

**METODOLOGÍA IWA 4 MARCO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE GOBIERNOS
CONFIABLES DESDE UNA PERSPECTIVA CIUDADANA**



**MARIA CAMILA MADARIAGA CUELLAR
CÓDIGO: 2501114**

**DAVID MENDOZA
ASESOR DE INVESTIGACIÓN**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DIRECCIÓN DE POSGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN CONTROL INTERNO
BOGOTÁ
2019**

RESUMEN

La consolidación de un Gobierno Confiable está sujeto a una gestión pública orientada a resultados y eficiente en busca de satisfacer las necesidades y expectativas del ciudadano, en garantizar servicios de calidad de amplia cobertura, en promover la democracia participativa en la cual la ciudadanía tenga incidencia en la construcción de políticas públicas y pueda ejercer control social disponiendo de información completa, veraz y actualizada de los entes y órganos de la Administración Pública. El IWA 4 surge como herramienta para la consolidación de Gobiernos Locales confiables promoviendo procesos de control y seguimiento a la gestión de políticas públicas desde una perspectiva ciudadana y estableciendo las bases para una gestión pública de calidad.

Palabras Claves: Participación Ciudadana, IWA 4, Gestión Pública, Control Social, Gobierno Confiable.

ABSTRACT

The consolidation of a Reliable Government is subject to a results-oriented and efficient public management, in search of satisfying the needs and expectations of the citizen, in guaranteeing quality services of wide coverage, in promoting participatory democracy in which citizens have an impact. in the construction of public policies and can exercise social control by having complete, truthful and updated information of the entities and bodies of the Public Administration. The IWA 4 emerges as a tool for the consolidation of reliable Local Governments promoting control and monitoring processes to the management of public policies from a citizen perspective and establishing the basis for quality public management.

KEY WORDS: Citizen Participation, IWA 4, Public Management, Social Control, Reliable Government.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
Pregunta Problema	3
Objetivo General	3
Objetivos Específicos.....	3
CONTEXTO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA MARCO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE GOBIERNOS CONFIABLES	4
METODOLOGÍA IWA 4 – ISO 18091: 2014	11
EXPOSICIÓN DEL CASO PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL BOGOTÁ HUMANA	19
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	23
REFERENCIAS	25

TABLA DE GRÁFICOS

Figura. 1 Tercera Dimensión: Gestión con Valores para el Resultado.....	7
Figura 2. Histórico Mecanismo de participación Cuarta Medición de Capital Social.....	8
Figura 3. Educación Política Percepción Ciudadana Cuarta Medición de Capital Social.....	9
Figura 4. Sistema de Gestión de Calidad para Gobiernos Confiables.	14
Figura 5. Sistema Integral de Calidad Municipal Autodiagnóstico.....	16
Figura 6. Niveles de participación Observatorios Ciudadanos.	18

Introducción

Actualmente son múltiples los escenarios que se han consolidado para fomentar la participación ciudadana en la gestión pública, motivado en primera instancia a la preponderancia de ejercer control social como proceso que contribuye a la transparencia frente al accionar del Estado y así mismo en la incidencia de políticas públicas que respondan a los requerimientos y expectativas de la ciudadanía y a la consolidación de equidad, inclusión y democracia. Sin embargo estos espacios de dialogo entre el Estado y la ciudadanía se han desdibujado por la creciente percepción negativa por parte de la sociedad civil, por los continuos casos de corrupción, malversación de los recursos públicos, desconocimiento de los mecanismos de participación y la poca incidencia que tiene la participación ciudadana frente a los asuntos públicos.

Por lo anterior surge la necesidad de replantear la arquitectura institucional y normativa, además de las estrategias para la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social. Para objeto del presente ensayo se centrara en el estándar internacional ISO/IWA 4 adoptada hoy como ISO 18091 el cual se consolida como directriz para la Gestión de Sistemas de Calidad en el Gobierno y como primer esfuerzo de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) en materia de la consolidación de gobiernos locales confiables para promover procesos de control y seguimiento a la gestión de políticas públicas desde una perspectiva ciudadana. Esta herramienta fue implementada con éxito en León (México), y adaptada en el Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana como estrategia para la generación de un modelo de petición/rendición de cuentas que incluye la participación ciudadana como eje central de la transformación cultural para la construcción de la probidad, identificación y defensa de lo público.

El presente ensayo en primera medida expone el contexto actual de los mecanismos e instancias que dispone la ciudadanía en Colombia como elemento crucial para incidir en la gestión pública y así mismo expone las falencias que han conllevado a debilitar dichos escenarios. En segunda instancia se aborda la herramienta IWA 4 su origen, metodología, la consolidación como norma técnica de calidad para el fomento de Gobiernos Locales Confiables ISO 18091 y se da un análisis del impacto que generó la adopción de la metodología en el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana y su incidencia en la participación ciudadana. Finalmente se concluye con las recomendaciones y conclusiones producto de la investigación.

Pregunta Problema

¿Cómo aporta la implementación de la metodología IWA 4 para la consolidación de Gobiernos Locales Confiables desde una perspectiva ciudadana?

Objetivo General

Analizar los aportes de la metodología IWA 4 como herramienta para la consolidación de Gobiernos Locales Confiables ISO 18091 y la incidencia que ejerce la ciudadanía en la gestión pública.

Objetivos Específicos

1. Determinar si los mecanismos e instancias de participación ciudadana permiten construir espacios de deliberación incidente en la gestión pública.
2. Promover el IWA 4 como herramienta metodológica para la consolidación de Gobiernos Locales Confiables
3. Evaluar el impacto de la metodología IWA 4 implementada en el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana como herramienta de control social.

CONTEXTO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA MARCO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE GOBIERNOS CONFIABLES

La incidencia que ejerce la ciudadanía frente a la gestión pública actualmente ha tomado una mayor relevancia y son múltiples los esfuerzos que los Estados han realizado para consolidar la relación Estado – Ciudadanía desde tiempos atrás. Muestra de ello lo evidencia la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el cual, los altos mandatarios de los 21 países asociados expresaron su compromiso para avanzar en la profesionalización de la función pública de los países de la región y respaldaron los principios y orientaciones, el cual expresaron el *“empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.”* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2008, pág. 4)

Así mismo plantea la consolidación de un buen gobierno democrático el cual debe estar encaminado al desarrollo de políticas públicas integrales y pertinentes que fomenten bienestar y respondan a los requerimientos de la sociedad civil, y articula la calidad en la gestión pública a través de dos propósitos fundamentales establecidos por el CLAD (2008). El primero implica que la gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; El segundo propósito está encaminado hacia la gestión pública la cual debe orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades el control social y rendición periódica de cuentas.

La importancia de este reconocimiento es el consecuente empoderamiento a los ciudadanos que les permita exigir a su Administración Pública la mejora continua de la gestión pública en su propio beneficio, así como participar directamente en ella.

A su vez el Estado Colombiano desde la Constitución Política de 1991 crea el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de los departamentos y municipios, el cual obliga a cada gobierno a formular e implementar políticas para el fomento de la participación de la ciudadanía y el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil. Así mismo consagra en su artículo 40 que *“todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 3)

Acorde a lo anterior el Gobierno Nacional establece como valores fundamentales la transparencia, el uso responsable de los recursos públicos, la lucha contra la corrupción y las buenas prácticas administrativas. En cumplimiento de ello la gestión estatal está supeditada a varios controles, el control interno, fiscal, disciplinario y social, este último necesario para garantizar la participación ciudadana en su gestión y el trabajo continuo de la función pública en busca de mejorar la cultura de servicio a la ciudadanía, razón de ser del servicio público.

De acuerdo con lo anterior el Decreto 1499 de 2017 actualizo el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG el cual tiene como objetivo

Facilitar la gestión sistémica de las organizaciones a través de la integración de la normatividad vigente en materia de gestión y desempeño, guías para fortalecer el talento humano, agilizar las operaciones, fomentar el desarrollo de una cultura organizacional sólida y promover la participación ciudadana, entre otros. (Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional., 2018, pág. 8)

Fortalecer el MIPG conduce a una mejor calidad y cubrimiento de los servicios del Estado para garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, y un incremento de confianza de la ciudadanía en las entidades públicas y sus servidores. Conforme a lo anterior MIPG plantea en su tercera dimensión Gestión con Valores para Resultados, el desarrollo de

Políticas que permitan a las entidades mantener una constante y fluida interacción con la ciudadanía de manera transparente y participativa, prestando un servicio de excelencia y facilitando la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos, a través de la entrega efectiva de productos, servicios e información (Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional., 2018, pág. 54)

Así mismo dicha dimensión se aborda a través de dos perspectivas: la primera, asociada a los aspectos relevantes para una adecuada operación de la organización, “de la ventanilla hacia adentro”; y la segunda, referente a la relación Estado Ciudadano, “de la ventanilla hacia afuera”, esta última a través de la implementación de políticas, enfocadas a facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas, como se observara en el siguiente gráfico

Tercera Dimensión: Gestión con Valores para el Resultado

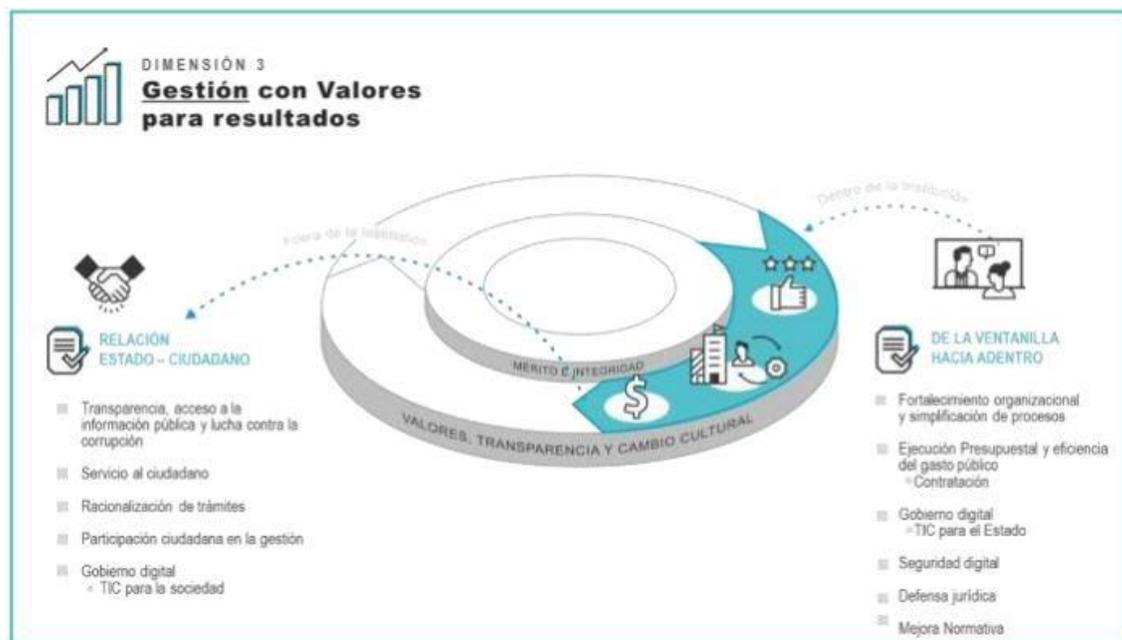


Figura1. Tercera Dimensión: Gestión con Valores para el Resultado. Tomado de: (Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional., 2018)

En efecto son varios los escenarios que sean implementado para acercar el Estado con el ciudadano, pero son realmente escasos los espacios que se han llegado a consolidar en la Administración Pública. Ejemplo de ello son los estudios y encuestas como la Cuarta Medición de Capital Social, el cual a través de la metodología Barómetro de Capital Social (BARCAS) mide tres factores, el *KSocial* abarca el capital social y tejido social, *Confie* el cual comprende confianza institucional, control social, y *Fenoval* fe en fuentes de información no validadas. La última medición fue tomada en el año 2017. En concordancia con el tema de investigación del presente ensayo se analizaran los resultados obtenidos del *Confie*

Histórico Mecanismo de participación Cuarta Medición de Capital Social

Mecanismos de Participación	Porcentajes 1997			Porcentajes 2005			Porcentajes 2011			Porcentajes 2017		
	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado
Mec. Derechos individuales												
Tutela	28%	36%	36%	27%	39%	34%	37%	36%	27%	47%	34%	19%
Derecho de Petición	73%	15%	12%	50%	26%	24%	45%	30%	25%	42%	35%	24%
Mec. Participación directa												
Referendo	-	-	-	37%	34%	29%	57%	26%	17%	76%	16%	8%
Revocatoria del mandado	76%	18%	6%	59%	31%	10%	72%	20%	8%	76%	16%	8%
Consulta popular	-	-	-	-	-	-	-	-	-	85%	9%	6%
Peblicito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70%	21%	9%
Mec. Participación deliberativa												
Cabildo Abierto	74%	19%	7%	64%	27%	9%	73%	21%	6%	79%	17%	4%
Veedurías Ciudadanas	74%	18%	8%	58%	28%	14%	72%	19%	9%	88%	7%	6%
Salud	55%	23%	22%	55%	28%	17%	73%	16%	11%	88%	7%	5%
Participación en Educación	45%	37%	18%	45%	20%	35%	61%	23%	16%	58%	27%	15%
Consejos Dllo. Rural	80%	12%	8%	66%	20%	14%	76%	15%	9%	82%	13%	5%
C. Territoriales Planeación	85%	11%	4%	70%	20%	10%	79%	14%	7%	80%	14%	6%
Encuentros Ciudadanos	-	-	-	61%	21%	18%	-	-	-	-	-	-
Presupuestos Participativos	-	-	-	-	-	-	85%	10%	5%	92%	4%	4%
Mec. Participación de gobierno												
Mesas de Solidaridad	74%	16%	10%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consejos Comunitarios	-	-	-	51%	28%	21%	-	-	-	-	-	-
Acuerdos Prosperidad	-	-	-	-	-	-	80%	13%	7%	-	-	-

Figura 1. Histórico Mecanismo de participación Cuarta Medición de Capital Social. Tomado de:
(Corporación para el Control Social CONTRIAL, 2017, pág. 41)

El factor *Confie* como resultado de la última medición de acuerdo a (CONTRIAL, 2017) entre el 2011 y 2017 cae 100% pasando de 2.263 a 0.001; Este resultado producto del aumento de percepción de corrupción, disminución de confianza de las instituciones por parte de la ciudadanía y con relación a participación política el 43% de la población no conoce ningún mecanismo de participación, problema que se ha agudizado al pasar del tiempo como se observa en la gráfica, donde es notorio el alto nivel de desinformación y desconocimiento por parte de la ciudadanía frente a dichos mecanismos.

Educación Política Percepción Ciudadana Cuarta Medición de Capital Social

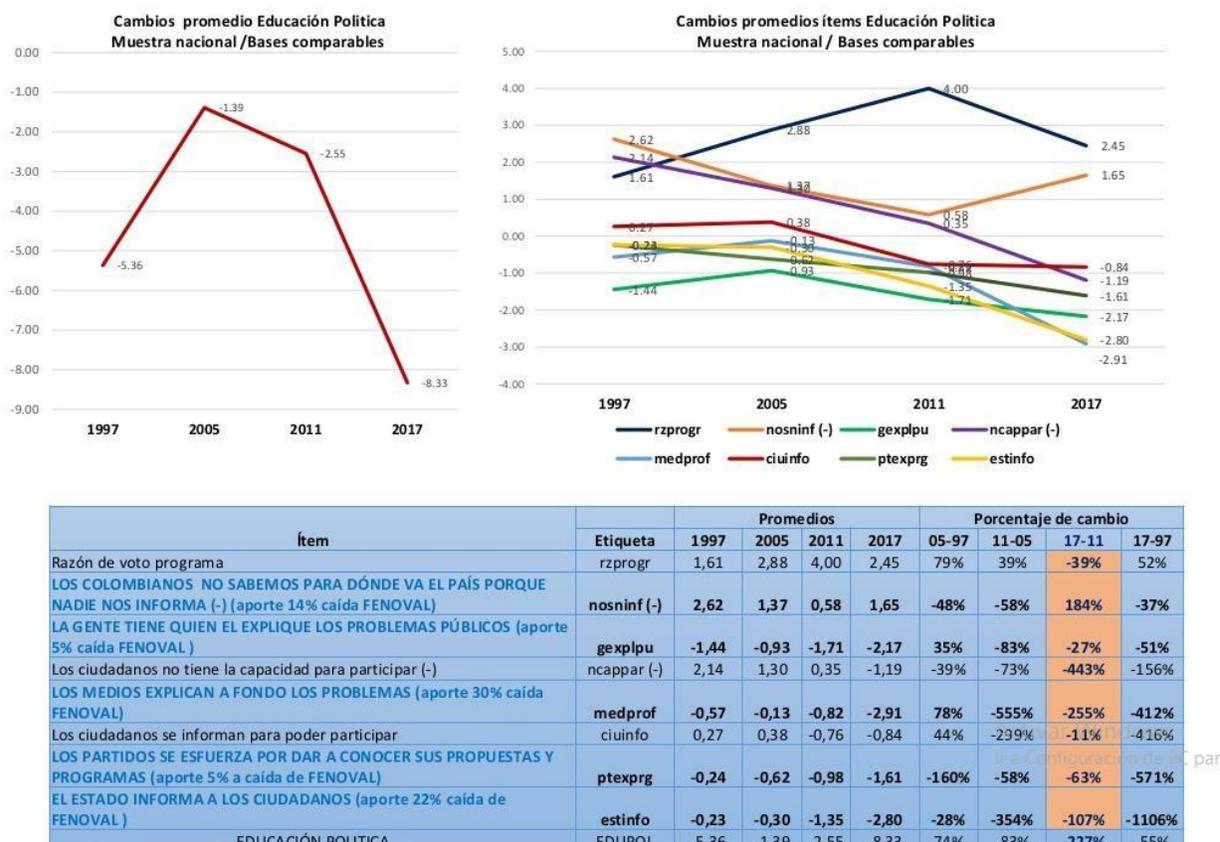


Figura 2. Educación Política Percepción Ciudadana Cuarta Medición de Capital Social. Tomado de
(Corporación para el Control Social CONTRIAL, 2017, pág. 61)

De acuerdo a la última medición hay una disminución de Educación Política (-227) lo que implica que cada vez más la ciudadanía carece de formación referente al ámbito político. Así lo explica CONTRIAL:

Hay un reconocimiento que la gente no tiene quien le explique los asuntos públicos y que los ciudadanos no se informan para poder participar. Además, de que el Estado no informa a los ciudadanos, los partidos políticos tampoco se esfuerzan para informar a la

ciudadanía sobre su ideología y programas y los medios no explican a fondo los problemas públicos (Corporación para el Control Social CONTRIAL, 2017, pág. 62)

Lo anterior obliga a preguntarse por la efectividad y confianza de y en los mecanismos, instancias y procesos de participación ciudadana y control social ya consolidados y legitimados por el Estado, de los cuales se rebasa un carácter meramente consultivo frente a la conformación del poder y de la forma como se desarrolla la Administración Pública, y se alinea a una connotación de verificación de resultados ex post de la gestión pública, dejando de lado el carácter participativo del mismo.

El ideal es que el ciudadano pueda discernir frente aquellos asuntos que inciden en su diario vivir en el ámbito social, económico, cultural y político. Lo cual conlleva que los Gobiernos Locales, Municipales, Distritales, Departamentales y Nacional incluyan en su plan de gobierno las expectativas, requerimientos y propuestas de la ciudadanía desde el inicio, es decir desde la planeación, ejecución y evaluación, en pro de generar una gestión eficiente y de cara a la resolución de los problemas de cada circunscripción.

Se hace necesario la consolidación de una (Betancourt, 2018) “democracia en línea” en el cual los sujetos obligados crean un ambiente para empoderar a los ciudadanos para intervenir activamente en la construcción de las decisiones que impactan su territorio. En cuanto a la consolidación de la democracia participativa incide en generar mayor interés y participación de los ciudadanos en los escenarios públicos, dándole mayor alcance a ese poder ciudadano de incidir más allá de voto en las decisiones que sobre lo público pueda tener.

Lo anterior está sujeto a formar e instruir al ciudadano en los ámbitos públicos, en generar incentivos encaminados a motivar el interés del ciudadano a involucrarse en dichos escenarios.

Los cuales en la actualidad están totalmente desdibujados por parte de la ciudadanía ya sea por desconocimiento, por la poca incidencia de estos escenarios en la gestión pública, por los continuos casos de malversación de recursos, colusión y corrupción, o las políticas públicas no son acordes a los requerimientos y expectativas de la sociedad civil.

El desafío que enfrenta hoy el Estado es repensar si verdaderamente estos mecanismos e instancias responden a los fines por los cuales fueron creados. Ya que muchos de ellos fueron traídos de modelos exitosos de otros países pero que al adoptarlos al ámbito nacional no causaron el impacto esperado. Por lo anterior se hace necesario estructurar los mismos con el fin de determinar la calidad e injerencia de estos en la ciudadanía, la consolidación de la democracia participativa y así mismo su influencia en la gestión pública.

El siguiente apartado introduce al lector a la Metodología IWA 4, herramienta que busca la consolidación de Gobiernos Locales Confiables a través de dos enfoques, la calidad y confiabilidad. En donde el ciudadano juega un papel preponderante en la incidencia de las políticas públicas de su territorio y así mismo desempeña un rol de control social dentro de la gestión pública de su Gobierno.

METODOLOGÍA IWA 4 – ISO 18091: 2014

IWA 4 (*International Workshop Agreement 4* – Taller de Acuerdo Internacional 4) es considerado como un sistema de Gestión Integral de Calidad, único estándar en materia de gobiernos respaldada por la ISO, el cual fue desarrollado por Dr. Carlos Gadsden secretario ejecutivo de la Fundación Internacional para el Desarrollo de los Gobiernos Confiables.

El IWA 4 tuvo sus primeros planteamientos de acuerdo a lo establecido por (Garzón, 2018) en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) el cual implementó en 2003 el programa Agenda desde lo Local, a partir de la cual se identificaron indicadores para la evaluación y el fortalecimiento de las capacidades municipales, se fundamentó en 39 indicadores relacionados con la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La “Agenda Desde lo Local” se constituyó en una metodología orientada a realizar un autodiagnóstico de los municipios en materia de desarrollo local fundamentado en: 1) desarrollo institucional para un buen gobierno, 2) desarrollo económico sostenible, 3) desarrollo social incluyente, 4) desarrollo ambiental sustentable, lo cual corresponde a la misma estructura de la política desde su origen en León Guanajuato. A partir de la aplicación de la política y de acuerdo a sus resultados, los municipios podían ser certificados como un “Municipio seguro”, “Municipio sustentable”, Municipio incluyente”, o “Municipio profesional”, entre otros títulos, lo que permite pensar que fue en este momento en que la política empezó a tener visos de estandarización y asimilarse a procesos de certificación de la calidad. (Garzón, 2018, pág. 73).

Esta metodología, a partir de una visión sistemática conceptual y metodológica, flexible e integral puede ser adoptada desde el ámbito local, municipal y nacional, está enfocada en mejorar el desempeño de los Gobiernos Locales desde cada una de las unidades que lo conforma, de esta manera responder a las necesidades del ciudadano y enlazar a los gobiernos con el tema de la calidad y la confiabilidad.

IWA 4 surge como respuesta a la necesidad de desarrollar y mantener la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos e instituciones.

Es posible construir un gobierno regional, nacional y un gobierno global más fuerte, trabajando a partir del nivel local, basados sobre la gestión de la calidad de los productos/servicios públicos así como aumentar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos a nivel local, regional y nacional. (Organización Internacional de Normalización ISO, 2014).

La adopción de un sistema de gestión de calidad en un Gobierno Local desarrolla políticas públicas más fuertes, confiables y efectivas respondiendo a los requerimientos de la ciudadanía, productos y servicios públicos de alta calidad garantizando el mínimo vital alimentación, vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, seguridad y protección, acceso a vías públicas en óptimas condiciones, transporte público, transparencia y accesibilidad a la información pública, educación e infraestructura, entre otros.

La importancia de esta metodología radica en que es el Gobierno Local quien debe proveer servicios de calidad de manera integral y continua, ya que estos impactan directamente en la ciudadanía. En busca de normalizar y evaluar las actividades de los Gobiernos Locales a nivel internacional, surge la ISO 18091 del 2014 el cual estipula directrices para la aplicación de la norma ISO 9001:2008 de manera integral en Gobiernos Locales y se fundamenta en un enfoque basado en procesos. Otorgando confiabilidad de los Ciudadanos a su Gobierno, integralidad en los procesos de producción de los servicios que proporciona el Gobierno Local con un enfoque hacia el ciudadano.

Frente a su metodología el IWA 4 proporciona dos Anexos:

1. **Anexo A** – Sistema de Gestión de Calidad, orientado a la Integralidad de todos los procesos.

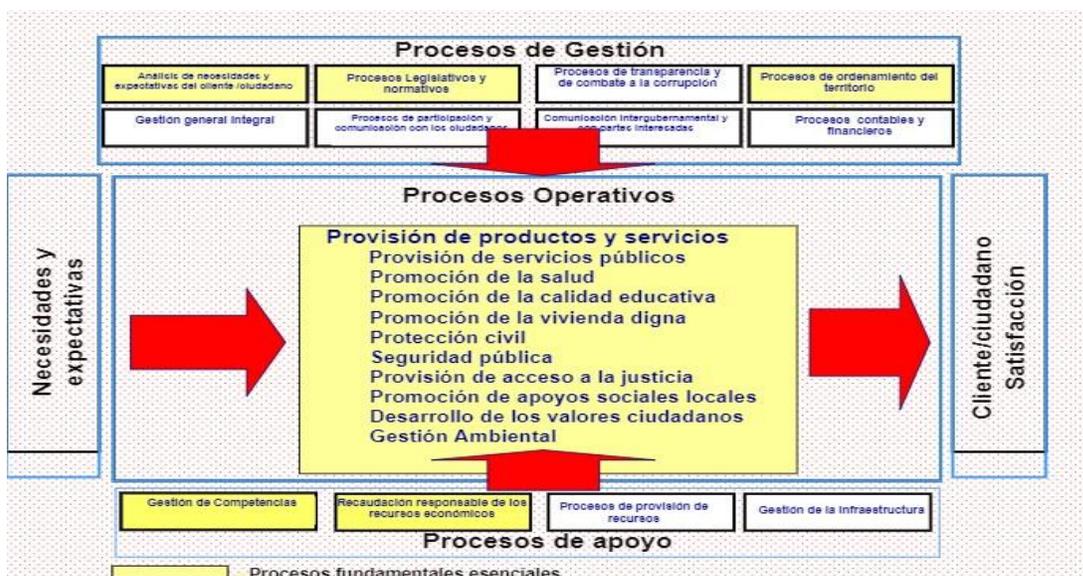


Figura 3. Sistema de Gestión de Calidad para Gobiernos Confiables. Tomado de: (Fundación Internacional Para el desarrollo de Gobierno Confiable (FIDEGOC), pág. 17)

El Sistema de Gestión de Calidad está conformado por aquellos procesos Estratégicos, Misionales y de Apoyo necesarios para cumplir con las expectativas del ciudadano, requisitos indispensables para la provisión de bienes y servicios por parte del Gobierno Local y estipulados por el ciudadano denominado “entradas” así estos requisitos se transforman en “salidas” cuyo fin es la satisfacción del ciudadano.

Para que una organización tenga éxito, necesita ser guiada y controlada de manera sistemática y transparente. Esto es particularmente cierto para el gobierno local, donde la transparencia y la rendición de cuentas a sus clientes/ciudadanos son vitales para ganar su confianza. El éxito sostenible solo será el resultado de la implementación de un sistema de gestión de calidad integral que aborde las necesidades y expectativas de todas las partes interesadas. (ISO, 2019).

2. **Anexo B** – Agenda desde lo Local, orientado a la confiabilidad, del ciudadano hacia los productos y servicios.

Establece unas directrices para realizar un diagnóstico en el cual el ciudadano evalúa el alcance y madurez de los productos y servicios otorgados por el Gobierno Local. Está conformado por 39 indicadores mínimos de gestión y distribuidos en 4 ejes temáticos, los cuales están contemplados al interior de tres dimensiones:

- Verde: Comprende el nivel de prácticas mínimas aceptables
- Amarillo: Por debajo del nivel de prácticas aceptables
- Rojo: Nivel de prácticas inaceptables

Así mismo la herramienta plantea unos tiempos determinados y escenarios definidos como lo es la conformación de los Observatorios Ciudadanos, la consolidación de las Mesas de Pacto y Mesas de Verificación. Posteriormente se da paso a la publicación y retroalimentación pública de los resultados obtenidos en el desarrollo del ejercicio y se concluye con el seguimiento a los planes de mejoramiento.

Sistema Integral de Calidad Municipal Autodiagnóstico

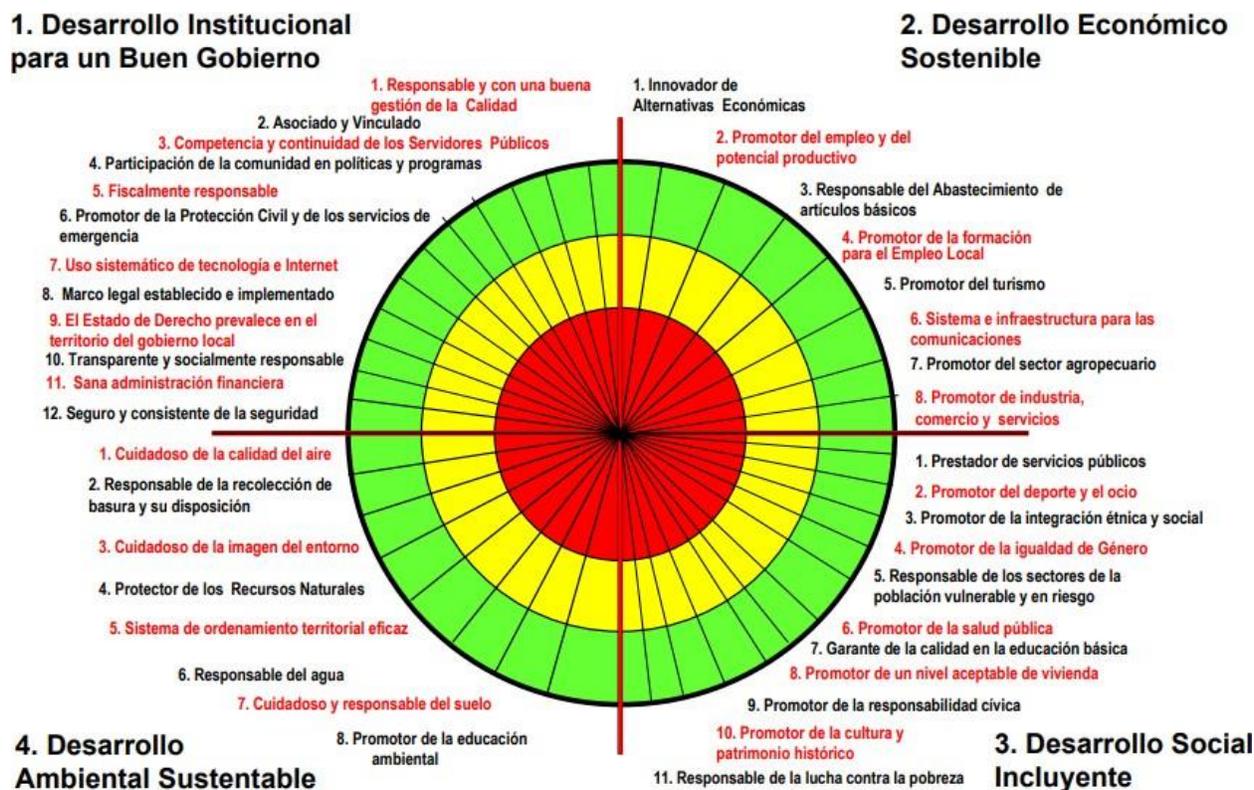


Figura 4. Sistema Integral de Calidad Municipal Autodiagnóstico. Tomado de: (Gandsden Carrasco Carlos, 2006, pág. 13)

El siguiente ejemplo ilustra de mejor manera la forma en que opera el Autodiagnóstico:

Categoría	Rojo	Amarillo	Verde
Participación Social Institucional	El municipio carece de mecanismo de participación ciudadana	El municipio cuenta con normatividad referente a mecanismo de	El municipio cuenta con veedurías ciudadanas y otros mecanismos para

		Participación Ciudadana	ejercer el control social.
Municipio Prestador de Servicios Públicos Domiciliarios	Sólo el 30% de la población cuentan con servicios públicos domiciliarios en el municipio	El 80% de la población cuentan con servicios públicos domiciliarios en el municipio pero presenta interrupciones.	La totalidad de la población dispone de servicios públicos domiciliarios y funcionan de manera continua y de excelente calidad.

Tabla 1. Autodiagnóstico IWA 4. (Elaboración Propia)

Frente a su implementación el IWA 4 plantea las siguientes fases:

1. Procesos de construcción de observatorios ciudadanos.
2. Procesos de formación y fortalecimiento de los y las ciudadanas en la metodología.
3. Procesos de formación y articulación de acciones de los gobiernos locales.
4. Procesos para la promoción de encuentros locales con los diferentes stakeholder
5. Procesos que faciliten a la administración la construcción de planes de mejoramiento, resultantes del ejercicio del control social.

De acuerdo a lo anterior y el enfoque de la metodología la formación de los Observatorios Ciudadanos son de gran relevancia y su actuar se desarrolla en los siguientes niveles:



Figura 5. Niveles de participación Observatorios Ciudadanos. (Elaboración Propia, 2019)

Por consiguiente se puede inferir algunos de los beneficios que se obtiene en la implementación del IWA 4 en los Gobiernos Locales, entre ellos mejora la comunicación gobierno-ciudadano favoreciendo la toma de decisiones, ahorro en la gestión de recursos públicos, incrementa la eficiencia de sus procesos y actividades gestionando el riesgo y buscando la mejora continua, mayor transparencia en la gestión del Municipio, asegura continuidad del éxito logrado, reducción de los tiempos de respuesta a los ciudadanos, ayuda a combatir la corrupción y mejora su valoración en la opinión pública y la participación.

Así mismo la implementación de la norma ISO 18091 no es un fin último y lo que se busca es que los Gobiernos Locales estén en constante cambio, (ISO, 2019) es importante mirar más allá de la conformidad con los requisitos, y considerar utilizar la Norma ISO 9004 y/u otros modelos de excelencia para mejorar su eficacia y eficiencia en general.

A continuación se expone a modo de ejemplo la experiencia de la implementación de la metodología IWA 4 en el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana exponiendo los alcances de la metodología frente a la participación ciudadana y limitantes resultado de la implementación del mismo.

EXPOSICIÓN DEL CASO PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL BOGOTÁ HUMANA

El Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana estableció como uno de sus lineamientos de Gobierno el *Programa de Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente* definido en su Art. 38; Acorde a lo anterior surge el proyecto “Bogotá promueve el control social para el cuidado de lo público y lo articula al control preventivo”, alineado al Eje Estructurante 03 “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público”, el cual tiene como objetivo (Veeduría Distrital, 2015) recuperar la confianza ciudadana en las instituciones del distrito capital. Combatir la corrupción a través de un trabajo coordinado y transparente entre instituciones y ciudadanía, fomentando una ética pública, promoviendo el control preventivo, la eficiencia en la gestión pública, ejercicios de control social, de rendición de cuentas, de conformación de veedurías ciudadanas, de supervisión a la contratación pública y su ejecución, y de seguimiento a la gestión de la administración distrital.

Para alcanzar este propósito la Veeduría Distrital emprende la búsqueda de metodologías y estrategias que apunten a la consolidación de un modelo de petición/rendición de cuentas que incluya la participación ciudadana como eje central de la transformación cultural para la construcción de la probidad, identificación y defensa de lo público y así mismo control y seguimiento a la gestión de políticas públicas. Como parte de esta apuesta estratégica, se toma

como referente la metodología IWA 4 y con él la instauración de un sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables.

Así surge un nuevo modelo de petición/rendición pública de cuentas y se fortalece el control social a la administración pública a través del proceso de verificación ciudadana, el cual, al ser continuo y sistemático y utilizando el sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables, le permite a la ciudadanía visibilizar la materialización de las políticas públicas distritales con un enfoque integral y sistémico.

Considerando que IWA 4 y la Norma 18091 establece una metodología flexible e integral la cual se puede adaptar a cualquier territorio, recayó la responsabilidad en la Veeduría Distrital en garantizar la contextualización y adaptación de la metodología al contexto de la ciudad de Bogotá. Por lo anterior este ejercicio de planeación, ejecución y evaluación se llevó a cabo en el periodo 2013- 2015 y se desarrolló en las 20 localidades de Bogotá.

Para objeto de dicho ensayo y producto del análisis de fuentes primarias como los informes de la Veeduría Distrital, informes del proceso de implementación de la metodología IWA 4 en las localidades, así mismo documentos académicos relacionados sobre el tema tratante, se destacaran los aspectos más relevantes que aportaron la implementación de la metodología IWA 4 – ISO 18091 en la consolidación de Gobiernos Confiables y como mecanismo para ejercer control social en el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana.

- La metodología cambia la percepción de la relación Estado – Ciudadano ya que la ciudadanía denota el esfuerzo del Gobierno Local por ser más transparente frente a su gestión, y rompe ciertas barreras formales para que este pueda ejercer un control consultivo, decisorio y fiscalizador.

- La metodología permite que exista una sinergia entre los Planes de Acción Local con las expectativas de los Observatorios Ciudadanos, lo que conlleva a reducir el riesgo de duplicidad de inversiones, programas y proyectos de bajos niveles de impacto en el territorio, y focalización de población errada.
- Al existir una apropiación por parte de los Observatorios Ciudadanos de la metodología, se fueron proponiendo adaptaciones que la Veeduría Distrital fue asumiendo e introduciendo.
- Aporta a la ciudadanía las herramientas para ejercer un control social con una visión integral, de seguimiento y verificación frente a la gestión del Gobierno Local. Así mismo reconoce la importancia de asumir críticamente el rol del ciudadano en el ejercicio de la participación para el control a la gestión pública.
- El ciudadano se concientiza en la importancia de conocer bien la herramienta, tener un conocimiento del territorio frente al Plan de Ordenamiento Territorial, las UPZ, la cartografía social que compone su localidad y las dinámicas que se dan dentro de las mismas. Con el fin de tomar una posición de análisis y discernir frente a los documentos y evidencias que presentan los entes frente al desarrollo de su gestión.
- La conformación de los Observatorios Ciudadanos es multidisciplinar y vinculante, en el cual participan ciudadanos con nivel de formación o sin algún tipo de formación, líderes de la comunidad, las Juntas de Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal, la academia, etc. Lo que permite que estos espacios realmente tengan un nivel de incidencia e impacto dentro del territorio y las políticas públicas.

- Si bien la herramienta define la metodología, la correcta contextualización y apropiación de la misma frente al territorio a implementar juega un papel preponderante dentro del proceso y fue uno de los principales limitantes que con el tiempo se fue modificando.
- La ciudadanía presenta niveles de formación bajos frente a la experticia en temas de la gestión pública. Lo que denota la necesidad de una formación constante que no solo requiere la iniciativa de participar en dichos espacios, exige así mismo la capacitación en el ámbito normativo, de gestión del territorio, políticas públicas, etc.
- La desvinculación de los ciudadanos a los Observatorios Ciudadanos fue el mayor obstáculo dentro de la implementación de la metodología, ya que exigía estar en constante proceso de formación por parte de la Veeduría Distrital quien era el ente facilitador para la implementación de la metodología.
- En la implementación de la norma ISO 18091:2014, fue necesario reestructurar los indicadores y subindicadores, ya que de acuerdo a como lo estableció la metodología eran superfluos, en cuanto solo pedía documentación pero frente al impacto de la gestión en el territorio en los procesos de verificación muchas veces no era visible.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Son múltiples los mecanismos e instancias que ha desarrollado el Gobierno Nacional para involucrar la participación ciudadana en la gestión pública, sin embargo estos escenarios tienen un carácter formal, consultivo de poca incidencia generando desinterés por parte de la ciudadanía. Por lo anterior se hace necesario replantear dichos escenarios en donde se fortalezca la apertura a las prácticas de participación ciudadana.

Frente a la metodología IWA 4 – ISO 18091 se concluye que es una herramienta integral que abarca el ámbito institucional, económico, social y ambiental, el cual busca integrar a todos los actores que confluyen en el territorio para incidir en la toma de decisiones de la gestión pública y así mismo evaluar la gestión del mismo. El enfoque de la metodología está encaminado a consolidar Gobiernos Confiables desde una perspectiva ciudadana fundamentado en un dialogo permanente entre los dos actores, y así mismo garantizar unas acciones mínimas que todo gobierno debe otorgar a la ciudadanía.

Los resultados obtenidos en las localidades producto de la implementación de la metodología IWA 4 – ISO 18091 fue relativo. En algunas localidades el Observatorio Ciudadano a través de una planeación, seguimiento y control lograron ejercer control social y generar resultados de gran envergadura frente a su territorio algunas a mencionar son Teusaquillo, Fontibón, Engativá y Kennedy. Por el contrario en su gran mayoría, las Localidades presentaron serias dificultades en establecer un diálogo permanente entre las partes, en integrar la metodología a las lógicas de su territorio, la solicitud de información para validar el cumplimiento de los acuerdos pactados requerían en su mayoría solicitudes formales, lo que conllevaba que los procesos fueran más dispendiosos.

Frente a las recomendaciones es necesario establecer un sistema de medición encaminado a evaluar la calidad y cantidad de la participación por tipo de mecanismo o instrumento que permitan definir modificaciones o reformas para empezar a profundizar realmente en la democracia participativa en donde las expectativas e intereses de la ciudadanía trasciendan el ámbito consultivo e incidan en la gestión pública.

Fomentar una cultura de control genera un mejoramiento continuo, por ende el ámbito gubernamental y entes territoriales deben estar inmerso en un sistemas de gestión de calidad que permitan mejorar su desempeño, que exista una conveniencia y alineación entre sus políticas y planes de acción, así mismo una adecuación entre sus procesos internos generando sinergia entre las acciones y decisiones para el cumplimiento de unos requisitos que impacten las condiciones de vida de los ciudadanos y del territorio, finalmente eficacia y eficiencia en busca de optimizar y administrar los recursos limitados en pro del interés general.

La transferencia de políticas como el IWA 4 y la adopción de buenas prácticas traen consigo múltiples cualidades como medibles, notablemente exitosas y replicables, sin embargo para que sea efectiva, demanda de ejercicios rigurosos de lectura de contextos y adaptaciones concretas, los cuales exige mayor rigurosidad por parte de los entes gubernamentales.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Título II De los Derechos, las Garantías y los Deberes. Bogotá.
- BETANCOURT, G. (2018). Democracia participativa versus democracia territorial: participación, autonomía y desarrollo municipal. Revista digital de Derecho Administrativo, 175-200. Obtenido de <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.08>.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (pág. 4). El Salvador: CLAD.
- Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. (2018). Manual Operativo Sistema de Gestión MIPG.
- Corporación para el Control Social CONTRIAL. (2017). Cuarta Medición de Capital Social de Colombia. Retos para la Ciudadanía, la Sociedad Civil, la Política y el Estado. Obtenido de <http://contrial.co/presentacion-de-la-cuarta-medicion-de-capital-social-de-colombia/>
- Fundación Internacional Para el desarrollo de Gobierno Confiable (FIDEGOC). (s.f.). IWA 4 International Workshop Agreement 4. Obtenido de <https://docplayer.es/81698516-Iso-iwa-4-fundacion-internacional-para-gobiernos-confiables-fundacion-internacional-para-el-desarrollo-de-gobiernos-confiables.html>
- Gandsden Carrasco Carlos. (2006). Reconocimiento Internacional de Gobiernos Locales Confiables.
- Garzón León Vladimir. (2018). Transferencia de Políticas Públicas: El Caso del Tránsito del ISO/IWA 4 de León, Guanajuato en México a Bogotá Colombia. Obtenido de <http://bdigital.unal.edu.co/61953/3/79799727.2018.pdf>
- ISO, O. I. (2019). ISO 18091: 2019 Sistema de Gestión de la Calidad - Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001 en el Gobierno Local. Obtenido de <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:es:sec:A>
- Organización Internacional de Normalización ISO. (2014). ISO 18091 Sistemas de gestión de la calidad— Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001:2008 en el gobierno local. Obtenido de <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:es>
- Veeduría Distrital. (2015). Informe ISO/IWA 4 Observatorio Ciudadano Usaquéñ Audiencias local de RPC. Bogotá. Obtenido de http://www.veeduriadistrital.gov.co/archivos/Rendicion_Cuentas/2013/OBSERVATORIO%20USQUEN%202013.pdf