadanos totalmente independientes, incluso no están relacionados con consejos barriales ni gente afín al municipio" (E11).

Otra de las razones por las que es más fácil encontrar veedurías en Portoviejo que en otros municipios de Manabí, es porque este lugar es sede de la delegación del CPCCS y hay un trato más directo con los ciudadanos para impulsar la participación. De acuerdo con un técnico de este organismo, en 2016 hubo más fiscalizaciones de las que se reflejan, pues después del terremoto se desordenó el trabajo del consejo en la provincia. Este año, la delegación del consejo promovió la campaña "Yo participo, soy voluntario", que consistió en la coordinación de ciudadanos para dar diferentes tipos de atención a la población damnificada. En el cantón Pedernales, epicentro del terremoto, los técnicos del consejo trabajaron en cooperación con el ejército y organismos internacionales para garantizar la integridad de la población vulnerable, luego de la pérdida de viviendas (E11).

A este cambio de prioridades, en el 2016, se sumó la reforma del CPCCS y la llegada de los consejeros transitorios. El año siguiente se redujo el presupuesto, la delegación perdió personal, entre ellos la delegada, quien renunció por motivos personales (E73) La responsabilidad de gestionar las tareas del consejo en la provincia, quedaron en manos de uno de los técnicos de control social.



Activación de veedurías

En Ecuador, las veedurías pueden ser registradas como convocatoria de organismos del Estado o como iniciativa ciudadana, aunque en ocasiones, lo segundo puede ser resultado de un proceso inducido por funcionarios del CPCCS. Asimismo, pueden ser generadas a través de actividades de promoción en el territorio, estrategias de colaboración interinstitucional o mediante el acercamiento de la ciudadanía al consejo.

La mayoría de ejercicios de control categorizados como inducidos están en Portoviejo: dos fueron producto de un convenio de trabajo entre el organismo de participación y una universidad; otro surgió de la convergencia entre una convocatoria de las autoridades locales y un proceso de capacitación ciudadana realizado por funcionarios del CPCCS; y uno más fue iniciativa del gobierno nacional en toda la provincia de Manabí.

Las dos veedurías activadas en el marco de un convenio entre la Universidad Técnica de Manabí y el CPCCS, fueron elección de un grupo de estudiantes para acreditar horas de vinculación. Esta fiscalización, signada en el 2014, tuvo una vigencia de dos años para "proporcionar el ejercicio de los Derechos de Participación, Rendición de Cuentas y Transparencia en la gestión de lo Público en la Provincia de Manabí, a través de la vinculación con la sociedad, con la participación de docentes y las y los estudiantes de las diferentes Carreras que oferta la Universidad".

Otro ejercicio de control fue activado mediante una convocatoria emitida por el gobierno provincial y el estímulo de funcionarios del CPCCS. Durante el 2015, se convocó públicamente a la ciudadanía a integrarse en una veeduría para vigilar el proceso de elaboración del presupuesto participativo. Casi de manera paralela, el CPCCS ejecutaba una escuela de formación ciudadana en Portoviejo, donde se motivó a los ciudadanos para incluirse y, como resultado, se inscribieron seis personas.

Un proceso similar ocurrió en 2016, a través de la confluencia entre intereses de autoridades estatales y la ciudadanía. Esta veeduría fue solicitada por el Comité de Reconstrucción constituido por el gobierno nacional, buscando coordinar la asignación de recursos para atender los territorios afectados por el terremoto de ese año. El CPCCS realizó una convocatoria abierta que, inicialmente, fue atendida por 52 ciudadanos(Acreditación de ciudadanos para veeduría en obras de reconstrucción - Oromar TV, 2016).



A este ejercicio de control se convocaron profesionistas, comerciantes y actores con representación comunitaria. El coordinador fue Mario, el único participante de Portoviejo que acumulaba una trayectoria de trabajo popular, primero en la organización de un proceso de defensa de la vivienda en un barrio ocupado; después, como consejero barrial. Además, tenía experiencias previas en espacios de formación del CPCCS.

Otro caso que se dio a través de la inducción en este municipio, fue el que conformaron un grupo de ciudadanos para vigilar el cumplimiento de la construcción de 174 viviendas para personas con discapacidad, una obra ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta veeduría fue creada durante la gestión de María José Fernández como delegada del consejo, quien actualmente es concejala y tiene una trayectoria de trabajo en la defensa de derechos de género y de discapacidad.

Entre las fiscalizaciones analizadas en Quito, tres corresponden al tipo de creación clasificada como inducción. Todas fueron producto de las mismas condiciones: en el año 2015, diversas demandas ciudadanas confluyeron con protestas en el espacio público. Durante el segundo semestre de ese año, se registró una serie de manifestaciones sostenidas por comerciantes, trabajadoras sexuales, organizaciones antitaurinas, entre otras que, en algún momento, convergieron en una consigna para destituir al alcalde Mauricio Rodas (E28, E29).

De acuerdo con uno de los participantes en estas manifestaciones, en el transcurso de la organización de su demanda tuvieron contacto con personas del CPCCS y, de alguna manera, todos terminaron agrupados en tres veedurías: una para revisar la licitación de la construcción del metro, otra sobre la utilización de una plaza de toros, y una más sobre la presencia de vendedores ambulantes y trabajadoras sexuales en el Centro Histórico (E29).

Si bien estas tres veedurías surgen a partir de un mismo contexto, su construcción varía de acuerdo a los actores, sus intereses y su trayectoria. Quienes se inscribieron al ejercicio de control sobre el uso de suelo en el Centro Histórico, tenían la intención de recolectar evidencia para "hacerle la vida imposible a Rodas" (E28); es decir, promover la destitución del alcalde. Quienes convergieron en la de la licitación del metro, iban con la misma intención. Aunque algunos de ellos tenían experiencia de participación en organizaciones sociales, no se conocían.



La otra veeduría que surgió de este contexto tuvo como objetivo vigilar que a los menores de edad no se le permitiera entrar a los espectáculos taurinos en la Plaza Belmonte. A diferencia de los anteriores, este ejercicio de control fue realizado por un conjunto de ciudadanos con trayectorias de activismo sobre temas relacionados con la defensa de los derechos animales, algunos pertenecientes a organizaciones como *FATA* o *Diabluma*, y otros con una trayectoria más individual.

Esta fiscalización se inscribe en una disputa que inició en 2011 y que buscaba la prohibición de las corridas de toros, después de que la población quiteña votara a favor de una pregunta que formó parte de una terna de temas, objeto de una consulta popular convocada por el presidente Correa. Esta pregunta sometió a la voluntad popular la prohibición de "espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal". Aunque el 54% de los votantes en Quito optaron por el sí, la ambigüedad de la pregunta dio pie a que el Concejo Municipal aprobara una ordenanza que permitía continuar con las corridas de toros, aunque prohibiendo la muerte del animal durante el espectáculo.

En este caso las veedurías parecen servir como una estrategia para ir acercándose, de a poco, a cumplir con el objetivo final de las organizaciones: en el 2012 hay una registrada para prohibir los espectáculos taurinos; en el 2014, para observar el cumplimiento de la consulta popular; en 2016, para corroborar el estatus de la iniciativa popular; y en el 2017, para fiscalizar recursos económicos de una feria taurina. En el relato de los participantes es difícil separar una veeduría de otra, los integrantes de la del 2015 hacen referencias al 2014, algunos de los que participaron en 2016 se remontan hasta el 2011, otros dicen que han participado en todas, aunque solo aparezcan inscritos en una (E30, E37, E74). Ello da cuenta de una serie de acciones estratégicas de largo plazo, donde estos ejercicios han jugado un papel fundamental: "Pensamos que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana nos permite ejercer legítimamente este derecho de observar, activar esta posibilidad legal de participar y observar como ciudadanos, como mandantes..." (E37).

Aunque la veeduría realizada por integrantes del movimiento antitaurino en el 2016 se considera producto de inducción, es de subrayar la creación de algunos ejercicios de control en años anteriores y posteriores que han sido iniciativa de las organizaciones. Entre este segundo tipo también se clasifica una fiscalización hecha por el Observatorio Ciudadano de



la Movilidad (OCM), que se conforma principalmente por abogados. Durante el 2010, algunos de los integrantes del organismo se sumaron, junto a una consultora en temas de participación, para registrar un ejercicio de control ante Quito Honesto, el cual tenía como objetivo analizar el diseño, implementación, seguimiento e impacto de la medida del pico y placa (un símil de la política hoy no circula).

En el 2016, el OCM fue parte activa de otra veeduría, ahora bajo la regulación del CPCCS, para hacer control sobre una política del alcalde Rodas para transferir recursos económicos a operadores de transporte público que cumplieran con estándares de calidad del servicio. En esta ocasión, la fiscalización sumó la experiencia del director del observatorio, quien había participado en la veeduría anterior, un experto en finanzas y una abogada con trayectoria política. Los participantes tenían la intención de exponer la ausencia de relación entre los indicadores oficiales con la calidad del servicio público, además de derogar la base legal de las transferencias.

De acuerdo con el presidente del observatorio, la intención de registrarse ante el CPCCS fue buscar un efecto de incidencia, pero no por las facultades de este organismo, sino por el estatus que otorga la figura de veedor y el peso que una institución del Estado puede tener en las relaciones con el municipio. Para la abogada, lo importante sí eran las facultades del CPCCS, sobre todo la posibilidad de conectar las conclusiones del ejercicio con los organismos de fiscalización del Estado, para llegar a algún tipo de sanción.

En el marco de las atribuciones de Quito Honesto también se registró la veeduría Diversidad, una iniciativa de la Fundación Equidad junto con otras tres organizaciones y dos ciudadanos independientes. Este ejercicio de control se realizó sobre una ordenanza municipal publicada en el 2007, que fue redactada por Fundación Equidad y regula temas de la diversidad sexual (E75). De acuerdo con uno de los activistas, ellos ya sabían que se encontrarían con la nula implementación de dicha normativa, pero buscaban generar un informe oficial para dar cuenta de esta realidad.

Entre el tipo de veedurías activadas por iniciativa ciudadana también se encuentra un ejercicio de control registrado en Portoviejo por miembros del grupo Cider, organización dedicada a la defensa de causas ambientales con una trayectoria de trabajo de más de diez años en Manabí (E41). Esta fue registrada en el 2015 con el objetivo de dar seguimiento a un



problema de contaminación de río Portoviejo, causado por el desazolve clandestino de aguas negras.

Dicha veeduría se inscribe en un largo proceso de lucha por el agua en la provincia costera, a lo que se han sumado otras organizaciones, como el Observatorio del Agua. De manera similar a otros ejercicios en Quito, recurrir a esta figura formal de participación tuvo que ver con la búsqueda de ampliar las posibilidades de producir consecuencias. Se trató de ganar visibilidad, además de fortaleza jurídica para hacer valer sus derechos "con la institución tutelar", el CPCCS (E42).

Al igual que en Medellín, en Quito se puede distinguir entre veedurías realizadas por organizaciones sociales que tienen una agenda definida de largo plazo en el espacio público; y otras, que responden más bien a agrupaciones de ámbito barrial. Entre los ejercicios de control aquí examinados hay organismos que han trabajado sobre temas ligados a su entorno inmediato y sobre temas de tipo macro, abarcando incluso ejercicios de planeación donde intervienen el gobierno nacional y el gobierno local.

En el último caso destaca un ejercicio de control impulsado por diferentes líderes barriales, muchos de ellos pertenecientes a movimientos urbano-populares y organizaciones de base del clero, que se agruparon para activar una veeduría en torno a la construcción del metro en el DMQ, pues intuían que había actos de corrupción. A ellos se sumó el presidente de OCM.

La primera acción de Rodas como alcalde es anunciar el aumento de costos y eso fue lo que nos hizo decidirnos por la veeduría al metro... Estoy convencida de que no ameritaba los cambios que hizo Rodas y que había eventos de corrupción, a eso hay que sumar la andanada de denuncias con respecto a la corrupción que había pasado en la alcaldía y en el país... Se sabía informalmente que estaba involucrado el gerente o uno de los gerentes del metro de la administración de Barrera... Eso es lo que nosotros, como parte de los movimientos urbano populares... empezamos a decir, no (E30).

Entre las otras veedurías que tienen que ver con problemas directamente relacionados con la cotidianidad en los barrios, hay una registrada en el 2016 con el fin de "Vigilar el uso del suelo por la proliferación de bares, discotecas y centros de tolerancia, bajo el cumplimiento de las ordenanzas municipales relacionadas del DMQ". A este ejercicio de control se convocaron líderes y ciudadanos pertenecientes a organizaciones de nivel de barrio, algunos



de las cuales continúan emulando la dinámica de los cabildos que se promovieron en la gestión de Barrera (E35).

Esta fiscalización, que representó a 80 barrios de la zona sur de Quito, tenía como objetivo detener la expedición -aparentemente descontrolada- de licencias para el funcionamiento de bares, discotecas y prostíbulos en esta zona. Los vecinos percibieron que el municipio estaba otorgando muchos permisos de funcionamiento para este tipo de establecimientos, sobre todo de prostíbulos que operaban en casas de sus barrios. Una de las participantes narra que los líderes que se agruparon en torno al problema acudieron al CPCCS "para ver si los capacitaban".

Otro caso de este tipo de veedurías es el que hicieron un grupo de adultos mayores agrupados en el colectivo "Yo soy país". Esta organización tiene actividad en la Zona La Delicia, donde se han dedicado a promover la participación de los vecinos en los presupuestos participativos. Es así que se percataron de los constantes reclamos de las personas, en función de la atención que recibían en la Unidad de Atención Municipal de la zona:

Hemos dado apoyo en los presupuestos participativos para que las obras que necesite el sector de Carcelén se lleven a cabo, hemos tenido conversaciones, capacitaciones y hemos incentivado a otros vecinos para que vayan fundamentados a participar el presupuesto y apelar dentro del presupuesto para que las obras se lleven a cabo. Ahí, justo en ese espacio, venían las quejas de que mejoren la atención porque uno iba al municipio y le tocaba hacer fila... eso motivó... (E36).

Este no es el primer ejercicio de control que realizan los miembros del colectivo Yo soy País. Antes conformaron un comité de usuarios para vigilar la calidad y los precios de los productos que se ofertan en almacenes y supermercados. Respecto al porqué hacer una veeduría, la respuesta de su coordinador parece ser por inercia, pues dice que esa es la forma que mandata la constitución para ejercer el control ciudadano, aunque ello también está ligado con las facilidades de la figura de veedor: "para poder tener acceso a la información, hacer un análisis de la información, tienes que estar calificado, si no, no se puede... acá se da una negativa: ¿y cómo usted pide? ¿y por qué usted pide?" (E36).

Finalmente, en Quito se encontró un caso de veeduría activada desde abajo, por ciudadanos que se agruparon en carácter individual. Se trata de un ejercicio de control registrado en el



año 2016, con el que se buscaba verificar los niveles de contaminación acústica generados por los vehículos que distribuyen gas. Dicha iniciativa fue impulsada por un ex trabajador bancario, ahora jubilado, que sumó a dos personas más para buscar una solución al exceso de ruido percibido en la zona centro de la ciudad. Después de acudir al CPCCS para registrarse, delimitaron su objetivo a los vehículos expendedores de gas. Desde que acudieron al consejo de participación, intuían que necesitaban un respaldo institucional para enfrentarse al municipio.

Movilización de Recursos

Fortalezas internas, con el organismo estatal. Organismos de control y promoción de la participación ciudadana como el CPCCS o Quito Honesto, pueden operar como una herramienta adicional a la que tienen los ciudadanos y agrupaciones que ejercen actividades de control. En estos casos, las actividades que se realizan en el marco de las veedurías podrían realizarse de forma independiente, es decir, sin recurrir a un registro oficial. Sin embargo, el mismo estatus de veeduría es movilizado como un recurso para incrementar reconocimiento, expandir relaciones políticas y adquirir capacidades de tipo técnico-cognitivo.

Cuando el integrante de Fundación Equidad dice que al realizar la fiscalización a la ordenanza de diversidad ya sabían lo que iban a encontrar, se propusieron utilizar a la agencia municipal de control (QH) para sentar un precedente con validez oficial sobre sus juicios y recomendaciones. En este caso, uno de los principales recursos provenía de los participantes de la veeduría: el conocimiento de los alcances de la ordenanza y las áreas responsables de su implementación. La mayor parte de las actividades de este ejercicio de control consistió en intercambios de información con distintos funcionarios municipales; primero de manera informal y después mediante oficios (porque había que generar precedentes).

En este caso, la importancia del organismo de control local tuvo que ver con la legitimidad, pues fue anunciado públicamente como un acto de colaboración del municipio con la ciudadanía. Aunque esta condición parece simbólica, en la práctica puede contener la resistencia de funcionarios y autoridades. Durante los procesos de solicitud de información, los integrantes de la veeduría Diversidad se encontraron con una concejala del municipio que "le parecía muy mal que le estés vigilando el trabajo que ella hacía"; pero, finalmente, colaboró.



Los conocimientos y habilidades relacionados con lo jurídico y lo técnico son muy importantes en el despliegue de las actividades de control, lo que puede combinarse con el acompañamiento institucional. En estos procesos suelen darse los intercambios bidireccionales de recursos, como en el caso de una participante de la veeduría anti taurina del 2016, quien en ese entonces cursaba una maestría en derecho animal, de tal forma que, al mismo tiempo que disponía sus conocimientos para realizar las actividades de control mediante el uso de instrumentos jurídicos, llevaba esta experiencia a sus actividades de formación académica.

Para uno de los integrantes del movimiento, las veedurías han sido parte de una estrategia más amplia que busca "presionar al lobby taurino" y abolir las corridas; sin embargo, aunque está de acuerdo con que estos ejercicios podrían realizarse sin el aval del CPCCS, también considera que es preferible tener de su lado a dicha agencia del Estado, porque, al menos hasta 2017, esto incrementaba la posibilidad de acceder a información: "hasta Trujillo se podían hacer muchas cosas con el Consejo de Participación" (E31).

A pesar de tener un cúmulo de experiencias y capacidades propias, las veedurías se apoyan en los organismos de control y promoción de la participación. Incluso movilizan relaciones políticas y hacen uso del espacio público como parte de sus tácticas e incluye el uso de otros derechos. Quito fue el primer municipio del país donde se activó el uso de la Silla Vacía, un mecanismo a través del cual los ciudadanos ocupan una silla en el concejo con derecho avoz y voto. Por su parte, los defensores del espectáculo taurino promovieron una audiencia pública en la Corte durante el 2020.

En el 2016, miembros de FATA y del CPCCS acudían a controlar la entrada de menores a la plaza donde se realizaban corridas de toros. Estas actividades estuvieron acompañadas por funcionarios del consejo de participación, quienes, además, asistían a los juicios, entre ellos uno promovido contra una intendenta que permitió el ingreso de menores de edad a los espectáculos, aunque lo perdieron (E30). Ese mismo año, integrantes del movimiento tomaron la sede del partido del alcalde, en protesta por su falta de compromiso para debatir la iniciativa para prohibir las corridas en el Concejo¹⁹.

146

 $^{^{19}\} https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/1/antitaurinos-solicitan-medida-cautelar-por-permiso-del-municipio-a-corridas-en-la-plaza-belmonte$



La presión sobre las autoridades del municipio también ha requerido de alianzas con actores políticos. A través de una mancuerna que tuvieron con una concejala, algunos de los activistas lograron "meter algo de mano" en las discusiones del órgano deliberativo. Esta misma concejala, cuando se postuló como candidata a alcaldesa, se comprometió notarialmente a luchar por la protección de los animales.

La suma de capacidades jurídicas y técnicas, el recurso a la figura formal de veeduría y el uso de estrategias de presión política, son recursos que también fueron movilizados por el OCM, cuyo primer ejercicio de control se caracterizó por tener una relación tensa y conflictiva con QH. Esta fiscalización se registró en noviembre del 2010 y fue suspendida en febrero del 2011 con tres argumentos: 1) uno de los miembros de la veeduría violó una cláusula de confidencialidad al revelar información que era parte del proceso de investigación durante una entrevista en la radio; 2) conflicto de intereses porque un actor era, al mismo tiempo, parte del Observatorio Ciudadano de la Movilidad, colectivo que promovió una demanda contra el municipio; y 3) que la coordinadora de la veeduría renunció, por lo que se incumplió con el plan de gestión. Los mismos recursos jurídicos que pueden propulsar la participación ciudadana, también pueden servir para obstruirla.

Frente a esta experiencia, es interesante que el OCM promoviera una segunda veeduría, ahora en el marco de las atribuciones del CPCCS. En esta ocasión, al bagaje del presidente del observatorio se sumó la experticia de sus otros integrantes: habilidades de análisis de un experto financiero y experiencia política de la vocera del ejercicio, quien acumula una trayectoria de participación en partidos y movimientos políticos (E33). Curiosamente esta participante, quien afirma que para hacer veeduría se requiere de cierto olfato, considera que uno de sus principales errores fue no tener apoyo de los medios de comunicación ni de organizaciones, o sea, no politizar el ejercicio:

Nuestra debilidad fue que fuimos los tres, nos lanzamos solos y no tuvimos una organización detrás, porque éramos ciudadanos. Si nosotros hubiéramos tenido acuerdo político con una organización o algunas organizaciones, hubiera sido más potente la veeduría, pero no la tuvimos porque somos ciudadanos, porque queríamos hacerlo como ciudadanos, porque así deben hacerse las veedurías... Si no tienes estructura que te soporte, no vas a tener incidencia... Además, para los concejales ello implicaba enfrentarse al gremio de los transportistas [que califica como "una mafia"] (E33).



Los principales recursos para ejercer esta veeduría fueron de tipo técnico, pues se trataba de generar, por un lado, indicadores sobre la calidad del servicio público; y, por otro lado, mostrar que los indicadores del municipio no coincidían con tal objetivo. Pero ello también se relaciona con la búsqueda de legitimidad, pues además de recurrir a estos instrumentos en el marco de una apelación a la objetividad, ello se promovió a través de una alianza con un organismo de educación superior.

Parte de las actividades de la veeduría incluyeron la realización de una encuesta de satisfacción de usuarios del servicio de transporte público. Aunque inicialmente en el CPCCS les habían prometido ayuda con el pasaje para los encuestadores, todo se ejecutó con recursos propios y la colaboración de la Universidad Central, que además de sus aportes técnicos y recursos humanos, permitió incrementar la credibilidad del ejercicio.

La robustez de la encuesta se convirtió en el centro de la veeduría al establecerse que no se cumplió el objetivo para el cual se entregaron estos recursos públicos. Ese hecho obviamente derivaba en todas las implicaciones legales para los funcionarios que tomaron estas decisiones (E32).

Aunque los integrantes de esta veeduría coinciden en la poca utilidad que tuvo el Consejo de participación durante el despliegue de sus actividades de recolección y análisis de información, también reconocen que tuvo relevancia jurídica. Como resultado de este ejercicio de control y como parte de los procedimientos previstos por la norma que regula las fiscalizaciones ciudadanas, las conclusiones generadas por los habitantes fueron remitidas por el pleno del CPCCS hacia la Contraloría General y la Fiscalía de la República.

Entre la muestra de veedurías de Portoviejo, solo la realizada por integrantes del grupo Cider responde a aquellas conformadas por actores que cuentan con un conjunto de recursos que podrían facilitar el ejercicio de sus actividades, aun sin el acompañamiento del consejo de participación. Este ejercicio de control para atender el problema de la contaminación en el río, se inscribió en el 2015, y es un problema que la organización y muchos de sus integrantes se han dedicado a atender desde hace más de diez años.

En la página de Facebook del colectivo Cider se observa una intensa actividad entre julio y octubre del 2014. La agrupación expone fotografías sobre la problemática de la contaminación en el río, sosteniendo reuniones con pobladores afectados, así como denunciando públicamente problemas de tala, contaminación y afectación a la fauna. La



información publicada por esta agrupación muestra un amplio uso de los mecanismos de participación existentes: solicitudes de encuentros con autoridades cantonales y provinciales; talleres con la Asamblea Nacional y el CPCCS, comités de usuarios, audiencias públicas y la conformación de un comité intercomunitario. Curiosamente, en su página de Facebook no hay referencias a la constitución de la veeduría como tal.

Aunque en los periódicos con formato electrónico disponibles no se puede encontrar información sobre este ejercicio de control, sus integrantes resaltan el uso de medios, sobre todo de la radio local. De acuerdo con un exdirigente barrial y funcionario de la oficina de participación municipal, esta es la única veeduría que ha tenido resonancia pública en el Cantón (E72). Walter afirma que se convirtieron en "la voz en el tema ambiental".

Pese a los episodios de diálogo, los veedores no hacen una buena evaluación de la receptividad de las autoridades. Dos de los participantes de esta actividad concuerdan en los problemas que enfrentaron: "muchas omisiones, las autoridades no dan apertura, no dan información, la dan a medias, se lo toman como político, como que somos detractores" (E42). Una de las principales estrategias de las autoridades era, por un lado, descalificar su calidad de ciudadanos, acusándolos de hacer política; por otro, identificándolos como "fumones".

Los calificativos operan como recursos de las autoridades y otros actores para minar la reputación del colectivo, señalándolos de tener intenciones de poder. Uno de los participantes de la veeduría, aunque se esfuerza en distinguir el control ciudadano de la política, dice que "naturalmente son políticos". Él es simpatizante del correísmo, participó como promotor de actividades del CPCCS en 2010, fue coordinador del Observatorio del Agua del Cantón Portoviejo, dirigente del grupo Cider y candidato a asambleísta en 2017. Otro de los integrantes también dirigió el observatorio del agua con trayectoria en temas de la defensa del río desde 2008; y, además, fue candidato a concejal rural en 2019 por el partido CREO, de corte opositor al correísmo.

Como veedores acreditados, su principal línea de acción consistió en documentar evidencia sobre los orígenes del problema y sus posibles soluciones, pues la intención de los ciudadanos era terminar con las fuentes de contaminación del río. Una de las participantes se refiere a los técnicos del CPCCS como "los compañeros que nos dirigían", y aunque reconoce el papel de apoyo que tuvieron los funcionarios que les acompañaron durante el ejercicio de control,



lamenta que, el entonces presidente del organismo, nunca los secundó en su intención de llevar los resultados de la veeduría hacia acciones de tipo administrativo. Para ella, la intervención del consejo de participación fue

una tomadura de pelo... porque en realidad se hizo (sic.) las observaciones, se pidió a contraloría que hicieran las intervenciones. Pero usted sabe que todo se queda en la carpeta de acuerdo a la conveniencia de a quien se esté representando en ese momento, en los cargos que les compete cuidar el ambiente... (E41).

Organizaciones Micro. Las veedurías ejercidas por organizaciones barriales también son procesos donde se movilizan recursos acumulados, pero acompañados del establecimiento de redes en otras esferas, que, por las características del diseño institucional ecuatoriano, son predominantemente estatales y a través del CPCSCS.

Muchos de los representantes barriales de la zona sur de Quito que se agruparon en torno al problema de la proliferación de bares y prostíbulos, acumulaban lazos y trayectorias de gestión a través de su participación en los cabildos. Aunque para enfrentar este problema recurrieron directamente a pedir cuentas al gobierno local sobre cómo daban las licencias de operación, antes se prepararon con las guías jurídicas y técnicas de la capacitación del CPCCS. El contacto con este organismo fue motor de empoderamiento legal: "Tuvimos un asesoramiento muy bueno, yo pienso que esto de la participación ciudadana es muy bueno porque damos nuestro punto de vista, vamos conociendo a qué tenemos derecho y cómo podemos participar..." (E35).

El acompañamiento del consejo de participación contribuyó al fortalecimiento de las capacidades técnicas de los vecinos para enmarcar la problemática y crear un anteproyecto de reubicación de los establecimientos. Paradójicamente, dicho apoyo institucional, ceñido a la normativa, limitó las posibilidades políticas de este ejercicio, pues impidió que los dueños de los negocios se sumaran a la veeduría para trabajar en el seguimiento:

Presentamos un proyecto en el cual no estamos contra las mujeres que trabajan en este trabajo, dábamos una solución que el municipio les reubique, les dé un sitio digno... Le pusimos el nombre como Zona Rosa para que no se vayan extendiendo a nuestros barrios, tiene que haber un sitio adecuado para estas personas... Cuando tuvimos la oportunidad de platicar con el presidente de los prostíbulos, las discotecas y las que las representaba a ellas, les pareció



interesante, quisieron ser parte de nuestra veeduría pero no les permitían porque no pueden ser juez y parte... (E35).

Otro caso, donde la experiencia en organización colectiva y trabajo barrial se configura como un factor relevante, con poco grado de dependencia del acompañamiento del CPCCS, es el del colectivo "Yo soy País" y la veeduría sobre la administración zonal de La Delicia. Este ejercicio de control discurrió casi en solitario entre los ciudadanos y los administradores de la zona. Las actividades de los actores consistieron en analizar el proceso de recepción y respuesta a las peticiones ciudadanas. Según relata Luis, revisaron miles de solicitudes para darse cuenta de que la mayor parte se quedaban estancadas en el despacho del administrador, por lo que tuvieron charlas con los encargados de esta oficina, "para que mejoren".

Mientras las relaciones entre los integrantes de esta veeduría y los funcionarios de la zona no tuvieron mayor problema, esto fue distinto cuando se trató de otros ámbitos del municipio, pues intentaron hacer recomendaciones al alcalde, quien "nunca nos llamó, nunca nos dijo algo, no paró bola" (E36). En estos intentos no se recurrió a la movilización de relaciones ni con el CPCCS ni con actores políticos. En el desarrollo del ejercicio también tuvieron una interacción tensa con QH, a cuyos funcionarios

no les gustó que hagamos la veeduría, ellos más bien decían que una vez que tengamos los resultados, tenemos que conversar con ellos, que no nos podemos meter, objetaban. Pero no tenían elementos para que no se realice la veeduría, entonces nosotros nos paramos duro y continuamos con el proceso... (E36).

La actividad de los integrantes de Yo soy País no terminó, como regularmente se hace, con una socialización de resultados a través de la página web del CPCCS o de conferencias de prensa; en esta ocasión se hizo difusión mediante reuniones con los vecinos. Todo ello ha contribuido a un mayor reconocimiento de este colectivo, no solo en su barrio, sino en otros, a donde han sido invitados por el consejo para compartir su experiencia con más ciudadanos. La misma veeduría funcionó como recurso de reputación para el organismo promotor de la participación.

En los barrios de Quito también se puede encontrar una agrupación de líderes territoriales y activistas de movimientos de base, quienes se registraron para hacer una veeduría, solo que en este caso se trató de un tema de impacto distrital, con fondos del gobierno nacional y sobre



el que se registran dos ejercicios de control hasta el 2017; además, se puede rastrear información en prensa de tres fiscalizaciones más en 2021. Se trata de la construcción del metro de DMQ, que se previó del 2009 a 2016, y acumula al menos cinco años de retraso.

La agrupación de líderes y organizaciones de base que, en el 2017 registró la veeduría a los procesos de construcción del metro, pone de relieve las dificultades de enfrentar grandes mecanismos de gestión del Estado. Dicho colectivo, además de contar inicialmente con las capacidades de organización, presión y gestión política de sus integrantes, sumó la experticia y experiencia del presidente del OCM, el apoyo de una concejala y facilidades del CPCCS, como el préstamo de instalaciones para entablar reuniones.

La suma de recursos políticos, técnicos y hasta materiales no fue suficiente. Primero, los veedores fueron recibidos con recelo por parte de quienes dirigían la construcción del metro, pero una líder barrial cuenta que, cuando los vieron de frente, cambiaron su actitud y les dijeron que les darían la información necesaria. Los contratistas les hicieron llegar un disco duro con "no sé cuántas gigas de información en bruto" que nadie pudo analizar. Las capacidades técnicas del Consejo sirvieron de poco dado el volumen de información. Como último recurso hicieron contacto con expertos de la Universidad Central, quienes cobraban 70 mil dólares por analizar la información.

Aunque en el último tramo parece que fallaron los recursos económicos, estos fueron necesarios porque, las capacidades técnicas requeridas para analizar la información entregada por los encargados de la obra, eran demasiado altas. Política y técnicamente, "irse en contra del metro no era lo más adecuado" (E31). A ello hay que adicionar que el apoyo inicial del CPCCS se fue debilitando con sus vaivenes administrativos; primero, con el cambio de director de participación y el cambio del técnico que los acompañaba; después, cuando inició la administración de Trujillo, ahí "fue la estocada final y hasta nos cerraron hasta las puertas" (E34).

Cuando los actores se involucran en procesos de movilización de recursos para ejercer actividades de control, no siempre pueden construir o incrementar su autoridad práctica. Siguiendo a Abers y Keck (2013), esto puede suceder cuando los actores trabajan sobre problemas muy grandes y de amplia exposición. Un caso similar ocurrió en el cantón Cuenca, donde en 2017 se realizó una veeduría a la aerolínea estatal TAME, a cargo de unos



empresarios, quienes pese a contar con importantes recursos legales, económicos y el apoyo del alcalde, no pudieron lograr su objetivo, denunciando al CPCCS como "escudo protector" del poder ejecutivo (E76).

El Estado como Herramienta Única. Cuando las veedurías están acompañadas por el CPCCS y en ellas participan ciudadanos con poca experiencia en el involucramiento en los asuntos públicos, resulta lógico que haya una mayor dependencia del trabajo del organismo. En otras palabras, la principal fuente de recursos es el consejo de participación. Ello puede darse cuando las veedurías son inducidas, así como cuando son activadas por iniciativa ciudadana.

La veeduría sobre la contaminación acústica en el centro de Quito es muy ilustrativa de la importancia que tiene el organismo nacional como contenedor de recursos de soporte. En la práctica, este ejercicio de control implicaba abrir una agenda de trabajo entre diferentes agencias del municipio e instalar un conflicto con el gremio de los expendedores de gas, lo que requirió de un proceso de acumulación de conocimiento sobre la composición de la administración municipal.

Uno de los primeros problemas que enfrentaron los participantes fue descubrir la diversidad de funciones y responsabilidades superpuestas entre distintas oficinas del municipio. Conocer este entramado era fundamental para saber sobre quién recaían las responsabilidades asociadas a su causa, lo que fue difícil no solo por el articulado institucional, sino porque las respuestas de los mismos funcionarios contribuían a la confusión. La respuesta llegó con la ayuda de un concejal.

La relación entre los veedores y este integrante de órgano deliberativo municipal, no solo contribuyó a que los ciudadanos ganaran claridad sobre los ámbitos de responsabilidad sobre los que tenían que trabajar, sino que además facilitó, junto a gestiones del CPCCS, la realización de un encuentro entre los actores y autoridades. Antes de llegar a esto, también tuvieron que estudiar y analizar, por su cuenta, las características del tema a controlar. Hicieron trabajo "como de posgrado", dice su coordinador.

La suma de presión y gestiones de los veedores, el concejal y el delegado del CPCCS, facilitaron la realización de una reunión con la Agencia Metropolitana de Control, la Agencia Metropolitana de Tránsito, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, la



Secretaría de Medio Ambiente, CONQUITO y la Asociación de Distribuidores de Gas del DMQ. Llegar a este punto no fue sencillo, el principal gestor de este ejercicio de control experimentó desatenciones y bloqueos por parte de autoridades, incluido el propio alcalde, que nunca respondió a sus solicitudes de audiencia. Para destrabar estos problemas, el CPCCS resultó un recurso importante:

nosotros nomas dábamos reporte a nuestros asesores, a nuestros directores provinciales. Ellos se encargaban en llamar a las autoridades y ahí se ponían a temblar (los funcionarios del municipio) ... Al CPCCS le tenían miedo antes que entre el finado Trujillo (E37).

Aunque el relato puede parecer exagerado, da cuenta de cómo el CPCCS puede ser un instrumento de autoridad para destrabar resistencias de autoridades locales. Cómo es que logra esto el Consejo, es difícil de saber, pues el organismo no cuenta con facultades de coacción, aunque sí de disuasión. Sin embargo, depende de cómo puedan ser movilizadas; por ejemplo, en una veeduría realizada sobre actividades de la empresa Petroecuador en el municipio de Esmeraldas, dicha organización nunca entregó información, a pesar de las intervenciones formales del CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2017).

El consejo de participación en Portoviejo, a través de su ex delegada y uno de sus técnicos, operó como un recurso fundamental en el desarrollo de dos veedurías: la que se realizó sobre el proceso de construcción de viviendas para personas con discapacidad; así como la que se activó como forma de acreditación de horas de vinculación, a cargo de un grupo de estudiantes.

El primer ejercicio de control fue desarrollado por ciudadanos que se agruparon en torno a su preocupación por el tiempo que podrían durar las obras, y aunque inicialmente se inscribieron ocho personas, al final fueron un par los que llevaron adelante el trabajo (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2016). En los resultados e destaca el papel de los técnicos del CPCCS para facilitar el flujo de información, aunque señalan como inconveniente que tuvieron que costear, con recursos propios, las actividades que requerían de su movilización.

Durante esa veeduría, que se amplió de siete a once meses, los participantes canalizaron sus inquietudes para conocer aspectos técnicos y logísticos de las obras, a través de solicitudes



de información y reuniones con funcionarios de la administración pública nacional, el gobierno local y empresas públicas. Se originó una reunión entre los actores, beneficiarios de las obras y técnicos para acordar cambios en el diseño estructural de las viviendas. Además, se recorrieron las obras, gestionaron demandas de los moradores y se sometió a socialización el código de convivencia. Los funcionarios del CPCCS fueron gestores de todas estas actividades.

Ese mismo año se registraron dos ejercicios de control en el marco del convenio entre el CPCCS y la Universidad Técnica de Manabí. Pese a que estos procesos de control se enmarcan en una agenda institucional para acreditar un requisito, uno de los ejercicios analizados experimentó un problema común de este tipo de actividades: la resistencia de los actores bajo observación. Primero, a los estudiantes se les negó el acceso al lugar de las obras por no tener identificación, por lo que la delegación del consejo les dotó de credenciales; después, les exigieron equipo de protección para poder ingresar. El técnico de acompañamiento de esta veeduría tuvo que intervenir con oficios para que a los estudiantes se les facilitara el ejercicio de sus tareas. Todo lo que pudieron hacer, como conseguir información, permisos para acceder o tener contactos con la entidad zonal contratante, fue con gestiones del CPCCS (E43).

La veeduría que solicitó el Comité de Reconstrucción del gobierno nacional también tuvo al CPCCS como uno de sus principales recursos, y fue la falta de acceso a los mismos lo que marcó la trayectoria de este ejercicio de control que se extendió por 24 meses. Aunque esta veeduría congregó inicialmente a media centena de personas con diversas trayectorias y pertenecientes a distintos sectores profesionales y sociales, con el tiempo se redujo a una decena. Muchos de los integrantes renunciaron por la cantidad de tiempo que exigía este ejercicio de control; otros más, porque pensaban que recibirían algún ingreso (E43). Para muchos, el tiempo es un bien escaso; para otros, requiere retribuciones materiales.

Uno de los principales problemas de esta veeduría fue la baja participación, que, para su coordinador, es una deficiencia relacionada con el trabajo del CPCCS: "Aquí hay entidades que debieron ir preparando al ciudadano en veedurías, observatorios ciudadanos para hacer seguimiento a la obra pública, a las instituciones que tienen que ver con el desarrollo..." (E57).



En este caso el apoyo desde el consejo fue escaso, sobre todo frente a lo complejo de las tareas que tenían que hacer los ciudadanos; principalmente, visitar municipios para solicitar a las autoridades sus planes de reconstrucción y generar indicadores de seguimiento. Mario, que es simpatizante de las causas de la revolución ciudadana, se lamenta del poco apoyo que recibieron del organismo de participación: ni autos, ni dinero, ni tickets para viajar por los distintos municipios. Además de ello, se enfrentaron a la resistencia de los alcaldes para entregar información:

Para nosotros fue muy complicado llegar a los gobiernos locales. Uno de los que mayor información nos dio y sí había planificación es el de Portoviejo, en cambio en Montecristi, donde fuimos, no nos recibieron... el señor alcalde se burló de nosotros; en Calceta, el señor alcalde no nos dio información, le preguntamos sobre proyectos, no tenían proyectos; en Jama, de igual manera ... Jama fue totalmente devastado y no hubo planificación, no hubo proyectos presentados, eso dificultó la entrega de recursos... lo que querían ellos es que les entregaran recursos para hacer lo que les convenga... (E55).

En medio de un clima de polarización política a nivel nacional, con acusaciones de corrupción de por medio, con escaso apoyo del CPCCS y con la pérdida de gran parte de sus miembros, esta iniciativa no pudo construir legitimidad para recolectar la información requerida. Casi al mismo tiempo que se conformó el ejercicio de control solicitado por el Comité de Reconstrucción, un grupo de notables creó la "Junta Cívica de seguimiento a la reconstrucción y desarrollo de Manabí", inicialmente coordinada por el rector de la principal universidad privada de Portoviejo y apoyada por la Comisión Nacional Anticorrupción. Esta agrupación cívica desconoció la veeduría como actor legítimo de control ciudadano y concentró la atención mediática en sus denuncias (E55).

En la veeduría para dar seguimiento al desarrollo del presupuesto participativo, el consejo tuvo un papel más relevante como activador y a través de la dotación de recursos iniciales. Los ciudadanos decidieron responder a la convocatoria del gobierno provincial a raíz del taller ofertado por este organismo. Aparentemente, el conocimiento de los derechos de participación y la forma en que pueden operar los instrumentos para garantizarlos, facilitaron la movilización de la voluntad ciudadana.

En este ejercicio de control destaca la disposición de las autoridades locales y el acompañamiento del delegado del CPCSS. El plazo de la veeduría fue ampliado 60 días



hábiles más, "debido a que por la abundante información requerida, y los plazos estrechos no había podido ser completamente analizada" (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2016). Los veedores participaron en reuniones con autoridades locales y estuvieron presentes observando el proceso, que incluía sesiones de órganos deliberativos, eventos de rendición de cuentas y mesas de trabajo. Los ciudadanos construyeron indicadores para verificar la presencia civil en las fases del proceso de construcción del presupuesto provincial, así como la forma en que se calculan los ingresos de la Provincia.

Durante el desarrollo de estas actividades, el CPCCS tuvo que intervenir para obtener explicaciones del poder ejecutivo nacional, pues el desarrollo de habilidades técnicas derivó en el empoderamiento de los veedores, quienes exigieron conocer los métodos de cálculo de las asignaciones presupuestarias, ya que consideraron que el monto recibido por Manabí frente a provincias con población similar y menores necesidades, era injusto. A través del CPCCS se solicitó una explicación a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), sobre la forma en que se calculan las asignaciones presupuestarias para las provincias. Si bien los ciudadanos obtuvieron respuesta, no quedaron satisfechos.

Aunque el CPCCS está diseñado para propulsar el involucramiento ciudadano, en ocasiones la intervención del organismo puede desincentivar la participación, como en la veeduría creada para verificar el uso del suelo del Centro Histórico en Quito, con la intención de acumular evidencia en la cruzada de los ciudadanos por impulsar la destitución del alcalde. Inicialmente el proceso de constitución de esta veeduría fue apoyado por un técnico del Consejo, pero, cuando esta persona fue sustituida, comenzaron las complicaciones: se les negaba información, dilataban procesos burocráticos e, incluso, las credenciales se imprimieron dos veces con errores en los nombres. La veeduría se inscribió, aunque no se llevó a cabo; la otra fiscalización sobre el metro ni siquiera pudo inscribirse (E28).

Uno de los congregados en esta veeduría percibe al CPCCS como un organismo que, lejos de ser un garante de derechos y un punto de apoyo para la participación ciudadana, es un ente que obstruye y despolitiza la organización social:

no podías conseguir información del municipio, no podías ponerle tiempos, ponerle plazos, no podías amenazarle ni siquiera con: vea, va a proceder de otra manera. El Consejo era un



ente bastante pasivo respecto a esa posición, a ese rol que debía cumplir.... Tener a un burócrata no te asegura nada... (E29).

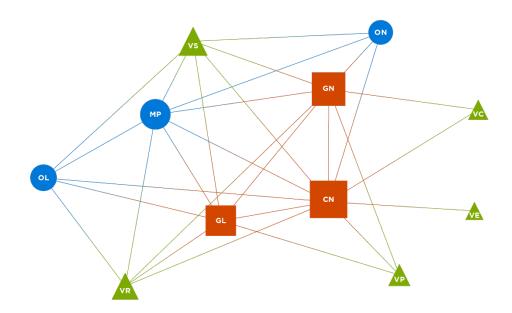
Redes, Consecuencias y Autoridad Práctica

Al igual que en el capítulo anterior, la visualización de las redes de movilización de recursos alrededor de las veedurías en los municipios ecuatorianos, así como el uso de medidas de centralidad, permiten hacer inferencias descriptivas sobre el grado y concentración de las relaciones que desarrollan los diferentes tipos de actores. A modo de recordatorio, las líneas representan lazos de intercambio recíproco de recursos, los círculos simbolizan actores de la sociedad, los cuadrados actores del Estado, y los triángulos representan a las veedurías. A mayor tamaño de las formas, mayor grado de relaciones desarrolladas.

Si se comparan los dos municipios en Ecuador, se registra una centralidad similar, del 53 y 52 por ciento respetivamente. La semejanza tiene que ver con el propio diseño institucional de las veedurías, donde el organismo estatal de control tiene un papel dominante; en Portoviejo el CPCCS desarrolla el cien por ciento de las relaciones posibles, mientras en Quito es el 92%, lo que tiene que ver con la inclusión de QH y sus nexos con las dos veedurías analizadas en el periodo previo a su cambio de funciones.



Gráfico 16. Redes de relaciones de veedurías en Portoviejo

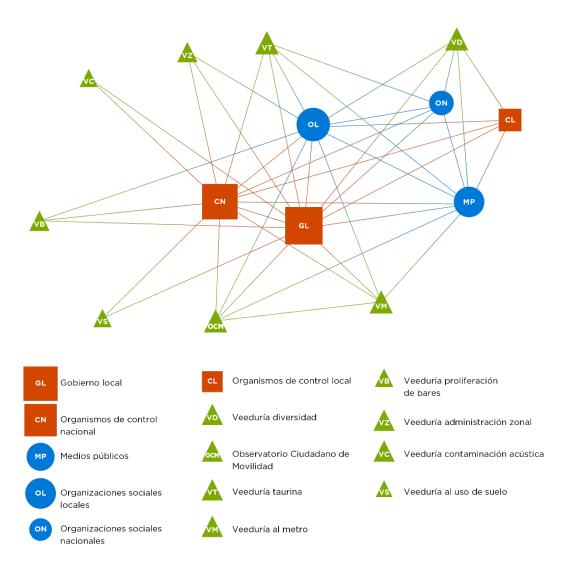


- CN Organismos de control nacional
- GN Gobierno nacional
- GL Gobierno local
- MP Medios públicos

- Vs Veeduría sismo
- OL Organizaciones sociales locales
- Veeduría grupo Cider
- ON Organizaciones sociales nacionales
- Veeduría presupuesto participativo
- Veedurías construcción casas
- Veeduría construcción escuela



Gráfico 17. Redes de relaciones de veedurías en Quito



Si se compara entre veedurías, aquella con más redes de intercambio en Ecuador es la realizada por el grupo Cider, lo que podría explicarse por el grado de cohesión de la organización y la inserción de su tema en una agenda de largo plazo. Tanto en la capital del país como en Portoviejo, las veedurías con más lazos son aquellas activadas por organizaciones sociales; en el DMQ se trata del OCM, la iniciativa anti taurina y la agrupación con agenda de temas de diversidad sexual. A diferencia de Colombia, los ejercicios de control realizados por individuos que se agrupan en torno a un problema concreto, en Ecuador no desarrollan mayores relaciones durante su desarrollo.



Aunque estas características dan cuenta de cómo la institucionalización de la participación a través de discursos excesivamente técnicos puede derivar en relaciones socioestatales despolitizadas (Annunziata, 2015), ello no significa, necesariamente, que el ejercicio de las actividades de control no tenga consecuencias políticas ni fortalecer a los actores sociales. Aunque en varios de los casos es difícil argumentar que el desarrollo de autoridad práctica es un efecto directo e inmediato de las actividades de veeduría, los actores pueden aprovechar los recursos adquiridos para continuar sus estrategias y ganar mayores capacidades, habilidades y reconocimiento.

Si bien en el capítulo anterior se argumentó que mayor grado de relaciones no necesariamente implica mayor autoridad práctica, cuando se trata del tipo de actores, y no del contexto, esta es una asociación analítica plausible. Si se compara el volumen de relaciones de los actores sociales con respecto a los estatales en ambos países, en Ecuador los más fortalecidos pueden ser los segundos.

A diferencia de las veedurías analizadas en los municipios colombianos, en el caso de Ecuador, una parte de los ejercicios de control ciudadano no están relacionados con procesos visibles de construcción de autoridad práctica para los actores sociales, aunque en algunos casos esto sí ocurre en relación a los funcionarios del Estado. Un ejemplo de esto se puede encontrar la carrera pública de la entonces delegada del CPCCS, quien después formó parte del concejo municipal como candidata del Movimiento Camino. En el 2021, el consejo de participación le entregó un reconocimiento por su trayectoria en la defensa de los derechos de participación ciudadana.

Los insumos que puede obtener el consejo de participación a través del acompañamiento a los ejercicios de control, además de legitimidad, pueden servir como medio de fortalecimiento de procesos administrativos y el ajuste de políticas. Es un proceso de aprendizaje que puede ilustrarse con la resolución del pleno de este organismo sobre la veeduría al presupuesto participativo de Manabí, donde se mandató, a su misma estructura burocrática, la creación de mecanismos de socialización y asesoría a las Asambleas Locales, con el objetivo de difundir información sobre los derechos ciudadanos respecto a la implementación de los presupuestos participativos. En el 2016 se publicó una guía metodológica sobre este mecanismo participativo.



La agencia Quito Honesto y el gobierno del DMQ también reciben este tipo de recursos. La veeduría Diversidad y el compromiso establecido por las autoridades, fue ampliamente promocionada en medios de comunicación locales. Para los veedores, que hicieron casi todo su trabajo lejos de la exposición pública, el efecto más relevante fue la redacción de una nueva ordenanza que, aunque esta vez no contó con su participación, resulta bien evaluada (E75).

El desarrollo de las actividades de control ciudadano puede servir como medio de adquisición de reconocimiento, lo que, sumado a la experiencia en otros entramados políticos y administrativos, permite construir trayectorias como la de Ibeth Estupiñán, actual consejera del CPCCS, que, de acuerdo con el nuevo diseño del organismo, compitió por el voto popular para ocupar este cargo. Ella fue protagonista de la implementación de las veedurías durante la gestión de la CCCC, y acompañó, como funcionaria de carrera, los quince años de evolución de las políticas de participación y control ciudadano. Todo ello le permitió acumular un capital de reconocimiento que facilitó el cumplimiento de sus aspiraciones posteriores.

En el ejercicio realizado sobre los niveles de contaminación auditiva, los expendedores de gas no volvieron a reunirse con los interesados, ni con las autoridades después de la primera reunión, e implementaron su propio dispositivo sonoro. Pero el coordinador de esta veeduría adquirió un conjunto de conocimientos sobre el entramado de la administración pública, los negocios públicos, el derecho y su utilidad para presionar a las autoridades, con los que ahora está creando una organización. Al finalizar su ejercicio de control, este ciudadano comenzó un proceso de "post veeduría", que se trata de reunirse con otros moradores de barrios del centro histórico para organizarse y ejercer mayor presión en torno al problema. Aunque se lamenta de que sus actividades fueron obstruidas, a la gente le dice que "si dos personas pusieron contra la pared a un alcalde corrupto", ahora que son más, pueden viralizar su demanda (E37).

El empoderamiento también puede operar como un refuerzo de capacidades previas de los actores sociales. Tal es el caso del colectivo Yo Soy País, cuya veeduría desarrolló un número bajo de relaciones, pero expandió su reconocimiento entre los habitantes del barrio y hacia otras agrupaciones sociales, ante las que han expuesto su ejemplo por gestiones del CPCCS.



En este sentido, el consejo de participación también encuentra, en la figura del veedor, recursos de experiencia para otros ciudadanos y dotar de legitimidad a sus actividades.

En condiciones de mayor politización, donde hay mayor desarrollo de lazos de intercambio, el ejercicio de las veedurías puede contribuir en el desarrollo o incremento de la autoridad práctica, y su relación con la capacidad de incidencia y fortalecimiento organizacional, los que puede operar de forma recíproca entre los actores sociales y del Estado. Esto puede observarse en los ejercicios de control del movimiento antitaurino y un proceso de logros acumulativos para cumplir con su objetivo. Durante el año 2019, la Plaza Belmonte fue reconvertida en un centro cultural. Esta fue una propuesta de campaña de la concejala Luisa Maldonado, aliada de esta y otras veedurías.

Aunque este tipo de relaciones pueden ser conflictivas, ello no anula sus efectos de fortalecimiento de los actores. En su primer ejercicio formal de control, el OCM no logró su objetivo, incluso la misma norma jugó en contra pues, con argumentos legales, su ejercicio de control fue suspendido. Sin embargo, esta veeduría resultó en una alta exposición mediática para sus integrantes, principalmente Cristóbal, dirigente de la organización. En el segundo ejercicio impulsado por este observatorio, se logró eliminar el decreto por el que se transferían recursos a los transportistas, aunque el municipio implementó otro. Después de esta fiscalización, su vocera continuó con su carrera política; primero, como candidata a asambleísta; después, como funcionaria municipal.

En Portoviejo, las relaciones y trayectorias entre las veedurías y la administración local son más notorias. La veeduría del grupo Cider, la que más relaciones desarrolla incluso en comparación con Quito, fue de poca utilidad desde la perspectiva de los activistas, aunque llevaron el tema a la agenda del municipio. Sus actividades se enmarcan una serie de reuniones que sostuvieron con el alcalde, quien, si bien eludió responsabilidades al señalar el carácter provincial del problema, en su informe de rendición de cuentas del 2016, hace referencia a obras de desazolve del río para promover un medio ambiente sano.

El año de inscripción de esta veeduría hubo elecciones locales y algunos de sus integrantes pusieron en pausa su condición de actores sociales para formar parte de equipos de campaña o para participar como candidatos en diferentes partidos, incluso, opuestos entre sí. Walter Melo participó en el 2017 como candidato a asambleísta por Unión Ecuatoriana, bancada de



simpatía *correísta*. En las elecciones locales de 2019, José Castro compitió como candidato a concejal rural bajo las siglas de CREO, partido opositor a la revolución ciudadana. Ambos fueron parte de la veeduría, fueron dirigentes de grupo Cider, coordinaron el observatorio del agua y estuvieron juntos en una veeduría en el 2017 para analizar la rendición de cuentas del gobierno de Casanova.

Otra veedora de este municipio, con quien no se pudo concretar una entrevista, también participó como candidata a asambleísta por durante las elecciones de 2021, a través del movimiento Pachakutik. Aunque durante un episodio de comunicación esta persona declaró haber participado en varias veedurías, en los registros del CPCCS solo aparece en una del 2016, con el fin de dar seguimiento a un proceso de licitación de la empresa pública Refinería del Pacífico, creada en el 2008 por el gobierno nacional.

La fiscalización más ríspida, aparentemente más débil y con menores consecuencias, sirvió como plataforma para quien fungió como coordinador y se convirtió en concejal de Portoviejo en la elección del 2018, por el partido Compromiso Social. Durante el ejercicio de control, Mario dedicó buena parte de su tiempo a recorrer barrios y parroquias de su cantón, recolectando demandas de los vecinos y dándoles seguimiento. Asegura que ello fue lo que le permitió ganar la elección, sin necesidad de invertir grandes cantidades de dinero. Esta veeduría desarrolló un alto grado de relaciones, 10% más que la de grupo Cider.

Conclusiones

Los procesos de activación de veedurías en Ecuador están muy relacionados con el trabajo del CPCCS para promover este tipo de ejercicios en los municipios y provincias del país. Hay pistas para ello: las dificultades señaladas en Guayas, bastión de la oposición al correísmo; el incremento de ejercicios de control en Quito cuando se implementó la iniciativa para trabajar en territorio, así como su decrecimiento cuando el proyecto desapareció; la cantidad de fiscalizaciones detectadas en Portoviejo como procesos de inducción estatal. A ello se suma una evidencia robusta: tanto los funcionarios de carrera entrevistados, como los veedores, señalan el 2017 como punto de inflexión en el compromiso del CPCCS con la promoción de actividades de participación. Esta situación provocó el debilitamiento de lazos de comunicación y la capacidad de acceder a recursos de algunas veedurías.



De acuerdo al total poblacional, en Portoviejo se registran más ejercicios de control que en Quito. Esto puede sorprender si se consideran las características de las condiciones políticas en ambos municipios, pero tiene sentido de acuerdo con la hipótesis de la centralidad del consejo de participación. Si se comparan los números del CPCCS, los dos años que se encontró información de QH, hubo más ejercicios de control regulados por esta agencia local.

Tanto en Quito como en Portoviejo hay casos de veedurías que son una estrategia de organizaciones sociales y agrupaciones de ciudadanos, entre otras, para impulsar agendas de trabajo de largo plazo: se trata de la prohibición de las corridas de toros y la defensa del río. En Portoviejo, las actividades de los ciudadanos incluyen el uso de la mayoría de los derechos de participación del país; en Quito, no. Aunque en esta última ciudad, la agenda antitaurina ha sido promovida más por una confluencia de actores que por una organización cohesionada.

En los dos municipios analizados, las veedurías se activan como instrumentos para movilizar recursos de tipo técnico-cognitivo, reputacional o político, aunque parece predominar el primer tipo. Ello da una forma más cívica a estos ejercicios que acercan a la ciudadanía con el Estado a través del conocimiento del entramado burocrático, la creación de interfaces de diálogo o la socialización de inquietudes. A pesar de esta condición, cuando los actores políticos interpelados tienen importantes recursos de poder (como alcaldes, sectores organizados o empresarios), es complicado desarrollar los niveles de autoridad necesarios en el marco de estos ejercicios de control.

A través de los relatos de quienes ejercen veeduría sobresale la sujeción de los actores a la norma. En QH se dejaron de promover este tipo de actividades cuando se reformó el sistema de participación y el organismo perdió estas atribuciones. En cuanto a la proliferación de bares, los veedores no pudieron sumar a los dueños de estos negocios en su ejercicio de control, pero tampoco idearon un espacio diferente de agregación. Cabe preguntarse en qué medida la activación de las veedurías responde a una inercia legal.

Estas particularidades no significan que, en Ecuador, estos procesos de control operen como una "ventanilla de quejas" que despolitiza las relaciones entre ciudadanía y Estado. Cuando son parte de un repertorio más amplio de los actores para movilizar recursos y perseguir sus objetivos, las veedurías pueden contribuir a la construcción de autoridad práctica, y aunque



la actividad ciudadana pueda reducirse a los objetivos explícitos del ejercicio de control registrado, ello puede, en ocasiones, inaugurar procesos de politización.

En el marco de este argumento es importante señalar que la persecución de una misma agenda puede acompañarse por distintas veedurías. Además, como se observa en Portoviejo, existen personas que han participado en más de dos fiscalizaciones, fenómeno que también se detectó en el municipio de Cuenca. Esta similitud, sumada a la de las trayectorias burocráticas y administrativas detectadas, vuelve plausible el argumento sobre el efecto que tiene el tamaño de los municipios, más que del contexto político, en los procesos de creación de autoridad práctica y construcción institucional.

Finalmente queda la pregunta por la expansión de las veedurías y la consolidación institucional. En los municipios analizados, la activación de los ejercicios de control está relacionada con actividades de promoción y acompañamiento desde el Estado, pero no parece que su desarrollo involucre procesos de difusión en el espacio público y la creación de redes que activan y acompañan otras veedurías.



Capítulo Cinco. Breve Análisis Comparado

En este apartado se profundiza en el análisis comparativo del formato de las veedurías y su relación con el contexto político entre Colombia y Ecuador, subrayando las diferencias en la forma que se institucionalizan y cómo operan las características del contexto local, a partir de la distinción entre municipios de competencia amplia y estrecha, a través de ambos países.

La endogeneidad diseño-contexto

Una de las preguntas secundarias en esta investigación, es el papel que tiene el contexto político en el desarrollo institucional de las veedurías ciudadanas. Como se aclaró en el apartado metodológico y en el capítulo dos, aunque la selección de Colombia y Ecuador no responde a un diseño de casos independientes, ello no impide comparar la forma en que operan los mecanismos de institucionalización y movilización de recursos en contextos políticos distintos.

A través de la reconstrucción de los procesos de activación de veedurías y su contextualización en los capítulos tres y cuatro, se probó y analizó cómo los actores recurren a esta figura de participación para incrementar sus posibilidades de ganar reconocimiento, además de ingresar a redes de intercambio donde pueden adquirir otro tipo de recursos (relacionados con capacidades y habilidades) que pueden contribuir al logro de sus objetivos. También se observó cómo se incentivan y acompañan veedurías mediante la movilización de distintos tipos de recursos a través de redes de interacción socioestatal.

En los dos capítulos precedentes también se dio cuenta de cómo operan, en el ámbito subnacional, los procesos de tipo centralizado y descentralizado de las veedurías en Ecuador y Colombia. Además de los indicadores expuestos en la narración analítica, las diferencias entre ambos países se pueden observar al comparar las medidas de centralización de las redes de relaciones alrededor de las veedurías: mientras en Colombia el grado de centralización es del 30%, en Ecuador es del 50%. Esto tiene su correlato en el volumen de relaciones que desarrollan los actores involucrados en las actividades de control: en el caso colombiano, el promedio máximo de relaciones alcanzado por los actores es del 71% de los lazos posibles, mientras en el país vecino es del 52%.



Las diferencias mostradas en los procesos de institucionalización de las veedurías están relacionadas con el sistema de control de cada país (ver capítulo dos), y esto tiene que ver con el contexto social y político. Como han mostrado otros estudios sobre instituciones participativas y de control ciudadano, aunque dichos arreglos pueden estar compuestos por elementos similares, sus trayectorias varían de acuerdo con el entorno de interacciones socioestatales (Rebecca Neaera Abers et al., 2014; Avritzer, 2010; Falleti & Riofrancos, 2018; Joshi & Houtzager, 2012). Esto es de interés especialmente en el caso ecuatoriano, pues la innovación institucional, aunque fue producto de un proceso de difusión, se implementó mediante lógicas de adecuación.

Pese a lo expuesto anteriormente, si se comparan los procesos de las veedurías y las trayectorias de la autoridad práctica entre los municipios de ambos países, las condiciones de la competencia política en el ámbito local permiten hacer algunas inferencias válidas para ambos países.

El contexto político local

En los capítulos tres y cuatro se mostró que los procesos de expansión de las veedurías, tanto en Colombia como en Ecuador, se componen por la agregación de datos subnacionales. En este ámbito del Estado, no existen tendencias uniformes en los ejercicios de control registrados en las provincias y departamentos de los países comparados. Por lo tanto, es razonable argumentar que los procesos de activación y desarrollo de las veedurías están influenciados por factores de tipo local, incluso en el caso de Ecuador y los procesos de interacción centralizados.

La selección de los municipios estudiados en Colombia y Ecuador permite hacer una comparación entre países, pues en ambos casos se recurrió al mismo criterio de divergencia en el contexto político, que se compone por la dinámica del número efectivo de partidos y la rotación de élites. En ambos casos se tiene un municipio de competencia amplia y uno de competencia estrecha.

Tabla 10. Condiciones políticas de los municipios

Municipio	Tipo de competencia
Quito	Amplia



Portoviejo	Estrecha	
Medellín	Amplia	
Ciénaga	Estrecha	

Un primer hallazgo a destacar es que, tanto en Colombia como en Ecuador, en los municipios de competencia amplia los gobernantes han implementado sistemas de políticas participativas desde inicios del año dos mil. Alrededor de la creación, la puesta en marcha y las reformas de dichas políticas, hay dinámicas de construcción de redes de capital político, algo que ya han mostrado otros estudios (Goldfrank, 2006; Schneider & Welp, 2015). En los municipios de competencia estrecha, el fenómeno es muy reciente; en Portoviejo durante el 2014 por mandato legal, e inexistente en el caso de Ciénaga.

Esta diferencia entre municipios es importante por dos razones: una, porque las veedurías tienen una dinámica distinta frente a mecanismos de participación de toma de decisiones o construcción de espacios deliberativos, como los presupuestos participativos o los consejos de tipo barrial, lo que marca una diferencia en las relaciones que desarrollan con el gobierno local. La segunda razón es que las veedurías, al ser parte del repertorio de acciones para incrementar las posibilidades de los actores para incidir sobre lo público, se articulan con los entramados participativos de los municipios.

Respecto al primer argumento, en los casos analizados en los dos capítulos anteriores se observó que las actividades de control ciudadano involucran actores estatales del ámbito municipal que no pertenecen al ejecutivo o el partido gobernante, de manera predominante, en los municipios de competencia amplia. En los casos contrarios, los más involucrados son actores relacionados con la fuerza gobernante y/o de ámbitos extra locales del Estado.

Esta condición es la que permite dar cuenta de que, a diferencia de otras instituciones participativas, en el estímulo de control ciudadano los actores estatales que pueden desarrollar autoridad práctica pertenecen a organismos de control, estructuras profesionalizadas de la administración pública o actores políticos de oposición.

En los municipios con competencia amplia se observaron relaciones entre veedores y representantes políticos de oposición en los órganos deliberativos locales, lo que da cuenta de cómo la pluralidad y la competencia son factores que pueden estimular la implementación de las instituciones de control (Johnston, 2014, 47-48). Pero si estas condiciones no existen,



las veedurías también se pueden estimular, solo que mediante la presencia de actores extra locales.

En los municipios de competencia estrecha, las relaciones de quienes ejercen el control ciudadano con el gobierno local pasan más por el ejecutivo, pero intervienen actores del gobierno nacional y organismos de control del mismo ámbito, así como organizaciones sociales regionales, nacionales e internacionales. En Portoviejo, la veeduría más politizada (Cider) desarrolló relaciones de intercambio con el ejecutivo local, la Asamblea Nacional y el CPCCS. En Ciénaga, la VAP fue estimulada y acompañada por AfroCaribe, la FES-COL, Transparencia por Colombia y en menor medida, la RIAV.

Cabe recordar que el análisis de las veedurías en Portoviejo se enmarca el periodo de gobierno de Correa y el distanciamiento entre organizaciones sociales y el Estado, como se expuso en el capítulo dos.

Tanto en Colombia como en Ecuador, cuando se trata de municipios con características de competencia amplia, las organizaciones sociales de corte local son el tipo de actor que desarrolla más relaciones durante el transcurso de las veedurías, en comparación con los municipios de competencia estrecha. En el caso colombiano la diferencia es del 100% frente al 78% y en el ecuatoriano del 70% al 50%.

Tabla 11. Tipo de organización social predominante en Colombia

	Medellín	Ciénaga
Organizaciones locales	100.0	77.8
Organizaciones nacionales	92.3	66.7
Organizaciones internacionales	53.8	88.9

Tabla 12. Tipo de organización social predominante en Ecuador

	Quito	Portoviejo
Organizaciones locales	71.4	50.0
Organizaciones nacionales	50.0	40.0
Organizaciones internacionales	s/p	s/p

En lo que respecta a los actores del Estado, la diferencia en el volumen de relaciones de intercambio desarrolladas a través de los distintos contextos es similar. En los municipios de



competencia amplia predominan los actores locales, y en los de competencia estrecha, los de tipo nacional. En este comparativo se puede observar el efecto del diseño de las veedurías en Ecuador, pues en Portoviejo el organismo de control nacional desarrolla el 100% de las relaciones posibles, mientras en Quito es el 92%, lo que tiene que ver con la inclusión del periodo de tiempo donde QH tenía atribuciones en la regulación de veedurías.

Tabla 13. Tipo de agencia estatal predominante en Colombia

	Medellín	Ciénaga
Organismos de control local	84.6	44.4
Gobierno local	84.6	88.9
Gobierno nacional	61.5	77.8
Organismos de control nacional	61.5	66.7

Tabla 14. Tipo de agencia estatal predominante en Ecuador

	Quito	Portoviejo
Organismos de control local	35.7	s/p
Gobierno local	92.8	70.0
Gobierno nacional	35.7	80.0
Organismos de control nacional	92.9	100.0

Derivado del análisis anterior, se retoma el argumento sobre la relevancia que tienen los actores locales en las redes de relaciones de intercambio que se desarrollan alrededor de las veedurías ciudadanas en los municipios de competencia abierta, y los actores extra locales en los casos de competencia estrecha. Como se puede observar en la tabla número 14, solo en el caso ecuatoriano varía el predominio de organismos de control nacional en el primer caso, y esto es debido a que no existen órganos de control locales con competencias para promocionar veedurías.

Tabla 15. Nivel de actor predominante en municipios de competencia amplia

Municipios de competencia amplia		
Colombia Ecuador		
Nivel de gobierno predominante	Local	Local
Nivel de control estatal predominante	Local	Nacional
Tipo de OSC predominante	Local	Local



La tabla número 15 muestra la comparación entre los municipios de competencia estrecha entre ambos países. Aquí, los actores que predominan en el número de relaciones desarrolladas son extra locales cuando se trata de organismos de control y de organizaciones sociales; de manera destacada, en el caso de Colombia se trata de OSC de tipo internacional.

Tabla 16. Nivel de actor predominante en municipios de competencia estrecha

Municipios de competencia estrecha		
Colombia Ecuador		
Nivel de gobierno predominante	Local	Nacional
Nivel de control estatal predominante	Nacional	Nacional
Tipo de OSC predominante	Internacional	Local

Los sistemas de participación

El segundo argumento para comparar los municipios de competencia amplia y estrecha entre ambos países está relacionado con los sistemas participativos locales, pues las veedurías interactúan con dicho entorno. Esto ocurre porque 1) el estímulo y acompañamiento de las actividades de control ciudadano es parte del trabajo de agencias de control y del gobierno local, y 2) porque las veedurías suelen ser parte del repertorio de acción de actores sociales.

En Medellín, la presencia del Estado a través de agencias locales no solo tiene que ver con la actividad de organismos de control, sino también, con la secretaría de participación municipal; además, las veedurías tienen representación en el consejo de participación ciudadana municipal. Cabe recordar que en Quito, durante el periodo en que QH tenía facultades para la regulación de veedurías, se registra un promedio anual mayor de ejercicios de control que bajo la regulación del CPCCS (ver gráfico 13) y es en el periodo que se evidencia la formación de una red de veedurías en el Distrito Metropolitano.

En ambos se detectaron ejercicios de control que se montan sobre presupuestos participativos, así como actores agrupados en formatos de agrupación barrial. En Portoviejo el observatorio, pertenencia a consejos barriales, otro tipo de mecanismos... En Ciénaga también, son líderes que participan en espacios creados por ellos como la plataforma de juventud donde seleccionaron a la chica esta, o en barrios y corregimientos, o en consejos locales...



La diferencia es que en los municipios clasificados como competencia estrecha no se detectó trabajo de promoción y acompañamiento de veedurías por parte de agencias locales del Estado, en Portoviejo por su ausencia, y en Ciénaga, esto puede tener que ver con debilidad de capacidades o por la relación de la personería con el gobierno local (de subordinación política). Las trayectorias observadas de los actores, que se asume, son consecuencia del desarrollo de autoridad práctica, están más orientadas hacia la sociedad en el caso de los municipios con competencia amplia, y hacia el gobierno y la competencia política local, cuando se trata de competencia estrecha.

Otra respuesta hipotética sobre estas trayectorias es el tamaño poblacional. En municipios con poblaciones pequeñas y medianas, el nivel de exposición pública de los veedores es más intenso. Además, la distancia entre la ciudadanía y las relaciones de competencia política está mediada por menos actores. Esto también puede tener que ver con la existencia de estructuras más pequeñas o precarias de los partidos como fuente de reclutamiento²⁰.

La plausibilidad de esta hipótesis puede mostrarse a través del municipio Cuenca, que se expuso en el capítulo cuatro como espejo comparativo. Esta ciudad tiene un tamaño poblacional intermedio (alrededor de un millón de habitantes), condiciones políticas de competencia amplia y un alto volumen de VAB, de manera similar a Quito y Medellín. En esta localidad se recolectó información de seis veedurías a través de entrevistas con diez personas²¹, encontrando trayectorias hacia la administración pública local, el gobierno provincial y la competencia electoral.

Conclusiones

En este capítulo se compararon las dinámicas de las relaciones de intercambio alrededor de las veedurías ciudadanas, así como las trayectorias atribuidas a la construcción de autoridad práctica ente los municipios de ambos países. El criterio de comparación se estableció por las condiciones de la competencia política (amplia o estrecha) en cada uno de los países.

_

²⁰ En el caso de Bolivia, la introducción de las reformas de participación en los años noventa trajo como consecuencia la renovación de liderazgos políticos locales en municipios rurales, que se puede asumir, tienen las características poblacionales hipotetizadas (Laserna, 2009; Maydana, 2009).

²¹ La recolección de estos datos se realizó para un comparativo de municipios que no pudo realizarse por problemas de acceso al campo.



La primera conclusión es que el sistema de control en el que están reguladas las veedurías marca la diferencia entre los procesos centralizados y descentralizados en Ecuador y Colombia, respectivamente. Esto se evidenció con las medidas de centralidad de las redes, que es menor en el segundo caso, además del volumen de relaciones que desarrollan los actores, que es mayor en Colombia que en Ecuador.

La segunda conclusión es que el contexto político de los municipios tiene efectos sobre las veedurías ciudadanas, al margen de las condiciones derivadas de carácter centralizado o descentralizado de los procesos de interacción socioestatal. Ello permitió exponer que las dinámicas de las veedurías se pueden distinguir de otros mecanismos participativos, pues en condiciones de competencia amplia, las interacciones del control ciudadano involucran actores distintos al ejecutivo local.

Aunque esta articulación con actores por fuera del ejecutivo local se da en los cuatro municipios analizados, en los que presentan condiciones de competencia política amplia se trata de organismos de control local, representantes de oposición y organizaciones sociales locales; en los municipios de competencia estrecha, el tipo de actor predominante es extra local, con la presencia de organismos de control nacional y organizaciones sociales de corte internacional.

Como tercera conclusión se argumenta que las veedurías interactúan con el sistema de participación local, y en los procesos de construcción de autoridad práctica, esto tiene efectos distintos: en algunas localidades, las trayectorias de los actores están más ligadas al ámbito social, y en otras, al gobierno local y la competencia política. Aunque esta diferencia se esperaba como producto de las condiciones políticas, al usar un municipio de competencia amplia y población media como espejo, se sugirió el tamaño poblacional como segunda hipótesis, explicación que podría explorarse a través de las dinámicas propias de este tipo de localidades.



Conclusión General

A través de estas páginas se analizó el desarrollo de las instituciones de control ciudadano en entornos hostiles y en dos contextos políticos distintos. Como planteamiento inicial, se propuso acercarse al fenómeno de la expansión de estas actividades reguladas por el Estado desde el campo de estudios sobre instituciones participativas. A través de un enfoque relacional donde Estado y sociedad se constituyen mutuamente, se mostró cómo, en los dos países estudiados, las agendas del combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, confluyen a través de episodios de interacción socioestatal donde se institucionaliza el control ciudadano y se promueven las actividades de veeduría.

En los dos países analizados, los procesos de institucionalización cumplen con la condición de haber iniciado como respuesta a una demanda social (Falletti y RioFrancos, 2017). Sin embargo, tanto en Colombia como en Ecuador, ello no está relacionado con la incorporación estatal de los promotores a través de la coalición gobernante, por lo que se mostró la pertinencia de adoptar la clasificación de Gurza y Szwako (n.d.) sobre la institucionalización de agendas de las agrupaciones sociales en América Latina.

El caso colombiano se describió como una forma no posicional y descentralizada, donde las veedurías forman parte de un entramado de control, creado a partir de episodios esporádicos de intercambio entre distintos actores en torno a diagnósticos, el diseño de procedimientos o la creación de leyes y políticas. Aquí, el proceso de institucionalización de dichas actividades, tiene antecedentes en los espacios de participación local fomentados por el Estado durante los años ochenta y noventa, así como en el conjunto de iniciativas ciudadanas y gubernamentales de control sobre lo público que se desplegaron en el periodo inmediato a la Constitución de 1991. Se trata de un proceso descentralizado que se auto refuerza con la ley de veedurías publicada en el 2003, formalizando la red interinstitucional encargada de promover y dotar de garantías a estas actividades de control ciudadano. Esto se reforzó con posteriores reformas legales, principalmente la ley de transparencia y la ley de participación del 2015.

En Ecuador se trata de un formato de institucionalización posicional, centralizada en la administración pública nacional a través tres arreglos distintos: designación desde el ejecutivo; posiciones predefinidas para agrupaciones; y mediante concursos de méritos. En



este país, los promotores de la agenda del control se insertaron en el Estado para dirigir aparatos especializados. Primero, en la Comisión Anticorrupción, que después de la reforma constitucional de 1998 se convierte en la CCCC; posterior al constituyente del 2008, las funciones de la comisión son trasladadas y aumentadas con la creación del CPCCS. Aquí las veedurías se implementaron como producto de un proceso de difusión institucional. Sin embargo, no se trató de la copia de una política, sino de la adaptación de una experiencia a las necesidades y las condiciones interpretadas del contexto.

Los distintos tipos de entramados formales en donde operan las veedurías fueron denominados como sistemas de control. En los dos países analizados, estos ejercicios están conectados con el conjunto de agencias estatales de rendición de cuentas. En Colombia este lazo es indirecto, pues las actividades de contraloría social tienen apoyo en redes interinstitucionales, locales y nacionales; mientras, en Ecuador, se trata de una relación directa donde los ejercicios de control están subsumidos a las regulaciones y procedimientos establecidos por el organismo garante (la CCCC y el CPCCS).

La distinción entre arreglos centralizados y descentralizados también permitió dar cuenta de la capacidad de auto reforzamiento de las veedurías a través del tiempo, así como en contextos diversos. En los formatos centralizados, la consolidación de las actividades de control ciudadano está muy atada a la estabilidad del organismo regulador, por lo que cuando se producen perturbaciones institucionales, que pueden estar relacionadas o no con el contexto político, hay mayores probabilidades de que se desaten episodios reactivos que minen la capacidad de consolidación. Esto pudo observarse en Ecuador a través de tres contextos políticos y dos arreglos institucionales distintos.

Por su parte, el carácter descentralizado de la institucionalización del control ciudadano facilita secuencias de auto refuerzo, a pesar de los cambios en el contexto político. En Colombia las veedurías han tenido un proceso de consolidación constante, y aunque en este caso hay condiciones de mayor estabilidad, los cambios en las políticas para combatir la corrupción mediante la participación ciudadana, contribuyen a la trayectoria de auto refuerzo.

La Construcción de Autoridad Práctica

Una segunda proposición desarrollada para analizar los procesos de expansión de las veedurías ciudadanas, es que su configuración institucional contiene recursos que pueden



incentivar el involucramiento de la ciudadanía, como una estrategia para incrementar sus posibilidades de construir autoridad práctica y alcanzar sus objetivos de incidencia sobre lo público. Al mismo tiempo, se argumentó que la construcción de esta forma de poder está relacionada con los procesos de expansión de las veedurías porque: 1) los actores fomentan dichas actividades y 2) acompañan otros procesos de control.

El fomento de las actividades de control ocurre a través de la promoción de la norma, sobre todo cuando se trata de actores estatales interesados en canalizar conflictos o en suministrar indicadores a las metas de trabajo de los organismos a los que pertenecen. En este sentido, es fundamental la actividad de funcionarios de las agencias estatales de control. En el caso de Colombia se trata de la red de organismos nacionales (Función Pública, Contraloría o Defensoría), además de agencias locales como contralorías, personerías y agencias del ejecutivo. En Ecuador son agencias estatales únicas, de corte nacional y con funciones concentradas: primero la CCCC, después el CPCCS y en el caso de la capital, QH.

En los mecanismos de fomento se identificaron procesos de inducción que pueden ser verticales, o sea, con la intervención de actores estatales; u horizontales, donde son actores sociales los que influyen en la creación de veedurías. Cabe recordar que, con inducción, no se hace referencia a algún tipo de mandato; ya sea que se trate de procesos verticales u horizontales, esto no condiciona el posterior desarrollo de dichos ejercicios de control.

El acompañamiento también puede operar como un mecanismo de fomento, aunque se trata, prevalentemente, de actividades que operan como soporte, refuerzo y potenciación de ejercicios de control ya activados. Entre estas acciones sobresalen las capacitaciones en materia legal y técnica, donde los participantes pueden acceder a recursos que incrementan su capacidad de construir reconocimiento, capacidades y habilidades; además, son espacios de intercambio que estimulan la participación y la creación de redes de compromiso.

A través del análisis descriptivo de las redes de intercambio en la operación de las veedurías en los municipios revisados, se probó que, en sistemas de control descentralizados, los procesos de movilización de recursos incluyen mayor diversidad de actores y más lazos entre ellos; mientras, en sistemas centralizados, las conexiones desarrolladas durante los ejercicios de control son menos diversas, y los organismos estatales tienen mayores relaciones de intercambio.



Los Tipos de Recursos

Los recursos más recurrentes en el desarrollo de las actividades de control ciudadano son de tipo reputacional, legal, técnico-cognitivo, político y material. Además, en estos procesos, los actores activan relaciones. Sin embargo, entre esta diversidad de medios que sirven para construir autoridad práctica, destacan los legales y técnico-cognitivos, lo que tiene que ver con el carácter del que están revestidas las veedurías.

Dicha figura, en sí, puede constituir una forma de reconocimiento. Esto es mucho más pronunciado en Colombia, donde la palabra veedor o veeduría hace referencia a actores y actividades que no necesariamente están enmarcadas en la adscripción a la figura legal, pues tiene antecedentes en actividades de control que comenzaron a proliferar en los años noventa. Pero es importante subrayar que, en sus términos formales, este ejercicio sirve como recurso para convertirse en un interlocutor válido ante funcionarios y autoridades, así como ante la sociedad. Todo esto se relaciona con las disputas que existen sobre la reputación alrededor de quienes participan en estas fiscalizaciones.

En Ecuador esta figura también opera como un recurso de reconocimiento, pero más hacia el Estado, es decir, como una forma de facilitar el buen curso de procedimientos, como acceder a información o gestionar reuniones con distintos tipos de actores. La capacidad de usar la veeduría como una forma de validación frente a las autoridades o funcionarios, tiene que ver tanto con el aval que puede representar la adscripción al organismo regulador, como por el acompañamiento que dicha agencia puede ofrecer para enfrentar situaciones problemáticas. Aunque aquí también hay disputas por la reputación, están más enmarcadas en las relaciones ciudadanos-Estado que entre la opinión pública.

Las Formas de Movilización de Recursos

En el desarrollo de las veedurías se identificaron dos formas de movilización de recursos. Una es cuando los actores del control cuentan con medios materiales, técnico-cognitivos y/o políticos que consideran suficientes para comenzar a realizar sus actividades, conectándose después con otros actores de la sociedad y el Estado para potenciar sus capacidades y, en ocasiones, fomentando otros ejercicios de control.

Otra forma es cuando los controladores perciben que no cuentan con los medios suficientes para llevar a cabo sus objetivos, situación en la que, desde un inicio, movilizan recursos a



partir de la interacción con actores políticos, agencias estatales u organizaciones sociales, ya sea de corte local, nacional o internacional.

El Contexto Político Local

La noción de expansión no solo hace referencia a un agregado nacional de las actividades de control, sino también a su penetración territorial. Como se expuso en el capítulo cuatro, en Ecuador se han activado veedurías en todas las provincias del territorio continental, pero esto depende mucho de la actividad promovida por las delegaciones del organismo nacional de participación. Aparentemente, en Colombia no se cubren todos los departamentos (aunque como se mostró, ello puede ser un problema de subregistro), pero son prácticas continuamente estimuladas por diferentes tipos de actores y de distintos ámbitos territoriales.

El hecho de que en ambos países las veedurías se desarrollen, de manera abundante, sobre temas relacionados con lo local, da cuenta de una conexión que puede parecer obvia entre la activación de estos mecanismos y las áreas de política o los procesos decisorios más cercanos a los ciudadanos. Pero, a la luz de los procesos de construcción de autoridad práctica, esto también puede ser interpretado como una estrategia de los actores para impulsar sus agendas y objetivos en dimensiones más asequibles, de acuerdo con sus recursos y su capacidad de incidencia (Abers y Keck, 2013.).

El examen de las actividades de control ciudadano en ámbitos subnacionales de gobierno permitió distinguir dos tipos de veedurías: unas, que se activan sobre componentes muy específicos de políticas públicas, y que tienen una duración efímera; otras, se caracterizan por perseguir objetivos más amplios, a través de acciones focalizadas pero recurrentes, por lo que los actores prolongan su presencia en el espacio público. Son estas últimas las que desarrollan más relaciones y tienen mayor probabilidad de construir autoridad práctica.

Aunque esta diferenciación entre veedurías es notoria en el caso colombiano, en Ecuador se detectó la presencia de actores que han participado en distintos ejercicios de control (el 5% de los veedores en la base de datos), además de veedurías que son parte de un conjunto más amplio de acciones de agrupaciones ciudadanas en torno a una causa. Probablemente, en Ecuador el diseño institucional contiene la conformación veedurías a largo plazo, pues los ejercicios tienen, por reglamento, objetivos y temporalidades muy delimitadas.



Al interior de cada país, la comparación de municipios con características diversas permitió observar cómo se activan las veedurías y la manera en la que se desarrollan en contextos políticos divergentes respecto al grado de competencia política existente. Esta condición es importante en ambos países pues incide en el tipo de actores que predominan en las redes de intercambio de recursos y en la forma que se articulan con otros circuitos de participación.

La comparación de municipios entre los dos países también develó que las autoridades locales suelen recurrir a la creación y/o estímulo de mecanismos de participación como estrategia de construcción de capital político (Goldfrank, 2006; Schneider & Welp, 2015), pero las veedurías no forman parte de este cuadro; las actividades de control ciudadano pueden potenciarse a partir de alianzas entre los promoventes y actores que no pertenecen al ejecutivo local.

Cuando se trata de municipios con competencia amplia, este tipo de actores son de fuerzas políticas opositoras, burocracias profesionalizadas o pertenecientes a organismos de control, predominantemente del orden local. En municipios de competencia estrecha, este papel lo juegan organismos nacionales de control, así como organizaciones sociales nacionales e internacionales. En condiciones de control territorial el control ciudadano se puede estimular, pero requiere de fuerzas extra locales.

El análisis del desarrollo de las veedurías en los municipios también puso de relieve la relación que tienen estas figuras de control con otros mecanismos participativos y los posibles efectos de la autoridad práctica en la trayectoria de los actores que participan en dichas dinámicas. Las diferencias tienen que ver con las redes de intercambio entre veedurías, organizaciones sociales, el gobierno local y la competencia política. La comparación de los municipios seleccionados y un caso utilizado a manera de espejo, dificultan afirmar que estas diferencias se deban al grado de apertura de la competencia política, y se sugirió como hipótesis el efecto del tamaño poblacional. En cualquier caso, lo destacable es la construcción de un circuito de construcción de autoridad que puede fortalecer las dinámicas de participación y representación en lo local, a través de la figura de vigilantes públicos.



Referencias Bibliográficas

- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- Abers, R. (2021). *O Papel da Burocracia na Construção das Políticas Públicas* (Vol. 4, Número 82). https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6231/1/82_Rebecca Abers_final_compressed.pdf
- Abers, Rebecca N., & Keck, M. E. (2013). *Practical Authority*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199985265.001.0001
- Abers, Rebecca Neaera, Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, *57*, 325–357.
- Aceron, J., & Fox, J. A. (2016). Doing accountability Differently: a proposal for the vertical integration of civil society monitoring and advocacy (Número 2). https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20746.26568
- Ackerman, J. M. (2007). *Organismos autónomos y democracia*. Siglo Veintiuno UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Acreditación de ciudadanos para veeduría en obras de reconstrucción Oromar TV. (2016). http://oromartv.com/acreditacion-ciudadanos-veeduria-obras-reconstruccion/
- Alcaldía de Medellín. (2017). *Resultados IPCM 2017* -. https://siciudadania.co/index.php/2019/12/04/resultados-ipcm-2017/
- Alonso, J., & Aziz Nassif, A. (2005). Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo electoral del IFE (1996-2005). CIESAS.
- Annunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: la idea de la "construcción de ciudadanía" en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, *30*, 39–57. https://doi.org/https://doi.org/10.35305/tyd.v0i30.321
- Arenas Gómez, J., & Bedoya Marulanda, J. (2011). The logic of electoral competition in local scenarios: Medellín, 1988-2007. *The logic of electoral competition in local scenarios: Medellín, 1988-2007, 39*, 39–74.



- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democratico* (1a ed.). Universidad Veracruzana.
- Avritzer, L. (2017). The Two Faces of Institutional Innovation. Elgar Online.
- Avritzer, L., & Ramos, A. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, 74(3), e040. https://doi.org/10.3989/ris.2016.74.3.040
- Badillo, C., & Cuello, V. (2021). Participación de las autoridades locales y liderazgos de la sociedad civil en el proceso de implementación de los PDET.

 https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2021/03/PARTICIPACION-AUTORIDADES-LOCALES-PDET.pdf
- Basabe-Serrano, S. (2016). Asociación cívica y partidos políticos en Ecuador: rupturas y continuidades, 1979-2014. *Política y Sociedad*, *53*(3), 7–32. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2016.v53.n3.49440
- Basabe-Serrano, S., & Llanos Escobar, S. (2014). La Corte Suprema del Ecuador en el período democrático (1979-2013): entre la inestabilidad institucional y la influencia partidista. *América Latina Hoy*, 67, 15–63. https://doi.org/10.14201/alh2014671563
- Batlle, M. C. (2012). Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011). Universidad de Salamanca.
- Batlle, M., & Puyana, J. R. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia : cuando el cambio es la regla Political. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4, 73–88.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2014). *Process tracing: From metaphor to analytic tool* (Número 1997). Press, Cambridge University. https://doi.org/10.1007/9781139858472
- Benton, A. L. (2016). How "Participatory Governance" Strengthens Authoritarian Regimes: Evidence from Electoral Authoritarian Oaxaca, Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 8(2), 37–70. https://doi.org/10.1177/1866802X1600800202
- Berk, G., & Galvan, D. (2009). How people experience and change institutions: A field guide to creative syncretism. *Theory and Society*, *38*(6), 543–580.



- https://doi.org/10.1007/s11186-009-9095-3
- Biaocchi, G., & Ganuza, E. (2016). *Popular Democracy The Paradox of Participation*. Stanford University Press.
- Bolaños, A. (2019). *Julio César Trujillo inicia travesía para eliminar el CPCCS*. https://www.librerazon.org/post/2019/04/08/julio-cesar-trujillo-inicia-travesia-para-eliminar-el-cpccs
- Bravo, M. (2010). *Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/110311redinstitucional.pdf
- Cano Blandón, L. F. (2006). La participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Colombia. FLACSO México.
- Carvajal-Londoño, Y. (2019). Trayectorias e hitos de la participación ciudadana en Medellín, 2003-2018. https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/07/TRAYECTORIAS-E-HITOS-DE-LA-PARTICIPACIÓN-CIUDADANA-EN-MEDELLÍN-2002-2018-3.pdf
- Cejudo, G. M. (2011). Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable (Social Control: Active Citizenship, Responsible Government). En *Contraloría social en México*. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=2477122#page=18
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Medellín: memorias de una guerra urbana*. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/informes-2017/medellin-memorias-de-una-guerra-urbana
- Cepeda Espinoza, J. M. (2008). La judicialización de la política en Colombia: lo viejo y lo nuevo. En R. Sleider & A. Schjolden Line, Angell (Eds.), *La judicialización de la política en América Latina* (Bogotá, pp. 93–131). Universidad Externado de Colombia.
- Chaqués Bonafont, L. (2004). Redes de políticas públicas. CIS.
- Cunill Grau, N. (2003). Responsabilización por el control social. En *Cuadernos de ciencias sociales*. FLACSO, sede Costa Rica.
- De La Torre, C. (2008). Protesta y democracia en Ecuador: la caída de lucio Gutiérrez.



- Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina, 2006, 197–227. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/lopezma/12torre.pdf
- Duque Mesa, N., Daniela Londoño Díaz, Alfonso Insuasty Rodríguez, David Sanchez Calle, Eulalia Borja Bedoya, José Fernando Valencia Grajales, Héctor Alejandro Zuluaga Cometa, Daniela Barrera Machado, & Yenny Alejandra Pino Franco. (2018). *Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa* (Vol. 1). Libro Editorial Kavilando. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31398.57929
- Escobar Barrero, F., Acuña Villarraga, F., Milanese, J. P., & Torres Reyes, P. (2019). Elecciones presidenciales y de Congreso de la República, 1958-2018: las elecciones de todos los colombianos. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales.
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6), 1119–1132. https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00021-6
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813
- Falleti, T. G., & Lynch, J. (2008). From Process to Mechanism: Varieties of Disaggregation. *Qualitative Sociology*, *31*(4), 333–339. https://doi.org/10.1007/s11133-008-9102-4
- Falleti, T. G., & Lynch, J. (2014). From Process to Mechanism: Varieties of

 Disaggregation From Process to Mechanism: Varieties of Disaggregation. January.

 https://doi.org/10.1007/s11133-008-9102-4
- Falleti, T. G., & Mahoney, J. (2016). The comparative sequential method. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 211–239). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.009
- Falleti, T. G., & Riofrancos, T. N. (2018). Endogenous Participation: Strengthening prior consultation in extractive economies. World Politics, 70(1), 86–121. https://doi.org/10.1017/S004388711700020X
- Fox, J. A. (2008). Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico. En *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Oxford University Press.



- https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199208852.001.0001
- Fox, J. A. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development*, 72, 346–361. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011
- Freidenberg, F. (2014). Un país de mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014). En *erritorio y Poder:* Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina. (pp. 181–222). Educiones Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, F., & Pachano, S. (2016). El sistema político ecuatoriano. FLACSO Ecuador.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2009). CPCCS: El secuestro de la participación ciudadana en Ecuador by Ciudadanía y Desarrollo issuu.

 https://issuu.com/fundacionciudadaniaydesarrollo/docs/cpccs_el_secuestro_de_la_part icipac
- Fung, A., & Wright, E. O. (2009). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En *Democracia en Profundidad* (pp. 19–88). Universidad Nacional de Colombia.
- Gaitán, P. (1988). Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones. (*Prueba*) *Análisis Político* (*Prueba*), 0(4), 63–83.
- Gibson, E. (2010). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, *14*(0), 203–237.
- Gitleman, L. (2013). Political creativity. En G. Berk, G. Dennis, & H. Victoria (Eds.), Paper Knowledge . Toward a Media History of Documents. University of Pennsylvania Press.
- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, *3*(3), 363–383. https://doi.org/10.1080/14616670110051957
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2). https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001
- Gurza Lavalle, Adrián, Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2019). Movimentos Sociais



e. UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

- Gurza Lavalle, Adrián, & Isunza, E. (2013). Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. En E. Isunza (Ed.), *Controles Democráticos No Electorales y Régimen De Rendición De Cuentas*. Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrátic.
- Gurza Lavalle, Adrian, & Szwako, J. (2020). Social Movements and Modes of Institutionalization. En F. Rossi (Ed.), *Oxford Handbook of Latin American Social Movements*. Oxford University Press.
- Hernández, A. (2011). El caso de Bogotá. En A. Hernández Quiñones & E. Arciniegas Muñoz (Eds.), Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina (pp. 197–280). Uniandes. http://www.ghbook.ir/index.php?name=های رسانه و فر هنگ option=com_dbook&task=readonline&book_id=13650&page=73&chkhashk=E D9C9491B4&Itemid=218&lang=fa&tmpl=component
- Hernandez, L. H., & Rozo, M. (2006). Ciénaga (Magdalena), una región administrativa o municipio de enclave. *Ciencia Política*, *1*(1), 213–248. https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/29352
- Hevia De La Jara, F. (2006). La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004. *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropolog Social CIESAS México*, 86.
- Hevia, F. J. (2016). *Monitoreo ciudadano en méxico*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Huntington, S. (1991). El orden político en las sociedades en cambio (F. Mazia (Ed.); 2a ed.). Paidós.
- Isunza, E. (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En E. Isunza Vera & A. J. Olvera (Eds.), Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porúa.
- Isunza Vera, E. (2013). Controles Democráticos No Electorales Y Régimen De Rendición



- De Cuentas.
- Isunza Vera, E., & Gurza Lavalle, A. (2010). La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.
- Isunza Vera, E., & Olvera, A. J. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (1a ed.). CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porúa.
- Johnston, M. (2014). *Corruption, contention, and reform. The power of deep democratization*. Cambridge University Press.
- Joshi, A., & Houtzager, P. P. (2012). Widgets or Watchdogs?: Conceptual explorations in social accountability. *Public Management Review*, 14(2), 145–162. https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657837
- Lakha, S., Rajasekhar, D., & Manjula, R. (2015). Collusion, Co-option and Capture: Social Accountability and Social Audits in Karnataka, India. *Oxford Development Studies*, 43(3), 330–348. https://doi.org/10.1080/13600818.2015.1049136
- Los casos que el sistema de anticorrupción ecuatoriano gutierrista tiene pendientes. (2004, junio 26). *Diario El Hoy*. http://www.llacta.org/notic/040626a.htm
- Mahoney, J., & Thelen. (2010). *Explaining institutional change*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). Introduction: Party Systems in Latin America. En S. Mainwaring & T. Scully (Eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (pp. 1–34). Stanford University Press.
- Martín, G., Fernández, R., & Villa, L. (2011). *Medellín: transformación de una ciudad*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mejía, A. E. (1992). La relación Estado sociedad civil: el caso de Medellín. En *Medellín, alternativas de futuro*. Presidencia de la República, Consejería Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana.
- Melo, M. (2011). Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia. *Revista latinoamericana de política comparada*, 5, 125–154.



- Molina Naranjo, M., Alban Cedeño, F., & Cedeño Barreto, M. (2019). El modelo de gestión execution premium aplicado en el gobierno autónomo descentralizado del cantón Portoviejo-Ecuador. *ECA Sinergia*, 10(3), 25. https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v10i3.1711
- Montoya Restrepo, N. (2014). Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. *Estudios Políticos*, 45, 205–222.
- O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. En E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.), CONTROLANDO LA POLÍTICA: CIUDADANOS Y MEDIOS EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS (pp. 87–102). Temas.
- Ocampo Barros, A. (2011). Movilización en una década turbulenta: surgimiento, desarrollo y legado del movimiento estudiantil de la séptima papeleta. Pontificia Universidad Javeriana.
- Olivo Espín, C. B. (2013). El control de la corrupción como ámbito de política a partir de la Comisión Anticorrupción del Ecuador 1997-2008. 142. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004
- Olvera, A. J. (2002). Accountability Societal en México: la Experiencia de Alianza Cívica. En E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Temas.
- Olvera, A. J. (2003). Lecciones preliminares derivadas de los estudios de caso. En Voz, ojos y oídos. Auditoria social en Améritca Latina Estudios de Caso sobre Mecanismos de Seguimiento y Evaluación participativos. Banco Mundial.
- Pachano, S. (2005). Ecuador: Cuando la inestabilidad se vuelve estable. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 23(Septiembre), 39–46.
- Pachano, S. (2008). Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador. seminario Partidos políticos y calidad de la democracia (México). https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1228339399.pachano_po nencia_partidoscalidaddemocracia_2.pdf
- Pachano, S. (2010). Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento. Revistsa de



- Ciencia Política, 30, 297–317. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200007
- Pachano, S. (2017). Elecciones y fin de ciclo en Ecuador. 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
 - http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSVZPIjtzOjQ6IjIzNDYiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiYzM1M2I1NTg2MmNmZDNlZGY1YzI0ZWIxMmNmNjhhMmQiO30%3D
- Pachano, S., & Freidenberg, F. (2016). *El sistema político ecuatoriano Índice de contenidos*. http://www.simonpachano.com/uploads/2/1/4/3/21439124/freidenberg-pachano_el_sistema_politico.pdf
- Pagliarone, M. F. (2015). Dinámicas políticas locales en tiempos de nacionalización de la política. Un estudio de caso de la provincia de Manabí. Flacso Ecuador.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia la corrupción como problema público*. Siglo Veintiuno Editores.
- Peruzzotti, E. (2016). Ciudadanía, Rendición de Cuentas y Modelos de Democracia en América Latina. En O. Iazzeta & M. Rosaria Stabili (Eds.), *Las transformaciones de la democracia. Miradas cruzadas entre Europa y América Latina* (pp. 265–284). Prometeo.
- Portoviejo iniciará un paro indefinido el próximo lunes | Ecuador | Noticias | El Universo. (2005).

 https://www.eluniverso.com/2005/06/30/0001/12/42B18DC43F464DFFB7BAF16FD
 C9A49ED.html/
- Procuraduria General de la Nación, & Defensoría del pueblo. (2012). El control social desde las Personerías municipales.
- Quevedo, N. (2008). *Colombia: Veedurías Ciudadanas / Constitución y Ciudadanía*. https://blogjus.wordpress.com/2007/11/06/veedurias-ciudadanas/
- Ramírez Gallegos, F. (2010). Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). *Osal*, *XI*(28), 17–47.



- Ramírez Gallegos, F. (2017, octubre 25). Ascenso, des-fragmentación y desperdicio Luchas sociales, izquierda y populismo en el Ecuador (2007-2017). https://www.cetri.be. https://www.cetri.be/Ascenso-des-fragmentacion-y?lang=fr
- Ramírez Gallegos, F. R., & Coronel, V. (2014). La política de la «buena onda». El otro Mauricio y la reinvención de la derecha ecuatoriana en tiempos de Revolución Ciudadana. *Nueva Sociedad*, 254.
- Ramírez Gallegos, F., & Yamá, L. (2013). Institucionalización del control social y sociedad civil en Ecuador: La Comisión de Control Cívico de la Corrupción y las veedurías ciudadanas.
- Recalde, P., & García, J. (2019). *La disputa por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. https://perfilesdeopinion.com/index.php/publicaciones-2/analisis
- Red Nacional de Veedurías Ciudadanas. (1999).

 http://web.archive.org/web/20010503160452/http://www.interred.net.co/rednalveedurias/
- Roldan, D. (2006). *Medellín y EPM: veeduría y ciudadanía precaria La Silla Vacía*. https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/medellin-y-epm-veeduria-y-ciudadania-precaria/
- Rosanvallon, P. (2007). La contrademocracia. Manantial.
- Sánchez, A. (2013). La reinvención de Medellín. Lecturas de Economía, 78, 185–227.
- Schedler, A. (2004). ¿Que es la rendición de cuentas? (M. Merino, P. Salazar, & G. Warketin (Eds.); Núm. 3; Cuadernos de transparencia). IFAI.
- Schneider, C., & Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: Las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Politicas y Sociales*, 60(224), 15–43. https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research.

 *Political Research Quarterly, 61(2), 294–308.

 https://doi.org/10.1177/1065912907313077
- Selee, A., & Peruzzotti, E. (2009). Participatory Innovation and Representative Democracy



- in Latin America. Johns Hopkins University Press.
- Smith, G. (2009). Studying democratic innovations: an anlytical framework. En Democratic innovations. Designing institutions for Citizen Participation (pp. 8–29). Cambridge University Press.
- Sollis, P., & Winder, N. (2006). Construyendo procesos de auditoría social en centroamérica: lecciones aprendidas y retos futuros en el sector social.

 http://www.ghbook.ir/index.php?name=های رسانه و فرهنگ
 coption=com_dbook&task=readonline&book_id=13650&page=73&chkhashk=E
 D9C9491B4&Itemid=218&lang=fa&tmpl=component
- Sotomayor, J. (2008). Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador. En J. Zalaquett & A. Muñoz (Eds.), *Transparencia y probidad pública* (pp. 31–46). Universidad de Chile.
- Streeck, W., & Schmitter, P. (1985). Market, state and associations. *European Sociological Review*, 1(2), 119–138.
- Tembo, F. (2013). *Rethinking social accountability in Africa: Lessons from the Mwananchi Programme*. Mwananchi Programme Front.
- Thelen, K., & Conran, J. (2016). Institutional Change. En O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (Vol. 1). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.3
- Toala, M. (2020). La participación ciudadana en la formulación de la política pública local. El caso de los consejos barriales en el diseño del plan desarrollo en el cantón Portoviejo 2014 2019. *Nullius*, *1*(2), 98–117.
- Transparencia por Colombia. (2000). Cuadernos de Transparencia 2. Para fortalecer el control ciudadano en Colombia: estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana.
- Transparencia por Colombia. (2004). EXPERIENCIAS DE CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA. Resultados de la Primera Convocatoria 2001-2003 Programa de Ampliación y Cualificación del Control Social (Núm. 7; Cuadernos de transparencia).
- Uribe, M. T. (2002). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En El



- debate a la Constitución (pp. 191–208). ILSA.
- Vega, M. E., & Bernal, L. V. (2015). Accountability social en Colombia: Oferta institucional y demanda ciudadana. *Colombia Internacional*, 83, 269–294. https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.10
- Velásquez, F. (2010). Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia. En E. Isunza & A. Gurza Lavalle (Eds.), *La innovación democrática en América Latina tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS.
- Velásquez, F. E. (1998). La Veeduria Ciudadana En Colombia: En Busca De Nuevas Relaciones Entre El Estado Y La Sociedad Civil. En N. C. Grau & L. Bresser (Eds.), Lo público no estatal en la reforma del Esado (pp. 257–290). CLAD. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000171.pdf
- Velásquez, F. E. (2006). Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia. En E. Isunza Vera & A. J. Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.* CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porúa.
- Velasquez, F., Gonzalez, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo 2 (F. E. Velásquez (Ed.)). Foro Nacional Por Colombia.
- Velásquez, F., & González R., E. (2015). La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, 0(49), 48–63. https://doi.org/10.29340/49.1503
- Villena, A. (2014). La constitución de un gobierno como acumulación de poder relacional. Estudio de dos ejecutivos en España. REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales, 25, 19–48.
- Zaremberg, G., & Rezende, D. (2019). Participative ecologies and feminist activisms in Mexico and Brazil (2000-2018). Conferencia Internacional IFJP-FLACSO Feminismos y Conservadurismos en América Latina.
- Zaremberg, G., & Welp, Y. (2019). Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre



innovación democrática. *Recerca: revista de pensament i anàlisi, 1*(25), 1–20. https://www.raco.cat/index.php/RecercaPensamentAnalisi/article/view/366127



Anexos

País	Institución	Año de creación	Composición
Chile	Comisión Nacional sobre Ética Pública	1994	cívico
Ecuador	Comisión Cívica Contra la Corrupción	1998	cívico
Argentina	Comisión Nacional de Ética Pública	1999	No entró en operaciones
Uruguay	Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado	2001	cívico
Paraguay	Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad	2002	mixto
Brasil	Junta de Transparencia Pública y Lucha contra la Corrupción	2003	Sin datos
Honduras	Consejo Nacional Anticorrupción	2005	cívico
República Dominicana	Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción	2005	mixto
Uruguay	Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)	2008	cívico
Bolivia	Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas	2009	Sin datos
El Salvador	Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en la Gestión Gubernamental de El Salvador	2009	mixto



Ecuador	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	2010	ciudadano
Colombia	Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la corrupción	2011	cívico
Colombia	Comisión Nacional de Moralización	2011	estatal
Brasil	Conferencia Nacional sobre Transparencia y el Control Social	2012	Sin datos
Chile	Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública	2013	cívico
República Dominicana	Veedurías	2013	cívico
Chile	Consejo asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción	2015	cívico
Perú	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	2016	mixto
México	Comité de Participación del Sistema Nacional Anticorrupción	2017	cívico
Ecuador	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	2018	ciudadano



País	Mecanismo	Activación	Carácter de la implementación	Regulación	Ley
Bolivia	Control social	Abajo	mixto	municipal	si
Ecuador	Veedurías ciudadanas	Abajo	mixto	nacional	si
Colombia	Veedurías ciudadanas	Abajo	mixto	nacional	si
Perú	Veedurías ciudadanas	Abajo	mixto	nacional	si
Paraguay	Veedurías ciudadanas	Abajo	mixto	nacional	si
México	Contralorías sociales	Arriba	Obligatorios	nacional	si
Chile	Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil	Arriba	Obligatorios	municipal	si
República Dominicana	Comités de auditoría social	Arriba	mixto	nacional	si
Honduras	Comités de transparencia municipal	Abajo	mixto	municipal	no
Guatemala	Auditoria social	Abajo	voluntarios	Sin regulación	no
El Salvador	Comisiones de Contraloría Ciudadana de Ia Gestión Municipal	Abajo	voluntarios	Sin regulación	no
Nicaragua	Auditoria social	Abajo	voluntarios	Sin regulación	no

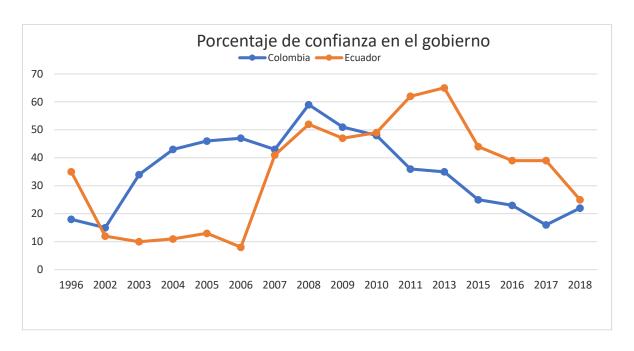


Chile	Cartas ciudadanas municipales	Abajo	voluntarios	nacional	no
Uruguay	Consejos Sociales	Arriba	concertados	nacional	no
Argentina	Auditorias ciudadanas	Arriba	concertados	Sin regulación	no

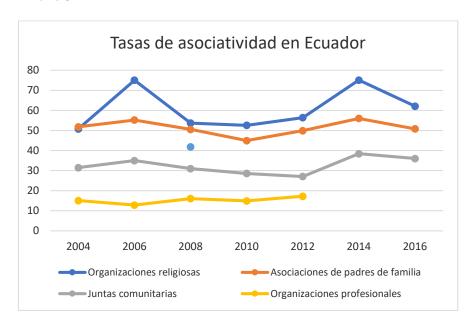
Anexo 3







Anexo 5





	Veedurías registradas por año					
	2014,0	2015,0	2016,0	2017,0	2018,0	2019,0
ANTIOQUIA	80	58	148	195	261	271
ARAUCA	0	0	0	0	3	0
ATLANTICO	2	4	3	2	1	2
BOGOTA	8	9	19	50	136	111
BOLIVAR	2	2	6	9	3	3
BOYACA	19	20	177	107	113	157
CALDAS	1	4	16	47	50	78
CAQUETA	0	0	0	1	0	1
CASANARE	0	0	0	0	3	13
CAUCA	0	0	7	5	35	55
CESAR	1	1	0	33	19	17
CHOCO	0	0	0	0	0	2
CORDOBA	0	0	3	1	2	0
CUNDINAMARCA	7	3	9	18	38	44
GUAJIRA	0	0	0	2	0	1
GUAVIARE	1	0	0	0	0	1
HUILA	0	0	4	20	107	46
MAGDALENA	1	0	1	0	5	38
META	3	6	28	38	70	50
NARIÑO	4	9	33	81	143	207
NORTE DE SANTANDER	1	2	1	4	0	0
PUTUMAYO	0	0	1	4	19	32
QUINDIO	13	7	4	13	9	6
RISARALDA	68	63	36	46	59	47
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	1	0	1	0	0	0
SANTANDER	14	5	35	53	33	39
SUCRE	0	4	25	26	1	0
TOLIMA	3	4	16	7	50	1
VALLE DEL CAUCA	5	11	44	31	32	31
AMAZONAS	0	1	0	0	0	0

