

PROPUESTA DE FOMENTO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL EN EL CONTROL SOCIAL Y VEEDURÍA CIUDADANA EN LA ZONA URBANA DEL DISTRITO ESPECIAL DE BUENAVENTURA, EN EL MARCO DEL ACUERDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL

JORGE RIVAS CAMPAZ

ÁNGEL MARÍA ROSERO DOMÍNGUEZ

JOSÉ CARLOS RIVAS PEÑA

DIRECTORES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

JUAN CARLOS GÓMEZ, Ph.D.

JOSÉ DARÍO SÁENZ, Ph.D.

MARKUS SCHULTZE-KRAFT, Ph.D.

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRIA EN GOBIERNO

SANTIAGO DE CALI

2018

AGRADECIMIENTOS

*A **Dios**, por habernos bendecido con la vida, sabiduría e inteligencia para encarar este desafío.*

*A nuestras **esposas y familias**, por su comprensión, apoyo y motivación, en los momentos más álgidos de este proceso de formación.*

*A la **Corporación Manos Visibles** y su estrategia **Poder Pacífico**, por contribuir a nuestro fortalecimiento como líderes del Pacífico Colombiano, al facilitar nuestra formación académica y crecimiento profesional.*

*A la Universidad **ICESI** y su cuerpo de docentes maestros, por asumir el reto de proporcionarnos las mejores herramientas posibles para una formación pertinente y de calidad.*

*A los profesores **MARKUS SCHULTZE-KRAFT, Ph.D., JOSÉ DARÍO SÁENZ, Ph.D., JUAN CARLOS GÓMEZ, Ph.D.**, por su paciente e irrestricto apoyo durante la conducción de este trabajo.*

*A los **líderes y líderes de las Juntas de Acción Comunal de Buenaventura**, por su heroísmo y compromiso invaluable con la construcción de un mejor lugar para vivir.*

A todos aquellos que, aunque no los mencionamos, saben de su especial y valioso apoyo para alcanzar esta meta de vida.

Contenido

	Pág.
Resumen	5
Introducción.....	7
1. El Problema	10
1.1 Planteamiento del problema	10
1.2 Formulación del problema.....	13
1.3 Hipótesis	13
2. Objetivos.....	14
2.1 Objetivo General	14
2.2 Objetivos Específicos	14
3. Justificación	16
4. Marco conceptual	20
5. Metodología.....	26
5.1 Nivel de investigación	26
5.2 Diseño metodológico.....	27
5.3 Población y muestra	29
5.4 Técnica e instrumento de recolección de datos	31
5.5 Participantes	32
6. Resultados.....	33
6.1 Dificultades de las juntas de acción comunal para ejercer veeduría ciudadana y control social	33

6.2 Incentivos para estimular el ejercicio del control social y veedurías ciudadanas en las JAC.....	39
7. Conclusiones y recomendaciones.....	43
Bibliografía.....	50

Resumen

Las Juntas de Acción Comunal – JAC-, han tomado una gran importancia para ejercer el control social y la veeduría ciudadana que garantice la transparencia en el manejo de los recursos públicos, que se invertirán para dar cumplimiento a los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC. Sin embargo, las JAC del Distrito Especial de Buenaventura, presentan limitaciones para participar en la formulación e implementación de los planes y programas para el desarrollo social de las comunidades que ellas representan. Se planteó como interrogante: ¿Cómo fomentar la participación ciudadana de las JAC en el control social y veeduría ciudadana, en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, en la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial? Para dar respuesta a este problema, la investigación se guió bajo el propósito de lograr proponer una estrategia de fomento para la participación ciudadana de las JAC en el control social y veeduría ciudadana en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura durante la implementación de los acuerdos para la construcción de paz territorial. Tal estrategia, se enfocó en identificar incentivos formativos, económicos y/o simbólicos, que conlleven a estimular estas formas de participación para las JAC.

Los resultados permitieron establecer que la participación ciudadana, para el caso de las JAC, se fomentará con la formulación de una propuesta de incentivos “no económicos”, que contemple como acciones precisas: 1. Atender el déficit que en materia de conocimiento pertinente sobre la función de las JAC poseen los líderes comunales y comunitarios, y 2. Fortalecer la capacidad operativa de las JAC para su adecuado

funcionamiento, independencia y sostenibilidad, en el ejercicio de su labor y servicio social.

Introducción

El acuerdo final de La Habana (Cuba), con el propósito de poner fin al conflicto armado en Colombia, conflicto interno con más de cinco décadas de duración entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, contempla entre sus propósitos, la imperiosa necesidad de promover y fortalecer el control por parte de la ciudadanía, la democratización y mayor transparencia de la administración pública (Congreso de Colombia, 2016).

En tal sentido, se considera que la participación ciudadana debe ser apoyada de tal manera, que la población pueda exigir el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las autoridades territoriales, como garantes de sus derechos. Por lo tanto, y en cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, el acuerdo de paz prevé, implementar estrategias de difusión e incentivos para estimular el ejercicio de los mecanismos de participación, dada su importancia para una verdadera vida democrática.

El tema de este estudio, se enfoca en la forma como la sociedad civil organizada de Colombia, y de manera específica, las Juntas de Acción Comunal de la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, pueden participar efectivamente de la implementación del acuerdo para la construcción de una paz estable y duradera. Lo anterior, según lo contemplado en el capítulo de participación ciudadana de este acuerdo (Congreso de Colombia, 2016), en lo que corresponde al ejercicio del control social y veeduría ciudadana para el seguimiento a la materialización de lo acordado.

La legislación colombiana establece los modos, procedimientos y mecanismos, mediante los cuales se pretende promover y regular la participación ciudadana. Sin

embargo, al respecto del Distrito Especial de Buenaventura, así como para otros distritos del país, “la promulgación de las políticas es distante de la realidad del movimiento comunal y de las condiciones que le rodean” (Sánchez Otero, 2012, p. 65).

La importancia de este tema, radica en establecer de manera concreta cómo los Organismos de la Acción Comunal de Buenaventura, pueden hacer un mayor uso de estos mecanismos de participación ciudadana. Tal ejercicio de la función social y comunitaria de estos organismos, se podría estimular a partir de la identificación de incentivos formativos, económicos y/o simbólicos, que les conlleve a cumplir con su labor y el deber de garantizar la pulcritud y transparencia en el manejo de los recursos públicos, que se invertirán para dar cumplimiento a los objetivos del acuerdo.

Las Juntas de Acción Comunal, presentan limitaciones para participar efectiva y adecuadamente en la formulación e implementación de los planes y programas que buscan materializar el desarrollo social de las comunidades que ellas representan. Así lo confirma el Documento CONPES 3661 (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2010).

Con base en lo expuesto anteriormente, se formuló el interrogante de este estudio: ¿Cómo fomentar la participación ciudadana de las Juntas de Acción Comunal en el control social y veeduría ciudadana, en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, en la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial?

También, teniendo en cuenta la pregunta de investigación se definió la siguiente hipótesis: La participación ciudadana, se fomenta con la formulación de una propuesta de incentivos formativos, económicos y/o simbólicos, que estimule la creación y promoción

del control social y veedurías ciudadanas, por parte de las Juntas de Acción Comunal de la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, con énfasis en el control de la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial.

El presente documento consta de tres secciones. En la primera sección se plantea la problemática de las juntas de acción comunal frente al ejercicio de su participación efectiva en las actividades de control social y veeduría ciudadana, se presenta la hipótesis de solución para la formulación del problema (pregunta de investigación), los objetivos que se pretenden alcanzar en el desarrollo de la investigación, la justificación y marco conceptual. La segunda sección presenta la metodología empleada para la investigación, precisando el nivel de investigación, diseño metodológico, estimaciones de población y muestra, así como lo referente a la recopilación de información, y su adecuado procesamiento y análisis empírico. La tercera sección se centra en la presentación de los resultados obtenidos del trabajo investigativo. Finalmente, se presentan algunas conclusiones generadas como resultados de los hallazgos encontrados, los cuales permiten establecer las dificultades e incentivos de las JAC para ejercicio de la participación ciudadana, y hacen referencia a la estrategia para el fortalecimiento de la efectividad operativa de las JAC.

1. El Problema

1.1 Planteamiento del problema

En el Distrito Especial de Buenaventura, ciudad designada como una de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC (Congreso de Colombia, 2016, artículo 236, parte XI), en la cual también se implementarán los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET¹, las Juntas de Acción Comunal - JAC², presentan limitaciones para participar efectiva y adecuadamente, en la formulación e implementación de los planes y programas que buscan materializar el desarrollo social de las comunidades que ellas representan. Según estudio realizado en el marco de la formulación del documento CONPES 3661 de 2010:

...la Acción Comunal presenta dificultades en su organización interna, sus relaciones con los entes estatales se ven condicionadas a negociaciones interpersonales o a la consecución individual de prerrogativas en negociaciones de carácter privado [por lo cual] la búsqueda de autonomía choca con la dependencia económica que tienen del Estado (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2010, p.29).

¹ De conformidad con lo establecido en el Decreto 893 de 2017, Buenaventura hace parte de la subregión del pacífico medio en la cual se incluye a los municipios de Guapi, López de Micay y Timbiquí (Presidencia de la República, 2017)

² La Juntas de Acción Comunal – JAC, corresponden a una forma de organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (Congreso de Colombia, 2002, artículo 8, título II).

En cuanto al ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, las JAC de Buenaventura no crean de manera voluntaria y autónoma las veedurías ciudadanas, que se requieren para garantizar la pulcritud en el manejo de los recursos públicos e inversión social, a pesar de lo establecido en la ley 850³ de 2003, donde se establece que la veeduría ciudadana es el “mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública” (Congreso de Colombia, 2003). La poca utilización de este mecanismo de participación ciudadana, se da pese a estar claramente definido como debe ser su relacionamiento con el Estado colombiano y los particulares, en el cual se les asigna la tarea de propender por el desarrollo de la comunidad, entendido como el “conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades” (Congreso de Colombia, 2002, artículo 2, título I).

En relación con esta situación, y en cuanto a la participación ciudadana, el punto 2.2.5 del acuerdo final de la Habana (Cuba), en referencia al control y veeduría ciudadana, establece que “la participación y control por parte de los ciudadanos son esenciales para asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos” (Congreso de Colombia, 2016, p.42), control ciudadano que es aún más necesario en un escenario de fin del conflicto y construcción de paz, cuando se tendrán que hacer grandes inversiones para cumplir con los objetivos del acuerdo.

³ Esta ley desarrolla lo contemplado en el artículo 270 de la Constitución Política en la cual se indica 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” (Congreso de Colombia, 2003, artículo 1).

Ante esta premisa, con el propósito de promover y fortalecer el control por parte de los ciudadanos, así como la democratización y mayor transparencia de la administración pública, el Gobierno Nacional deberá establecer un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, con especial énfasis en el control por parte de ciudadanos en la implementación del acuerdo. En virtud de lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil como las JAC, por estar inmersas en medio de los actores locales, “cumplen un papel clave para asegurar que la paz sea sostenible, construyen lazos intercomunales, inician proceso de diálogo e involucran a personas que suelen estar fuera de los procesos de paz, y así facilitan la reconciliación en las sociedades que han sido golpeadas por la guerra” (Arévalo, 2014, p. 143).

El presente trabajo pretende establecer una propuesta que posibilite la incorporación de un programa de incentivos⁴ en la formulación del plan para crear y fortalecer las veedurías ciudadanas en el marco del acuerdo de paz, los cuales podrían ser formativos, económicos y/o simbólicos, y que conlleven a estimular de manera específica, a que las JAC se interesen en ejercer con mayor determinación y frecuencia esta forma de participación ciudadana.

⁴ El artículo 101 de La ley 1757 de 2015 (Congreso de Colombia, 2015, artículo 101, capítulo V) define los incentivos “simbólicos”, dirigidos principalmente a entidades estatales para el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana y de control social, los cuales incluyen: Premio nacional a la participación ciudadana, presentación de una experiencia exitosa en el espacio institucional del Ministerio del Interior (dirigido a la ciudadanía y sus organizaciones), premio nacional al fomento estatal de la participación ciudadana, premio nacional al fomento empresarial de la participación ciudadana.

1.2 Formulación del problema

En consecuencia, y con el propósito de contribuir a solucionar la problemática de las JAC, tomando en cuenta la responsabilidad del Gobierno Nacional en cuanto a establecer un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, surge la necesidad de dar respuesta al interrogante: ¿Cómo fomentar la participación ciudadana de las Juntas de Acción Comunal en el control social y veeduría ciudadana, en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, en la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial?

1.3 Hipótesis

La participación ciudadana, se fomenta con la formulación de una propuesta de incentivos formativos, económicos y/o simbólicos, que estimulan la creación y promoción del control social y veedurías ciudadanas, por parte de las de las Juntas de Acción Comunal de la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, con énfasis en el control de la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial.

2. Objetivos

Los objetivos de esta investigación, se orientan a contribuir y a dar respuesta al problema de investigación formulado, así como también a materializar la comprobación o no de la hipótesis planteada como respuesta a la situación de las JAC, en relación con su participación en el ejercicio del control social y la veeduría ciudadana, durante la implementación de los acuerdos para la construcción de paz territorial, y de manera precisa en la zona urbana de la ciudad de Buenaventura.

Estos objetivos permitirán evitar posibles desviaciones en el proceso de esta investigación exploratoria, y constituyen la guía del estudio durante todo su desarrollo. Evidentemente, los objetivos que se especifiquen requieren ser congruentes entre sí (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006).

2.1 Objetivo General

Proponer una estrategia de fomento para la participación ciudadana de las Juntas de Acción Comunal en el control social y veeduría ciudadana, en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, en la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial.

2.2 Objetivos Específicos

- Precisar dificultades que han presentado las juntas de acción comunal para ejercer veeduría ciudadana y control social en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura.

- Identificar incentivos formativos, económicos y/o simbólicos, que conlleven a estimular el ejercicio del control social y veedurías ciudadanas en cabeza de las JAC, de acuerdo con su competencia legal y normativa.

- Proponer una estrategia para el fortalecimiento de la efectividad operativa de las JAC, que les permita aportar eficazmente a la construcción de paz territorial, ejerciendo el control social y veeduría ciudadana.

3. Justificación

Según el Documento CONPES 3661 de 2010, la problemática de las JAC se ha centrado principalmente “en las relaciones que estas establecen con los entes estatales y su organización interna, así como los esfuerzos desplegados desde su surgimiento por generar condiciones de autonomía tanto formal como económica que les permita ser sostenibles” (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2010, p. 27). Las JAC, históricamente han presentado grandes dificultades para cumplir con su finalidad, lo cual les ha conllevado a ser cuestionadas por las comunidades y ciudadanía en general, al punto de comprometer su reconocimiento social, su necesidad de existencia y su papel en control social y veeduría ciudadana.

La problemática comunal se manifiesta en tres ejes temáticos: el primero, está relacionado con las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado; el segundo, tiene que ver con las debilidades de la organización comunal; y el tercero, se relaciona con la sostenibilidad económica de las organizaciones comunales (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2010).

En cuanto al primer aspecto de su problemática, estas organizaciones sienten que por la naturaleza de su trabajo como líderes comunitarios, pueden ser víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos, y de la misma manera, los bienes comunales a cargo de estos pueden verse afectados, lo cual les genera inseguridad y riesgos contra su vida, al no sentir un real respaldo gubernamental para cumplir con esta función (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2010).

En relación con el segundo aspecto, la carencia de procesos y técnicas para su administración, gestión e interrelación, ha contribuido a que las juntas de acción comunal presenten una grave afectación de su democracia interna y mecanismos de participación, y por ende, se vea afectada su estabilidad organizacional, así como su legitimidad (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2010).

Esta problemática, se expresa en situaciones donde los líderes comunales no son incluidos en procesos de medición de cultura política y control social, de manera que las instituciones gubernamentales puedan tener una real retroalimentación del conocimiento empírico que estas pueden proveer sobre cultura política, participación y ciudadanía (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2010).

Por último, dada su naturaleza comunitaria y no remunerada, y tomando en consideración que una gran mayoría de los líderes comunales son personas con poca formación académica y sin autonomía económica, el cumplimiento de sus funciones se ve muy afectado, puesto que tal situación socioeconómica les hace vulnerables ante las transacciones de tipo político que las JAC deben enfrentar al momento de realizar la gestión de proyectos para sus comunidades. Con antelación a la Constitución Política de 1991, las JAC fueron “la expresión más visible de la participación ciudadana en la vida municipal y tuvieron un cierto protagonismo, a pesar de que la Ley 11 de 1986 y los acuerdos municipales que las crearon les dieron un alcance limitado a su acción. Poco a poco, las JAC fueron perdiendo fuerza y presencia en los procesos participativos” (Velásquez & González, 2003).

Según información suministrada por funcionarios de la sección de participación ciudadana de la Personería Distrital de Buenaventura, en 15 años transcurridos desde la expedición de la ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamenta las veedurías ciudadanas en Colombia, solo se ha formalizado la creación⁵ de 14 veedurías ciudadanas, ninguna de ellas en cabeza de alguna JAC. En cifras del RUES⁶, al año 2018 se habrían creado 2231 veedurías ciudadanas en todo el país, siendo los cinco primeros Departamentos en este aspecto de la participación ciudadana: Antioquia (608), Risaralda (253), Boyacá (200), Valle del Cauca (183) y Nariño (139). Sin embargo, revisado el detalle de las veedurías ciudadanas registradas para el Departamento del Valle del Cauca, a través de las Personerías Distritales y Cámaras de Comercio, se encuentra que los datos no incluyen la información referente a la ciudad de Buenaventura. Lo más llamativo sigue siendo, que estas veedurías no están en cabeza de las JAC.

Por lo tanto, para las organizaciones de la sociedad civil resulta de vital relevancia ser sujetos de un conjunto de estrategias intencionales, sistemáticas y contextualizadas a través de las cuales se viabilice la mejora de sus habilidades o competencias colectivas, de tal manera que a través de este desenvolvimiento organizacional se contribuya al mejoramiento en la ejecución de su misión y al logro de sus metas (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2010). Por tal motivo, y de manera concreta, se pretende proponer una estrategia de solución a las problemáticas de las JAC, por medio de la cual se fomente la participación ciudadana de ellas en el control social y veeduría

⁵ Esta información no aparece registrada en el RUES

⁶ Registro Único Empresarial de la Confederación de Cámaras de Comercio de Colombia - CONFECÁMARAS

ciudadana, en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, para la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial.

Con el programa de incentivos formativos, económicos y/o simbólicos, las JAC participarán efectivamente como actores claves y fundamentales en la toma de decisiones, al poder desempeñar con suficiente independencia la defensa y seguimiento a la inversión de los recursos públicos destinados a los planes, programas y proyectos, que se desarrollarán con ocasión de la implementación de los acuerdos de paz en todo el territorio colombiano, y por ende, beneficiará a otras organizaciones de la sociedad civil que pretendan alcanzar un nivel igual o más importante de participación en la implementación de los acuerdos.

4. Marco conceptual

¿Cómo fomentar la participación ciudadana de las Juntas de Acción Comunal en el control social y veeduría ciudadana, en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, en la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial?

Recientemente, la sociedad civil bonaverense, tomó la decisión de expresarse de manera vehemente, en rechazo del abandono histórico al que ha sido sometida por la centralidad del estado colombiano, abandono que se ha traducido en alarmantes y denigrantes cifras socioeconómicas, que distan sobremanera de aquellas predominantes para el promedio nacional.

Tal expresión de inconformidad, y después de haberse realizado una de las marchas⁷ más multitudinarias en el año 2014 con el propósito de rechazar la alta violencia que imperaba en el territorio, en el año 2017, se tomó la determinación de convocar un paro cívico indefinido, con el lema: “para vivir con dignidad y en paz en el territorio”. Esta movilización social, se realizó como último mecanismo para lograr del gobierno nacional la declaratoria⁸ del estado de emergencia económica, social y ecológica. Tal estado de emergencia, se soporta en los preocupantes indicadores que padece la ciudad, sometidos a la marginalidad, al desconocimiento, a la inequidad y a la discriminación histórica; agravada con la presencia en el territorio de los grupos armados, generando miles de víctimas de este conflicto.

⁷ El 19 de febrero de 2014, la sociedad de Buenaventura marchó, junto a otras instituciones y organizaciones sociales convocadas, por el asedio de la violencia y la baja calidad de vida de sus habitantes. Los protestantes exigían a las autoridades llevar a cabo acciones concretas para dar solución a los problemas que en ese entonces los aquejaban.

⁸ Esta exigencia fue formalizada ante la opinión pública, el Gobierno Nacional y la Comunidad Internacional, mediante comunicado difundido al inicio del paro cívico el día 16 de Mayo de 2017.

A partir de este punto de inflexión en la historia cívica de esta ciudad, y en consonancia con los objetivos de este estudio, se dinamizaron grandemente las expresiones de participación ciudadana, mediante la cual los diferentes sectores de la sociedad Bonaverense, parecen haber entendido la importancia de hacer uso de estos mecanismos de participación, y de manera especial, aquellos relacionados con el ejercicio del control social y la veeduría ciudadana.

En principio, esta coyuntura parecería tener elementos claros y suficientes para dar respuesta al interrogante planteado, sin embargo, es necesario explorar de manera más precisa la respuesta a esta cuestión, a partir del análisis contextual y revisión teórica que sobre este tipo de manifestaciones sociales se han producido. Tal participación ciudadana se ve reflejada en el hecho de que representantes de la comunidad actuando en nombre del denominado Comité Ejecutivo del Paro Cívico, desarrollan las mesas temáticas donde se discuten y definen las estrategias para dar cumplimiento a los acuerdos que se lograron suscribir para suspensión de los 22 días de paro, y en donde se propende por impulsar un desarrollo incluyente, que respete las tradiciones, el ambiente, las formas de relacionamiento propias de la cultura, y la autonomía local y regional; una economía solidaria, una educación y salud con enfoque diferencial, una vivienda digna y en general el goce efectivo de los derechos.

En este contexto, y con el marco que da un escenario de pos acuerdo en un territorio declarado como ZOMAC, la participación ciudadana se hace manifiesta en ese “momento de la construcción de paz en que es necesario involucrar actores de la sociedad civil que no estando directamente involucrados en el conflicto armado, sí han sido víctimas de sus consecuencias, y donde “se espera doten de legitimidad y sometan a un sano examen de

relevancia social y rendición de cuentas a las estrategias adoptadas en el proceso” (Rettberg, 2013, p. 24).

En tal sentido, el espacio generado en las mesas de trabajo, donde confluyen representantes del gobierno local, departamental y nacional, delegados garantes de derecho, sectores económicos, y la comunidad representada por sus líderes, tanto para la zona urbana como para la zona rural, orientan sus esfuerzos hacia obtener resultados que satisfagan los anhelos de progreso y dignidad, así como también contribuir a la construcción de la paz que por tradición habría sido característico de este territorio.

De igual manera, tal momento de la construcción de paz territorial, deberá comprender los escenarios futuros de la implementación de los acuerdos en el territorio, donde las acciones de control social y veeduría ciudadana en cabeza de las JAC, serán muy necesarias para garantizar la eficacia en la obtención de los resultados esperados, y que en el marco del acuerdo de paz se reconocen como acciones donde “la participación y control por parte de los ciudadanos (son) esenciales para asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos” (Congreso de Colombia, 2016). A todas luces, esta expresión de la ciudadanía, detona lo que bien podría ser el inicio de la masiva y efectiva participación ciudadana en la construcción de la paz territorial para el caso de Buenaventura, en atención a lo establecido en el acuerdo de paz.

Por lo tanto, la firma de estos acuerdos locales entre líderes cívicos y el gobierno nacional, resaltan la gran relevancia del ejercicio del control social como un derecho, sobre la gestión pública y su eventual penalización, al funcionar como un “sistema configurador del orden social que actúa en el doble sentido de la promoción de la socialización de los

ciudadanos y de la actuación sancionadora contra las desviaciones, a través de instituciones sociales muy variadas (de naturaleza primaria, como la opinión pública, los tribunales, la policía o las cárceles) (Olmo, 2005, p. 79). Este control social, también les permite a los ciudadanos y organizaciones sociales, promover la toma de acciones que conduzcan a corregir y reorientar el manejo de recursos y los programas públicos del Estado.

De manera concurrente, se aprecia como la movilización social ha despertado la conciencia de la sociedad civil organizada, de tal manera que ha motivado a que esta asuma el deber ciudadano de realizar acciones de veeduría ciudadana, por medio de la cual “se contribuye de manera directa a democratizar la gestión pública e, indirectamente, a cualificarla y mejorar sus resultados” (Velásquez & González, 2003, p. 27).

Como quiera que esta permanente interacción entre actores sociales y gobierno, constituye uno de los ejercicios más representativos de participación ciudadana en Colombia, para el propósito de este estudio, se hace importante establecer aquellos elementos identificados que potencialmente podrán contribuir a fomentar la participación ciudadana, en cabeza de las JAC. En ese sentido, se entenderá que la construcción de paz territorial corresponde al proceso mediante el cual se puede “garantizar las condiciones suficientes para que las formas de relacionamiento de los ciudadanos privilegien la resolución pacífica de conflictos a través de la reconstrucción de la confianza, el diálogo, y la cooperación, dando forma a una cultura de paz” (Lederach, 2008, p. 63-72).

Por último, y no obstante la aparente motivación e interés que viene generando la dinámica social en gran parte de la ciudadanía, no es menos cierto que las JAC demandan una atención especial que les incentive a participar de la creación y realización de las

veedurías ciudadanas. Tales incentivos, deberán contribuir en gran manera a fortalecer la participación ciudadana, los cuales podrían corresponder también a motivaciones simbólicas basadas en el reconocimiento público para los líderes sociales, y que en el plano institucional motive a los funcionarios a que su gestión pública y acciones, tengan enfoque de rendición de cuenta.

En cuanto a las motivaciones económicas, se encuentra un referente especial en lo reglamentado mediante la ley 1617 de 2013 por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales en Colombia, donde se establece específicamente que los ediles que integran las Juntas Administradoras Locales – JAL-, del Distrito, sean beneficiados con el derecho a la cobertura en seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales. Además de esta cobertura, los ediles tienen el beneficio de percibir una remuneración económica a título de honorarios, en razón de su asistencia a las sesiones plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias de la respectiva JAL.

En la práctica, la experiencia no ha sido la mejor, puesto que aparentemente esto ha inducido a la pérdida de la vocación del servicio social, dado que este incentivo, a la vez que posibilitó un aumento en el número de participantes para ser electos como ediles, contribuyó a que movimientos políticos de reconocida trayectoria por su labor social y comunitaria, que miran la política como el arte de servir al pueblo y no de servirse del pueblo, salieron seriamente damnificados electoralmente. Por el contrario, estos incentivos promovieron que los partidos políticos tradicionales pusieran la mirada sobre este sector de la participación ciudadana con el objeto de ubicar estratégicamente miembros de su colectividad en estos espacios, con fines netamente politiqueros. Con esto, se vio ostensiblemente diezmado el trabajo comunal que estos ediles desarrollaban en bien de la

comunidad, responsables de vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos, siendo de esta manera perjudicada la comunidad habitante del territorio distrital.

5. Metodología

5.1 Nivel de investigación

El presente estudio corresponde a una investigación de tipo exploratorio, debido a que se identifica como se podrá conducir a que las JAC mediante el ejercicio de la participación ciudadana, realicen estrategias formales de control social y veeduría ciudadana, máxime cuando éstas se destacan como mecanismos claves que serán muy importantes para la implementación de lo establecido en el acuerdo de paz.

En cuanto a los alcances de la investigación, y en razón de los objetivos propuestos, se persigue el propósito de identificar, lo más preciso posible, las dificultades que presentan las JAC para su óptimo funcionamiento. Además de esto, también se ha pretendido establecer aquellos que podrían ser los incentivos formativos, económicos y /o simbólicos, que estimularían el ejercicio del control social y veedurías ciudadanas por parte de estos organismos de acción comunal en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura. En un contexto de pos acuerdo, y de cara a la construcción de paz territorial, también se espera lograr sugerir una estrategia, que de manera pertinente, contribuya al fortalecimiento de las JAC y les haga más efectivas operativamente.

Por supuesto, el presente trabajo no desarrolla nueva teoría sobre la participación ciudadana, no obstante la profundización que hace en aspectos tan relevantes de los mecanismos de participación ciudadana como lo son el control social y veeduría ciudadana, ejercidos de manera informal e incipiente por algunos actores de la sociedad civil

Bonaverense, y para lo cual se espera se puedan seguir realizando estudios similares sobre esta temática en particular que contribuyan a transformar su actual realidad.

La investigación encontraría algunos obstáculos al momento de materializar la recopilación de información, a partir de la fuente primaria que representan aquellas personas identificadas para tal propósito. Por una parte, están los líderes comunales que tienden a mostrarse inseguros o dubitativos acerca del manejo que se dé a la información que estos suministren, y por otra parte, los funcionarios y ex funcionarios públicos que en ocasiones deciden dar el carácter de reservado a la información que ellos manejan, lo cual podría conllevar a que no se registren ciertos temas o aspectos favorables para la investigación. En la ejecución de la investigación, no se presentaron este tipo de limitaciones.

Otra limitación latente que encontraría el trabajo investigativo, consistió en el tiempo disponible para realización de la investigación, lo cual se pudo suplir con la organización y distribución de actividades entre los miembros del equipo de trabajo.

En razón del carácter empírico de la investigación, la metodología empleada no permite verificar los posibles sesgos presentes en la información obtenida, aun cuando toda se asume veraz.

5.2 Diseño metodológico

En cuanto a la estrategia para recopilación de la información por medio de la cual se trata de responder el problema planteado, se realizó una investigación de campo, por medio de la cual se recolectaron datos a partir de la indagación directa a los actores involucrados

en el estudio, identificados de manera previa como fuente válida para obtención de información.

Las variables objeto de estudio, conforme al problema planteado, corresponden a las formas de participación ciudadana: control social y veeduría ciudadana.

Para estudio de estas variables, y dada su complejidad, cada una se abordó desde las siguientes dimensiones: para la variable control social fueron las dimensiones auditoría ciudadana a la gestión pública y control social de los presupuestos públicos, y para la variable veeduría ciudadana, las dimensiones de estudio fueron veeduría ciudadana de procedimientos administrativos y veeduría ciudadana de la planeación y ejecución contractual.

Para explicación de tales variables, y dadas las dimensiones definidas para su abordaje, se desarrolló un sistema de indicadores a partir del estudio de los alcances y resultados que se pueden lograr con el ejercicio de estas formas de participación ciudadana.

Para las auditorías ciudadanas a la gestión pública se utilizaron los siguientes indicadores: auditorías a recursos del sistema general de regalías (S.G.R) y peticiones quejas y reclamos presentados ante entidades públicas.

El control social de los presupuestos públicos se midió con indicadores de: participación en formulación de presupuesto participativo y auditorías a ejecución de presupuesto participativo.

En cuanto a la veeduría ciudadana de procedimientos administrativos, ésta se midió con indicadores de: veedurías ciudadanas en formulación de planes, programas y proyectos.

La veeduría ciudadana de la planeación y ejecución contractual se midió con indicadores de: veedurías ciudadanas en la fase precontractual y veedurías ciudadanas en la fase pos contractual.

5.3 Población y muestra

Los resultados y conclusiones obtenidas con la realización de este estudio son válidos para los organismos de primer orden de la acción comunal (JAC) con jurisdicción en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, así como para otras organizaciones de similar característica y propósito, en lo pertinente a procesos de participación ciudadana.

Para el presente estudio, se aplicó la entrevista a un grupo de 6 personas integrado por líderes comunitarios residentes en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, y a personas que han tenido relación con dependencias de la alcaldía distrital y organismos del ministerio público, los cuales proveyeron información relativa al tema de estudio.

Se incluyeron en el grupo de entrevistados, cuatro (4) líderes sociales miembros y ex - miembros de las JAC, con una trayectoria o experiencia no inferior a 20 años participando en procesos comunitarios, y con formación en procesos y mecanismos de participación ciudadana, recibida por parte de la Alcaldía Distrital, Contraloría Distrital o Personería Distrital, todas con jurisdicción en Buenaventura.

Se entrevistó a un ex-funcionario de la Secretaría de Convivencia para la Sociedad Civil de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, y un ex - funcionario de la Personería

Distrital, entidad que tiene a cargo la competencia legal para la creación formal de las veedurías ciudadanas. De igual manera, se entrevistaron a dos miembros de veedurías ciudadanas recientemente creadas y en ejercicio de su labor.

Los líderes sociales son el factor más importante de una comunidad, por ello es de vital importancia contar con su punto de vista acerca del tema de estudio. Los integrantes y ex integrantes de las JAC, aportaron experiencias vividas durante el ejercicio de sus funciones, y han sido un aporte de gran valor que permitió acercarse a resolver el problema.

Entre los ex funcionarios públicos seleccionados, se contó con: un ex-secretario de convivencia para la sociedad civil, experto en el tema de las JAC, el cual dio una mirada objetiva acerca del funcionamiento y participación ciudadana a través de estas variables. El otro ex funcionario entrevistado, fue un ex-personero distrital, con mucha experiencia en derechos humanos, en temas de justicia transicional y procesos de paz, el cual aportó una mirada jurídica del tema objeto de estudio, y sobre las posibles causas del bajo registro en la creación de los comité de veedurías ciudadanas y control social.

Los miembros de comité de veeduría ciudadana y control social, son integrantes de las veedurías conformadas para las obras de mantenimiento y rehabilitación de la avenida Simón Bolívar y las obras de remodelación del parque Néstor Urbano Tenorio (Malecón Bahía de la Cruz). Estos aportaron información sobre sus experiencias en el desempeño de sus funciones, además de sus puntos de vista desde lo empírico acerca de la baja participación ciudadana en la creación de este tipo de comités en la ciudad.

Como punto a resaltar, el grupo de personas entrevistadas es muy calificado en los temas relacionados a la investigación. Por su experticia y conocimiento sobre la gestión

pública, y específicamente entorno a la participación ciudadana y los mecanismos de participación respectivos, esto reduce la posibilidad de contar con entrevistados que no proporcionen respuestas acorde al tema de investigación.

Tipo de muestreo. La técnica de muestreo utilizada es de carácter intencional u opinático⁹, debido a que los investigadores definen los criterios para selección de las personas que en representación de las JAC son entrevistadas.

Similar acción se realiza para los funcionarios de las entidades públicas y organismos de control, por lo que de manera previa estas son puestas en conocimiento de tales criterios para ser tenidos en cuenta al momento de realizar tal designación.

5.4 Técnica e instrumento de recolección de datos

La técnica de recolección de datos que se aplicó en este estudio, fue a través de entrevistas semi-estructuradas aplicada a los líderes de la JAC implicados, complementadas con la realización de entrevistas a funcionarios y ciudadanos, y revisión documental sobre el tema en estudio. Con estas, se obtuvo información detallada acerca de la forma en que las JAC han realizados ejercicios de control social y veeduría ciudadana, expresados en procesos de auditorías ciudadanas a la gestión pública, control social de los presupuestos públicos, veeduría ciudadana de procedimientos administrativos y veeduría ciudadana de la planeación y ejecución contractual.

⁹Corresponde al tipo de muestreo donde la selección de los elementos y la determinación del tamaño de la muestra no se hacen de forma objetiva siguiendo criterios técnicos, sino según el arbitrio la intuición o la experiencia del encuestador (Arias, 1999, p.24).

Los instrumentos que se emplearon para recoger y almacenar la información fueron: guías de entrevista, equipo para grabación de audio.

Técnica de procesamiento y análisis de datos. La información obtenida en las entrevistas se clasificó y registró. Posteriormente, a través de una técnica lógica, se hizo un análisis deductivo para descifrar lo que evidencian los datos obtenidos.

5.5 Participantes

Participaron del trabajo de investigación: 4 líderes vinculados a la acción comunal y veedurías ciudadanas, un ex funcionario de Alcaldía Distrital de Buenaventura adscritos a las secretarías de gobierno y de convivencia para la sociedad civil, un ex funcionario de la Personería Distrital.

6. Resultados

Teniendo en cuenta que el presente trabajo de investigación tiene por objetivo general “proponer una estrategia de fomento para la participación ciudadana de las Juntas de Acción Comunal en el control social y veeduría ciudadana, en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, en la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial”, a continuación se presenta el análisis de los hallazgos obtenidos a partir de la información obtenida de los entrevistados, y que sirven de fundamento para dar respuesta a la pregunta de investigación formulada.

Se presenta a continuación el análisis de los hallazgos que permiten establecer las dificultades de las JAC para ejercer veeduría ciudadana y control social en la zona urbana de Buenaventura, teniendo en cuenta que estos mecanismos de participación ciudadana son claves y muy importantes para la implementación de lo establecido en el acuerdo de paz.

De igual manera, se ponen en conocimiento los hallazgos obtenidos, que posibilitan identificar algunos incentivos que permitirían conllevar a estimular el ejercicio del control social y veedurías ciudadanas en cabeza de las JAC, así como su participación efectiva en los procesos de planificación e implementación de los proyectos que se desarrollaran en Buenaventura, con ocasión de la implementación de los policomentados acuerdos.

6.1 Dificultades de las juntas de acción comunal para ejercer veeduría ciudadana y control social

En cuanto a este aspecto, los hallazgos permitieron precisar las situaciones que actualmente representan dificultades para el ejercicio de veeduría ciudadana y control

social por parte de las JAC:

En principio, las JAC encuentran problemático el poco fomento de la participación ciudadana por parte de la Secretaría de Convivencia para la Sociedad Civil de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, Contraloría Distrital y Personería Distrital, para garantizar el ejercicio de este derecho constitucional. Para los comuneros, el Estado colombiano, y el Gobierno Nacional obrando en representación de éste, ha sido débil en fomentar la participación ciudadana de las JAC bajo esta modalidad y cualesquiera otras formas de participación.

Para ello, es necesario e importante, considerar el fortalecimiento de las JAC en materia educativa, estableciendo políticas o acciones de gobierno, que le exijan a los entes responsables diseñar e implementar programas académicos, de manera rutinaria, que les brinden conocimientos y competencias para el ejercicio efectivo de las veedurías ciudadanas. Lo anterior toma mucha fuerza, debido a que son muchos los casos en que los presidentes de estos organismos, junto a los miembros de sus directivas, acceden a estos espacios de representación comunal y comunitaria, con alto grado de desconocimiento de la normativa que regula las veedurías ciudadanas, así como de la legislación que crea y define algunos mecanismos para impulsar su adecuada organización y funcionamiento.

En sus inicios, las JAC, siendo el motor de desarrollo para llegar a lo que hoy se conoce como el Distrito Especial de Buenaventura, se creaban basadas en aspectos de asesoría, organización y capacitación, que recibían por parte de lo que entonces se conocía como Oficina de Promotoría de Acción Comunal.

Por tal razón, tales estrategias formativas, deben contar de manera concurrente, con la definición de mecanismos expeditos de difusión a través de medios de comunicación locales, que permitan generar una presencia masiva de líderes en estos espacios, de tal manera que sea mejor rechazar personas por exceso en la atención de las convocatorias, a que escaseen asistentes. En cuanto a lo anterior, es preciso resaltar la poca o baja asistencia que actualmente se da por parte de los líderes, en los pocos espacios que se logran implementar con ese propósito formativo, por lo cual, a la postre también terminan contribuyendo a la dilapidación de esos pocos y esporádicos esfuerzos económicos e institucionales.

En todo caso, es menester por parte de las JAC, reconocer que deben involucrarse más en los asuntos y situaciones propias que están aconteciendo en la ciudad, y asumir un rol más protagónico frente a esto, en correspondencia a su razón de ser.

Otro aspecto que resulta problemático para las JAC, tiene que ver con su poca o ninguna participación en la formulación de instrumentos de planificación. Las JAC de la ciudad de Buenaventura y su ciudadanía en general, históricamente han participado muy poca en los procesos de formulación de los planes de desarrollo y planeación de la ejecución de las obras. Escasamente se logra participar de este tipo de ejercicios, si se ostenta la calidad de dignatario de la acción comunal, de lo contrario, es muy difícil que la ciudadanía participe masivamente. Esto constituye una gran barrera o limitante para ejercer su representación.

Además de lo anterior, se evidencia la debilidad que presentan las JAC para formular los denominados planes de desarrollo barrial, donde se diagnóstica e identifica

soluciones a la situación particular de cada sector. Estos planes, son un insumo necesario al momento de encarar las elecciones de alcalde distrital, debido a que la normativa establece, que quienes aspiran ser elegidos gobernantes deben tener en cuenta tales planes para ser incorporados en la formulación de los respectivos planes de desarrollo, en cumplimiento de la ley que regula la materia.

A pesar de recibir orientación y capacitación por parte del Ministerio del Interior, solo cinco (5) de las 136 JAC presentes en la zona urbana de Buenaventura, lograron terminar satisfactoriamente la formulación de su respectivo plan de desarrollo barrial.

También resulta problemático para las JAC, las expectativas de reconocimiento que poseen aquellas personas que eventualmente se requieren para acompañar los procesos de veeduría ciudadana. La mayoría de las personas que se invitan, por parte de las JAC, a participar de los procesos de control social y veeduría ciudadana, interpelan por la posibilidad de que haya algún tipo de reconocimiento económico para ejercer tal actividad.

De manera específica, y en cuanto a las veedurías ciudadanas, muchos líderes se ven frustrados al haber vivido, que en desarrollo de esa labor, no obtienen remuneración o reconocimiento alguno, siendo hoy en día tal vez uno de los más grandes limitantes o problemáticas que encuentran los nuevos liderazgos para ejercer este mecanismo de participación.

Al parecer, y en el marco de una relación político-transaccional, esta expectativa se genera desde que los propios gobernantes de turno, durante el proceso de elección de las JAC, prometen a los candidatos, que una vez accedan a esos espacios de representación

comunal, podrán acceder a recursos económicos, empleo y todo lo que eventualmente necesitarán para mejorar sus condiciones de calidad de vida.

La experiencia muestra, como esto termina convirtiéndose en una promesa incumplida, y por lo tanto, sobreabundan las situaciones donde se deja al líder sumido en una lamentable condición de abandono y olvido, y con el deber de sacar adelante la representación para lo cual fueron elegidos.

Una vez elegidos, escasamente el 7% de las JAC permanecen completamente integradas por todos sus miembros electos; del resto, solo perseveran el Presidente, el Tesorero y la Secretaria, puesto que las JAC tampoco cuentan con recursos económicos y mucho menos logísticos para funcionar.

Otra limitante, se identifica en lo que respecta a la aplicación de lo establecido en el artículo 6° de la ley 1551 de 2012, donde se establece que los entes territoriales del orden departamental y municipal, están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios con las JAC, con el fin de ejecutar obras hasta por el valor de la mínima cuantía, según lo establece la ley 1150 de 2007.

El problema en este caso, se expresa en que ningún gobierno local, en los años de existencia de las JAC en la jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, ha puesto en práctica esta herramienta que provee la ley en mención. En cuanto a este aspecto indagado, se entiende que esto se deriva de la falta de independencia del gobernante frente a quienes le prestan apoyo político y económico para hacerse elegir. En consecuencia, y al estar limitada la posibilidad de suscribir convenios o contratos con las JAC, se encuentran limitados para trabajar socialmente con ellas.

Por supuesto, y para que esto pueda suceder, las JAC deben cumplir con los requisitos de ley para acceder a la contratación, siendo que la mayoría de las organizaciones comunales no están preparadas para tal quehacer. Por lo tanto, se ven abocadas a recurrir a la intermediación de un profesional que si reúna tales condiciones. Con esto también, se evidencia una de las serias falencias que poseen estos organismos de acción comunal. Las JAC en Buenaventura no se han preparado, y lo que es más grave, fallan en no hacer el esfuerzo de organizarse para acceder a este tipo de oportunidades. A diferencia de esta reinante situación para las JAC en Buenaventura, gobiernos locales de otras ciudades si contratan con las JAC.

Los denominados *convenios solidarios*, son aquellos por medio de los cuales se da la “complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades”.

En referencia a los factores principales para ejercer la labor comunal y comunitaria, y en contraste a lo que serían las motivaciones más profundas para ejercer su labor, otra gran dificultad que afrontan las JAC para ejercer control social y veeduría ciudadana, consiste en que los nuevos liderazgos llegan bajo el engaño de que van a manejar contratos y recursos económicos, por lo que al encontrarse con una realidad distinta, terminan dejando las JAC abandonadas, y por ende se propicia una pérdida de verdaderos liderazgos.

En antaño, se contaba con una gama de líderes beligerantes y defensores de la acción comunal. Sin embargo, en la actualidad, escasea el trabajo social, y predominan las directrices que en tal sentido se dicten por parte de los gobernantes, de lo cual se deduce

que la filiación o relacionamiento político, así como la relación fraternal o de amistad que se tenga con este, incide fuertemente en esta labor, y en consecuencia, en la poca o mucha visibilización que puedan tener comunitariamente.

Por último, y de manera específica en lo pertinente al ejercicio del control social y veeduría ciudadana, las JAC, a pesar de recibir esporádicamente capacitación en actividades propias de estos mecanismos de participación ciudadana, tales como las auditoria ciudadanas, formulación de peticiones quejas y reclamos (PQR's), control al presupuesto público y presupuesto participativo, así como la veeduría sobre las funciones de planeación, gestión precontractual y poscontractual de la administración local, se expresa una gran inquietud e inconformidad, por la aparente falta de independencia de la Contraloría para con la Alcaldía Distrital, al momento de ejercer funciones de veedores y contralores sociales.

Lo anterior, se reconoce como una limitante al ejercicio del control social y veeduría ciudadana, debido a los señalamientos o persecuciones que sobrevienen a ellos, o que pudiesen recibir por algún sector del gobierno local, cuando realizan denuncias o quejas ante este ente de control, frente a posibles irregularidades en la inversión de recursos para programas y proyectos en sus comunidades.

6.2 Incentivos para estimular el ejercicio del control social y veedurías ciudadanas en las JAC

Los incentivos son muy importantes, dado que éstos permiten explicar o predecir qué acciones podría tomar el grupo al que se le aplica una determinada política. En cuanto a

este aspecto, con los hallazgos se identificaron elementos o factores que constituyen forma de incentivos que conllevan a estimular el ejercicio del control social y veedurías ciudadanas en cabeza de las JAC, de acuerdo con su competencia legal y normativa.

En principio, en cuanto al ejercicio de la veeduría ciudadana, la mayoría de los líderes entrevistados coincidieron al manifestar su inconformismo con el Estado, debido a la poca presencia de éste en los procesos de formación social, dejándolos a su libre albedrío para asociarse y vincularse con los procesos de participación ciudadana. Si bien es cierto que reciben algunas unas capacitaciones, no son tan contundentes como para motivar e impulsar la creación de las veedurías ciudadanas.

La Personería Distrital de Buenaventura, siendo la encargada de registrar los comités de veedurías, además de promover su promulgación y capacitación, se queda corta en este aspecto, lo que se refleja en la baja participación de la comunidad en la conformación de este mecanismo de participación ciudadana, siendo que la norma establece que por cada plan, programa, proyecto u obra que se realice en la ciudad, se debería conformar un comité de control social y veeduría ciudadana.

Como la Personería Distrital, no promociona fuertemente la importancia de vincularse en los procesos sociales y expresiones de participación ciudadana, se atribuye que ésta es una de las causas por lo cual la ciudadanía no se motiva a participar en los procesos de control social, y si participa no lo hace activamente, con lo cual se es permisivo en las pocas las veedurías que se realizan en la ciudad.

Sorprende sobremanera, y contrario a lo que se pudo suponer en un momento de la investigación, el hecho de que los líderes manifiesten que para realizar la labor de veedor

social no es el incentivo económico el que los motiva, pues para ellos, el mejor incentivo es contar con las herramientas que se les puedan brindar durante el proceso de capacitación, acompañado de la satisfacción que se siente al servir a la comunidad.

Buenaventura no es ajeno a la situación que se vive en el país en esta materia, donde se encuentra que la gente no quiere ejercer ese liderazgo. Tal es el caso de la veeduría ciudadana conformada para una obra tan importante como lo es el mantenimiento y rehabilitación de la avenida Simón Bolívar en la zona urbana de la ciudad, para la cual preocupa, que como no hay reconocimientos económicos, pocos ciudadanos y JAC se vincularon para hacer la veeduría respectiva.

Los líderes por vocación, no miran los posibles reconocimientos económicos como un incentivo para cumplir con esta labor, puesto que su real motivación es el servicio hacia la comunidad, el reconocimiento social, la capacitación y experiencia obtenida durante el ejercicio de estos procesos. Sin embargo, y tal como se hizo mención anteriormente, hay quienes ven en las veedurías la oportunidad de generar ingresos. Estos se interesan en formar parte de aquellos comités, y al no ver cumplidos sus objetivos económicos se desmotivan, dejando todo a un lado, incluyendo el objeto por el cual fueron nombrados.

En últimas, lo que motiva profundamente a los líderes sociales para ejercer su labor pasa por defender el patrimonio que representa Buenaventura, el amor hacia la acción comunal, el amor hacia a lo social, el sentido de pertenencia. Son sentimientos que se llevan por dentro y que no los motiva un incentivo económico. Sin embargo, en los últimos años, donde localmente se habla tanto de incentivos económicos para motivar la participación ciudadana, se ha conllevado a generar una pérdida de la vocación del servicio

social, y se muestra un interés más marcado en lo económico que en lo social, lo que en ocasiones conlleva a la desmotivación y abandono de las representaciones y aspiraciones a tales cargos.

7. Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con los hallazgos obtenidos, es posible resaltar que las JAC aún adolecen de una conciencia de la gran importancia de la participación ciudadana, a pesar de todo el marco legal existente, y más aún, cuando se evidencia que hacen falta estrategias que sirvan de herramientas e instrumentos para lograr su participación efectiva, y que se pueda lograr que estas sean mucho más eficientes y eficaces en su labor social y gestión.

Los hallazgos reflejan la realidad que viven las JAC, indicando que sus dificultades más críticas corresponden a la carencia de recursos y formación para ejercer su función, y su débil consistencia y poca efectividad en la comunicación con su comunidad. Lo anterior, a pesar de que toda la normatividad vigente que regula su conformación y funcionamiento, apunta a que estas organizaciones sean sostenibles y sustentables para un adecuado cumplimiento de su papel en la sociedad.

En respuesta a esta situación, teniendo en cuenta la realidad social que se vive en el Distrito Especial de Buenaventura en un contexto de pos acuerdo, y a partir de los hallazgos obtenidos, se sugieren algunas propuestas acerca de cómo se podrá mejorar la participación ciudadana en la ciudad, dando respuesta a la pregunta planteada para esta investigación sobre cómo se puede fomentar la participación ciudadana de las Juntas de Acción Comunal en el control social y veeduría ciudadana, en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura, en la implementación del acuerdo para la construcción de paz territorial.

Tal como se planteó y validó la hipótesis formulada frente al problema de investigación, la participación ciudadana, para el caso de las JAC con presencia en la zona urbana de Buenaventura, se fomentará con la formulación de una propuesta de incentivos

“no económicos”, que contemple como estrategias atender el déficit que en materia de conocimiento pertinente sobre la función poseen los líderes comunales y comunitarios, además de propiciar el fortalecimiento de su capacidad operativa, al generar las condiciones que les permitan obtener los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento, independencia y sostenibilidad, en el ejercicio de su labor y servicio social.

En primer lugar, y conforme a los hallazgos realizados, se propone que el fomento de la participación ciudadana de las Juntas de Acción Comunal en el control social y veeduría ciudadana, se realice a partir de la implementación de semilleros de liderazgo social para jóvenes, mediante los cuales se generen capacidades en la comunidad, y que garantice el recambio generacional en las JAC, retomando el sentido social y honorífico con el cual históricamente se ha ejercido tal labor.

Estos semilleros funcionarían como Centros de Liderazgo Social (CLS) donde se realizarían tres actividades formativas principales: 1. La formación y capacitación en conocimiento profundo y pertinente de la normativa que regula el ejercicio del control social y veedurías ciudadanas, 2. Formación especializada por temáticas que las veedurías tengan que abordar, tales como: ambiente, infraestructura, saneamiento básico, salud, servicios públicos, contratación estatal, etc., y 3. Orientaciones para el ejercicio del liderazgo comunal y comunitario con sentido social. En lo pertinente a esta temática, su desarrollo estaría en cabeza de los líderes comunitarios con reconocida experiencia y trayectoria en la acción comunal.

Los CLS se incorporarían como una estrategia de acción para promoción de la participación comunitaria y veeduría ciudadana que debe cumplir el Gobierno Distrital en

el marco de la ley 1617 (Congreso de la República, 2013), que en su artículo 5° ordena realizar la creación del *departamento para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, con el apoyo y concurso de los organismos de control y vigilancia dentro del respectivo ámbito territorial*.

En segunda instancia, los hallazgos obtenidos conducen a proponer que las JAC retomen su proceso de conformación de acuerdo con lo que establece la normativa, de manera que se realice la inscripción de afiliados a éstas, teniendo en cuenta los perfiles, oficio o profesión, con lo cual se podrá fortalecer los diferentes comités que conforman las JAC, además de masificar la participación efectiva de la comunidad en la atención de sus asuntos.

Con esto, se logra preparar a estos organismos de acción comunal para acceder a la oportunidad que les representa la eventual suscripción de los convenios solidarios, al poder contar con personal profesional e idóneo para desarrollar proyectos de su competencia comunitaria que les serían asignados por parte del Gobierno Distrital, Departamental y Nacional. En este aparte, vale la pena mencionar información obtenida dentro de los hallazgos, donde se resalta el potencial de estos organismos de acción comunal, para las cuales se precisa que “las JAC son la única empresa que tiene como arreglar sus [propios] problemas, [para lo cual] está dividida en varios órganos [de dirección] como la Asamblea General, Junta Directiva o Administrativa, Fiscalización, Control y Vigilancia, Delegados, Comités y los llamados Conciliadores” (D. Viveros, comunicación personal, 5 de abril de 2018).

En tercer lugar, los hallazgos también permiten sugerir como incentivo, la implementación del Premio Distrital a la Mejor Veeduría Ciudadanía, el cual se entregaría con una periodicidad anual, y para lo cual se prepararía la institucionalización de un espacio de difusión que permita dar a conocer a toda la comunidad como avanzan los ejercicios de este mecanismo de participación ciudadana en cabeza de las JAC, lo cual servirá de insumo para que sea la misma ciudadanía, bajo la orientación de la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Buenaventura –(ASOCOMUNAL), quien escoja la JAC merecedora de tal distinción. “El dinero no es un factor primordial para ejercer control social y veeduría ciudadana, de ser así, se perdería la verdadera vocación de un veedor ciudadano” (O. Viveros, comunicación personal, 3 de abril de 2018).

Con la implementación de estas acciones, actuando de manera conjunta el gobierno local con la participación de los líderes comunales y comunitarios, además de la concurrencia de los sectores políticos, empresarios y organizaciones no gubernamentales, se logrará dinamizar el funcionamiento de las JAC, dada la motivación y condiciones que estas tendrán para dar el paso hacia constituirse en comités de control social y veedores ciudadanos, se logre la modernización de estas organizaciones, y se fortalezcan como canal de interlocución entre comunidad y el Gobierno en todos sus niveles.

Validada la hipótesis de que la motivación para las JAC no reside en aspectos económicos dado el carácter social y honorífico de su labor, las propuestas planteadas son susceptibles de ser tomadas en consideración por parte del Gobierno Nacional, en lo que tiene que ver con la formulación e implementación del plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, en cumplimiento de

lo establecido en el acuerdo de paz, y de manera específica, para las JAC con presencia en la zona urbana del Distrito Especial de Buenaventura.

De esta manera, y con base en los hallazgos de la investigación, también se da alcance al propósito de contribuir al fomento del fortalecimiento de la efectividad operativa de las JAC, para que estas puedan aportar eficazmente a la construcción de paz de territorial, ejerciendo el control social y veeduría ciudadana, frente a lo cual se plantean las siguientes recomendaciones:

Mantener el espacio reconocido a las JAC durante el proceso de negociación de los acuerdos de paz, dada la importancia que este espacio representa para las más de 68.700 JAC en todo el país, con lo cual también podrán contar con la personería jurídica que les permitirá ser reconocidos para consolidarse como partido o movimiento político. Por medio de esto, y con el estatus de víctimas del conflicto reconocido para ellos en la mesa de negociaciones, podrán participar activamente en la provisión de las curules especiales para las víctimas que aspiran acceder al Congreso de la República.

Las JAC son una de las organizaciones que más han puesto víctimas en el estado colombiano, y es en cabeza de ellas que estará la competencia y responsabilidad de dar los avales para esas candidaturas, de modo que se garantice que quienes pretendan representarlos en dichas curules realmente pertenezcan a las JAC.

En cabeza del Ministerio del Interior, se sugiere realizar la efectiva implementación de las garantías para la protección de los líderes, lideresas y dignatarios de las JAC, frente a los problemas que han tenido por desplazamiento y asesinatos, facilitando a sus familias que puedan recibir protección y también acceder a recursos por ese desplazamiento forzoso.

La participación ciudadana de las JAC en la implementación de los acuerdos de paz, evidenció la carencia de cultura de la participación desde lo comunal, para lo cual es necesario ampliar más los programas de formación de veedores, así como motivar más a la ciudadanía a que se enteren de los beneficios (derechos) que proveen estos mecanismos de participación.

La ciudadanía debe vincularse en los procesos, teniendo como guía los acuerdos de paz, para lo cual deben implementarse cursos formativos que les permitan poderlos conocer en detalle, y por supuesto, hacer veedurías de calidad y lograr implementar los planes, programas y proyectos que están previstas para Buenaventura.

A la Personería Distrital y Contraloría Distrital, se sugiere, incrementar el volumen de cursos sobre la temática del control social y veeduría ciudadana, lo cual se debería complementar con la realización de las convocatorias para conformar las veedurías ciudadanas, puesto que sin el apoyo de la institucionalidad competente, también será muy difícil materializar esta forma de participación.

Dado que las veedurías ciudadanas no solo aplican para los proyectos de orden nacional o departamental, es muy importante que la Personería Distrital, además de realizar las capacitaciones, realice el seguimiento y acompañamiento a las JAC, con lo cual se garantizaría que hubiese muchas veedurías ciudadanas, evitando que se presenten tantas obras inconclusas y dilapidación de recursos. Para lograr esto, es sumamente importante, que estas entidades cuenten con personal idóneo y competente en el manejo de la temática referida a la acción comunal.

Las JAC deben recibir apoyo logístico por parte de la Administración Distrital y/o de particulares, representado en material tecnológico y de infraestructura física, bien sea por medio de las estrategia de implementación de los denominados e incipientes Centros de Integración Ciudadana – CIC-, en donde se generen espacios para la cultura, recreación, prestación de servicios sociales, así como también, puedan operar en oficinas dignas para cumplimiento de su labor y servicio social.

Bibliografía

- Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: Una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana. *Revista de Economía Institucional*, XVI (30), 131–169.
- Arias, F. G. (1999). El proyecto de investigación: Guía para su elaboración. (Tercera ed.). Caracas: Episteme.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f.). *Cartilla II Preguntas más frecuentes sobre control social y veedurías*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (7 de Junio de 2002). Ley 743 de 2002 . *Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal*. Bogotá, Colombia: DO: 44.826.
- Congreso de Colombia. (19 de Diciembre de 2003). Ley 850 de 2003. *Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*. Bogotá, Colombia: DO: 45.376.
- Congreso de Colombia. (6 de Julio de 2015). Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Bogotá, Colombia: DO: 49.565.
- Congreso de Colombia. (7 de Julio de 2016). Acto Legislativo 1 de 2016. *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del*

conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, Colombia: DO: 49.927.

Congreso de Colombia. (29 de Diciembre de 2016). Ley 1819 de 2016. *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: DO: 50.101.

Congreso de la República. (5 de Febrero de 2013). Ley 1617 de 2013 . *Por el cual se expide el régimen para los Distritos Especiales*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 48.695.

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES. (2010). *Documento CONPES 3661. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Hernández Sampieri, Roberto; et al. Metodología de la Investigación* (Cuarta ed.). México: McGraw-Hill.

Lederach, J. P. (2008). *La imaginación moral*. Colombia: Editorial Norma. 63–72

Ministerio del Interior. (2018). *Control social*. Obtenido de [mininterior.gov.co: http://participacion.mininterior.gov.co/participacion/control-social](http://participacion.mininterior.gov.co/participacion/control-social)

Presidencia de la República. (28 de Mayo de 2017). Decreto 893 de 2017. *Por medio del cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*. Bogotá, Colombia: DO: 50.247.

Rettberg, A. (2013). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*(42), 13-36.

Sánchez Otero, M. (2012). Diagnóstico estratégico de las Juntas de Acción Comunal. *Revista Económica CUC, XXXIII*(1), 65-80.

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* . Bogotá, Colombia: Fundación Corona.