

Dándoles la voz a los ciudadanos

Álzate, álzate – Álzate por tus derechos;
No renuncies – No renuncies a la lucha
(Stand up, stand up – Stand up for your rights;
Don't give up – Don't give up the fight!)

Bob Marley

Una ciudadanía informada y consciente de sus derechos y que los ejerce de manera segura, es un pilar vital para un Sistema Nacional de Integridad. Un público apático, ignorante de sus derechos y pasivo ante abusos administrativos, es un caldo de cultivo ideal para la complacencia y la corrupción.

La tarea inicial consiste en llevar a cabo una campaña de concientización, tanto del daño que la corrupción inflige a la comunidad y a las familias que en ella viven, como de la necesidad de que los ciudadanos en lo individual tomen medidas adecuadas cuando se enfrentan a la corrupción. La opinión pública y las encuestas de comportamiento son una herramienta para permitirle al público expresarse y darle la certeza de que sus opiniones son valoradas y tenidas en cuenta por los demás.

Los medios de comunicación cumplen un importante papel. Los periódicos, las emisoras de radio y algunos programas de televisión son vehículos particularmente buenos para darles la voz a los ciudadanos. Los espacios dedicados a los lectores no sólo permiten a éstos comentar hechos de la vida cotidiana económica, social y política sino también formular denuncias y quejas por la deficiente prestación de los servicios y por hechos de corrupción.

Sistemas de quejas y reclamos

Muchos de los problemas de ineficiencia y corrupción pueden ser minimizados, si no evitados por completo, a través de una organización respetuosa y responsable, con procedimientos claros y bien divulgados en materia de tratamiento de quejas. Un buen sistema de tratamiento de quejas debe asegurar que la mayoría de ellas sean resueltas con prontitud; que exista un procedimiento definido para enfrentar quejas no resueltas; y que las lecciones aprendidas a partir de la investigación de ellas, sean utilizadas para mejorar los servicios de una organización. Un buen sistema de quejas asegura que el ciudadano, usuario o consumidor sea escuchado, y que sus necesidades legítimas puedan ser definidas y atendidas, en los casos en que éstas hayan sido pasadas por alto.

En Colombia el Estatuto Anticorrupción establece que las entidades públicas de todos los niveles deben organizar una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas y reclamos que los ciudadanos formulen relacionados con la misión de la institución. La vigilancia de la organización y el funcionamiento de esta dependencia le corresponden a la oficina de control interno de la propia entidad. Estas oficinas, a su turno, deben rendir informes periódicos al jefe de la entidad sobre los servicios y actividades respecto de los

Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

Es una experiencia interinstitucional que pretende preparar a ciudadanos y ciudadanas del país, a organizaciones comprometidas en el ejercicio del control social a las entidades del Estado y a los funcionarios responsables de dicha gestión. Como insumo para el desarrollo del Plan, las entidades encargadas de promoverlo diseñaron un material de capacitación denominado Documentos de Consulta, el cual tiene siete módulos de formación que desarrollan los fundamentos éticos, legales e históricos para el ejercicio ciudadano del control social.

La propuesta curricular de estos módulos fue concebida para ser implementada en cuatro momentos: sensibilización, fundamentación, focalización y acompañamiento. El primero es el espacio para promover la reflexión sobre civismo y democracia; el segundo permite contextualizar las acciones de control ciudadano, el tercero busca desarrollar habilidades para el control social a servicios públicos específicos, y el cuarto se orienta a promover acciones de apoyo que dinamicen el control social. Los temas de los módulos son:

- Participación en el control social a la gestión pública.
- Mecanismos jurídicos para el control social.
- Control social a la contratación estatal.
- Control fiscal participativo.
- La contabilidad pública, un instrumento para el control social.
- Control social a los servicios públicos domiciliarios.
- El Municipio, usted y la salud.

Con el Plan de Capacitación se espera lograr que el ejercicio de control por parte de los ciudadanos confluya y enriquezca la tarea de los organismos de control y fortalezca la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la democracia.

Tomado de la presentación de la Serie Documentos de Consulta, Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.

cuales se presenta el mayor número de quejas y las recomendaciones hechas por los particulares con el fin de mejorar el servicio.

Respecto al montaje de mecanismos de Quejas y Reclamos por parte de las entidades públicas, a mayo de 2002, de 89 entidades del orden nacional preguntadas por Transparencia por Colombia, 65 cuentan con oficina de quejas y reclamos, 16 no tienen y de 8 la información no está disponible. Respecto de la entidades territoriales, la ley 617 de 2000, por la cual se dictan normas para racionalizar su gasto, las eximió de crear la oficina de quejas y reclamos. Lo que no obsta para que deban atender las quejas y reclamaciones en cumplimiento de sus deberes; pero los ciudadanos tendrán mayor dificultad para expresarse ante la autoridad adecuada para resolverlas.

Líneas telefónicas permanentes

Cada vez más se hace uso de líneas telefónicas de emergencia para facilitar la presentación de quejas por parte de usuarios de los servicios y de la ciudadanía en general. En Colombia el Estatuto Anticorrupción contempla que todas las entidades públicas deben mantener una línea telefónica gratuita permanente a disposición de la ciudadanía para que a ella se reporte cualquier recomendación, denuncia o crítica relacionada con la función que desempeña o el servicio que presta.

Una investigación realizada por la Corporación Transparencia por Colombia sobre 139 entidades públicas del orden nacional arrojó como resultado que sólo 40 de ellas disponen de líneas 9800. Se encontró, de manera adicional, que las personas encargadas de atenderlas están en capacidad de dar información acerca de la entidad y de los asuntos que a ella le competen.

Haciendo uso de la internet

En la medida en que el uso de la internet crece, también crece su potencial para dar voz a los ciudadanos. En muchos países funcionan ya los sitios gubernamentales en la internet para hacer disponible más información y de manera más accesible para la ciudadanía.

En Colombia el Estatuto Antitrámites² prevé la habilitación por parte la administración pública de sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios y ciudadanos en general reciban o envíen la información requerida de sus actuaciones ante la administración. Con fundamento en dicha norma y en los lineamientos de la Agenda de Conectividad, las entidades han abierto al público páginas en la internet, que contienen enlaces especiales para que la ciudadanía formule quejas,

1 Transparencia por Colombia, Índice de Integridad, resultados 2002.

2 Decreto Extraordinario 2150 de 1995.

recomendaciones o se comunique con las entidades. Adicionalmente, la tecnología de la internet empieza a ser utilizada por las autoridades para contestar preguntas de la ciudadanía, ya en ejercicios particulares de rendición de cuentas, ya en ejercicios de diálogo con la ciudadanía.

Diseñando un sistema efectivo para el tratamiento de quejas³

¿Cómo se espera que sean tratadas las personas cuando presentan quejas? Cuando las personas presentan sus quejas, esperan seis cosas esenciales:

- ⊞ Ser escuchadas;
- ⊞ Ser entendidas;
- ⊞ Ser respetadas;
- ⊞ Una explicación;
- ⊞ Una disculpa; y
- ⊞ Una acción correctiva tan pronto como sea posible.

¿Qué derechos tienen quienes presentan quejas?

Los derechos de los quejosos incluyen un tratamiento justo y cortés; asesoramiento preciso y a tiempo; respeto por su privacidad; y ser informados sobre las razones de las decisiones tomadas.

¿Qué responsabilidades tiene quienes atienden las quejas?

Proporcionar información precisa y a tiempo; tratar al personal de la organización con cortesía; y adoptar una actitud razonable y cooperativa.

Un sistema de tratamiento efectivo de quejas debe proporcionar:

- ⊞ Medios ágiles para presentar quejas,
- ⊞ Un procedimiento para la investigación de la queja;
- ⊞ Medios para mantener al agraviado informado acerca de los avances y resultados;
- ⊞ Una respuesta cuando las quejas sean comprobadas;
- ⊞ Medios para prevenir la recurrencia de los problemas identificados;
- ⊞ Retroalimentación para la toma de decisiones de directivos, en materia de asignación de recursos, definición de prioridades, planeación estratégica, prestación de servicios y garantías de calidad;
- ⊞ Medios para que el personal presente sus preocupaciones, de manera que se permita la retroalimentación con los superiores o colegas.

Un buen sistema de tratamiento de quejas debe ser:

- ⊞ Fácilmente accesible y notorio tanto para los consumidores como para el personal;
- ⊞ Sencillo de ser invocado y operado, con una clara definición de etapas y responsabilidades;
- ⊞ Eficiente, permitiendo acciones rápidas y una resolución dentro de tiempos límite predeterminados;

³ Adaptado del Programa de Tratamiento Interno de Quejas (INCH por sus siglas en inglés) del Ombudsman de Hong Kong, China (1996).

- ⊞ Objetivo y libre de influencias indebidas o interferencias;
- ⊞ Confidencial, de manera que la privacidad del agraviado se encuentre protegida.

Un sistema de tratamiento de quejas efectivo debe ser claro con respecto a:

- ⊞ La definición de una queja;
- ⊞ Quién puede presentar quejas: las quejas anónimas pueden ser consideradas cuando se trata de un asunto relativamente serio y existe información suficiente dentro de la queja para llevar a cabo una investigación;
- ⊞ Las etapas del procedimiento: la experiencia sugiere que un planteamiento en etapas es el más efectivo; sin embargo, debe haber un mínimo de etapas;
- ⊞ La forma de presentación de la queja; la mayoría de las organizaciones cuenta con una línea telefónica para recibir solicitudes; éstas deben estar preparadas para que la mayor parte de las quejas sean recibidas a través del teléfono;
- ⊞ Los límites de tiempo: deben determinarse límites para cada una de las etapas del procedimiento, incluyendo la comprobación de la recepción de la queja, la investigación y la respuesta final al quejoso;
- ⊞ La respuesta: cuando se encuentra que una queja está justificada, se debe proporcionar una respuesta. Un número sorprendente de personas estarían satisfechas con un reconocimiento del error cometido;
- ⊞ El lenguaje: los términos deben ser sencillos y fácilmente entendibles y debe evitarse la terminología técnica y profesional;
- ⊞ Otros canales: se les debe proporcionar a los agraviados información sobre lo que pueden hacer y a dónde pueden ir dentro de la organización, o sobre instancias externas, tales como el Ombudsman, si es que los quejosos no encuentran satisfacción con el resultado de su queja;
- ⊞ Cómo tratar con ciudadanos "difíciles": deben tomarse medidas para tratar con los usuarios difíciles.

Los correctivos pueden tomar muchas formas:

- ⊞ Explicar por qué fue tomada la medida sobre la cual fue presentada una queja;
- ⊞ Ofrecer una disculpa sincera cuando se justifique;
- ⊞ Tratar de cumplir con una solicitud que resolvería el asunto, o tomar alguna medida particular, como proporcionar un servicio que no haya sido otorgado;
- ⊞ Proporcionar mayor información a los usuarios acerca de los servicios disponibles;
- ⊞ Asignar un funcionario diferente para el seguimiento de la queja presentada.

Las quejas deben ser monitoreadas para responder a las siguientes preguntas:

- ⊞ ¿Dónde empezaron a salir mal las cosas? – ¿Fue previsto este tipo de problema o de queja? – ¿Existía algún sistema para enfrentar tales problemas? – ¿Se encontraba el sistema operando como debía hacerlo? Si no es así, ¿por qué falló el sistema?
- ⊞ ¿Cómo puede funcionar mejor la organización en el futuro? – ¿Es posible que el problema o la queja vuelvan a ocurrir? – ¿Qué posibilidad de repetición existe? – ¿Cómo se puede evitar la recurrencia? – ¿La solución será peor que el problema? – ¿Terminarían siendo contraproducentes los costos y las complicaciones derivados de prevenir un nuevo error?

Proporcionar a los servidores públicos canales seguros para sus quejas y denuncias

Es factible que los primeros en descubrir una acción incorrecta dentro de una entidad sean quienes trabajan dentro de ella. No obstante, frecuentemente la cultura dominante dentro del lugar de trabajo detiene a los empleados para que se expresen. Los empleados tienen una posición privilegiada para dar la alarma, pero con frecuencia temen que, si lo hacen, pierdan sus trabajos y sufran el alejamiento de sus compañeros de trabajo.

Mecanismos constitucionales y legales de consulta, concertación y vigilancia de la ciudadanía

La Constitución de 1991 introdujo cambios en el régimen político colombiano al definir instancias y mecanismos institucionales de participación de la población en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (art. 2). Los artículos 103, 270, 318.2, 369 de la Constitución contienen disposiciones relacionadas particularmente con el derecho de la ciudadanía al control y la vigilancia de la gestión pública.

En Colombia múltiples normas desarrollan instancias y procedimientos que apuntan a involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos. Algunas son⁴:

- ⊞ El Estatuto Anticorrupción prevé que el Fondo para la Participación Ciudadana realice estudios periódicos para consultar la opinión ciudadana sobre funciones y servicios prestados por las entidades, y crea la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción como instancia asesora del gobierno en la lucha contra la corrupción, receptora de quejas de la ciudadanía e instancia de vigilancia.
- ⊞ La ley 100/93, que crea el Sistema General de Seguridad Social, establece la intervención de la comunidad en la organización, *control*, gestión y *fiscalización de las instituciones*.
- ⊞ El Estatuto de Contratación consagra que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la *vigilancia y control ciudadano*.
- ⊞ Las leyes 101/93 y 160/94 establecen la creación de Comités de Trabajo al interior de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural para hacer veeduría popular a los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio.

4 No se mencionan los mecanismos de participación política establecidos en la ley 134 de 1994. Solamente se relacionan los mecanismos de participación ciudadana.

5 Al aplicar este planteamiento al principio de rendición de cuentas parlamentario, la ley proporciona de manera similar una sólida protección cuando las personas en organismos públicos expresan asuntos ante departamentos de gobierno con relación a la responsabilidad en sus operaciones.

La ley de Divulgación en favor del Interés Público del Reino Unido de 1998

Esta ley tiene como objetivo promover la rendición de cuentas y una sólida gobernabilidad en las organizaciones, al garantizarles a los empleados que es seguro y aceptable expresar sus preocupaciones acerca de prácticas verdaderamente adversas. La ley se basa en mejores prácticas de todo el mundo y proporciona protección amplia e inmediata en contra del cesamiento o victimización de aquellos trabajadores que expresen sus preocupaciones.

La ley se aplica a preocupaciones genuinas con respecto a crímenes, faltas civiles (incluyendo negligencia, incumplimiento de contrato o de leyes administrativas), errores judiciales, riesgos en la salud, en la seguridad o en el medio ambiente y al encubrimiento de cualquier mala práctica en estas áreas.

La protección más amplia consignada en la ley se da cuando un trabajador expresa una preocupación dentro de la organización, o ante la persona legalmente responsable de la práctica incorrecta. En estos casos, una sospecha razonable y genuina es suficiente para otorgarle protección al trabajador. La base para este planteamiento es que aquellos a cargo de la organización están mejor ubicados para llevar a cabo las investigaciones y corregir cualquier incidencia de malas prácticas⁵.

La ley también establece las circunstancias en las cuales una revelación externa a la organización puede ser protegida. En el caso de revelaciones más amplias, incluyendo revelaciones a la policía, a los medios o a algún miembro del Parlamento, el trabajador debe satisfacer un número de pruebas para ser sujeto de protección.

Vigilancia y monitoreo

Las veedurías ciudadanas en Colombia han cumplido un importante papel de denuncia, vigilancia y visibilización de información pública.

Ejemplos de Veedurías son: al proceso 8.000; a la elección presidencial 1998; a la elección de magistrados de las altas cortes judiciales; a la reforma constitucional en 1996; a congresistas por denuncias por pérdida de investidura.

Destacamos, para este último ejemplo que entre 1996 y 2001, 39% de las pérdidas de investidura contra congresistas han sido a causa de las denuncias de la Red de Veedurías-“Ver”.

- § La ley 136/94 prevé que las organizaciones comunitarias *constituirán juntas de vigilancia encargadas de velar por la gestión y prestación de los servicios públicos municipales* y de poner en conocimiento del personero, contralor municipal y demás autoridades competentes, las anomalías que encuentren.

Esta misma ley prevé que los organismos de control fiscal *vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal* sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizadora, para que ella a través de los ciudadanos y los organismos de participación comunitaria pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común. Además consagra como una de las funciones del personero la de promover la creación y *funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias*.

- § La ley 142/94 consagra que por iniciativa de los usuarios suscriptores potenciales de servicios públicos domiciliarios se conformarán los Comités de desarrollo y *control social de los servicios públicos domiciliarios* con representación de los usuarios suscriptores o suscriptores potenciales.

- § La ley 134/94 establece que las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales con el fin de *vigilar la gestión pública*, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

- § La ley 489/98 consagra las audiencias públicas y *las veedurías ciudadanas*.

Como mecanismos de consulta se pueden mencionar: *Las Audiencias Públicas*, consagradas en varias normas legales y relacionadas con distintos ámbitos: contratación, ambiental, trámite de leyes, electoral, telecomunicaciones, planeación del desarrollo, servicios públicos, educación, salud, cultura y vigilancia policial.

Otros ejemplos de instancias de consulta son:

- § Los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios y los Vocales de Control elegidos por éstos;
- § Los Foros Educativos Nacionales, Distritales y Municipales; las Juntas Nacionales, Departamentales y Distritales de Educación y los Consejo Directivos de las instituciones educativas;
- § Los Consejos Territoriales de Salud;
- § Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural;
- § Los Consejos de Juventud

- S Los Consejos de Planeación (Nacional, departamentales y municipales). Estos últimos son las instancias de consulta en la planeación del desarrollo territorial, establecido constitucionalmente y regulada por la ley 152 de 1994.

Programa de Ampliación y Cualificación del Control Ciudadano

La Corporación Transparencia por Colombia adelanta desde el año 2001⁶ este Programa que busca impulsar la construcción de una red nacional de lucha contra la corrupción, con la participación de organizaciones de la sociedad civil interesadas en el ejercicio del control social a los recursos públicos, a través del apoyo técnico y financiero a veedurías ciudadanas, observatorios, ejercicios de monitoreo y otras herramientas de control, y a través de la sistematización y transferencia de dichas herramientas a otras organizaciones de la sociedad civil interesadas en hacer control en el país.

De las organizaciones que respondieron a la primera convocatoria abierta por Transparencia por Colombia se seleccionaron nueve experiencias. Siete de ellas avanzaron de manera positiva y lograron los objetivos propuestos y dos, la de Bucaramanga y la de Paipa, se suspendieron por problemas en el manejo de los recursos entregados.

Las experiencias de control social acompañadas son:

En la ciudad de Manizales: *Manizales Cómo Vamos* y *El Alcalde pasa al Tablero*, lideradas por la Corporación Cívica de Caldas y por la Cámara de Comercio de Manizales.

Con la Red de Veedurías de Colombia, RED VER, se montó una página web sobre “*la pérdida de investidura : modelo replicable de control social*”.

En Cartagena se acompañaron dos experiencias: el *Observatorio al Concejo Municipal de Cartagena de Indias: herramienta virtual para el control social*, liderada por Funcicar, la Red de Veeduría Ciudadana de Cartagena de Indias y la Cámara de Comercio de Cartagena, y la *Sistematización de la Experiencia de Veeduría a las Regalías Petroleras Directas de la Comuna 11*, desarrollada por la Corporación Convergencia, la JAL Comuna 11 y la Veeduría Voz Ciudadana.

En Popayán se acompañó el *fortalecimiento del Programa Probidad - Cauca* y se realizó el *seguimiento al Pacto de Transparencia firmado por el Alcalde de Popayán*, acciones convocadas por el Consejo Gremial y Empresarial del Cauca y la Cámara de Comercio del Cauca.

En Medellín se apoyaron *las comunicaciones de La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín* a través de una página web y un programa de radio, orientados por la Federación Antioqueña de ONG y la Red Entre Todos.

El Programa Ampliación y Cualificación del Control Social arroja evidencia de la presencia en el país de novedosas y diversas herramientas y mecanismos de control social y de instituciones monitoreadas, y también de la amplia gama de sectores sociales involucrados

⁶ Con recursos de donación de la Familia Echavarría, miembro de la Corporación, y su asesoría en el Comité Técnico del Proyecto.

en el control (gremios empresariales, cámaras de comercio, ONG, veedurías y organizaciones comunitarias). Esto muestra las posibilidades del control social en Colombia y anima a continuarlo y a consolidarlo, como un camino pertinente en la construcción de una sociedad civil actuante en la lucha contra la corrupción. Igualmente, el Programa señala las debilidades de la sociedad civil, en términos de la baja capacidad de rendición de cuentas de algunas de las organizaciones, la dificultad de las organizaciones apoyadas para ajustarse a los términos de lo convenido, y la necesidad de fortalecer las organizaciones en la formulación de proyectos y en el manejo contable, además de la importancia de promover una reflexión ética al interior de la sociedad civil⁷.

7 Para mayor información, consulte www.transparenciacolombia.org.co. Informe Anual 2002.