



70068

La participación ciudadana en la lucha ci...

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



**FLACSO**

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

## La participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Colombia

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN  
GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Presenta

Luisa Fernanda Cano Blandón  
VII PROMOCIÓN (2004-2006)

Director: Dr. John Ackerman

Profesores de Seminario de Tesis: Dr. Diego Reynoso y Dra. Graciela Bensusán

Ciudad de México, Julio de 2006

Esta tesis corresponde a estudios realizados con una beca otorgada por  
la Secretaría de Relaciones Exteriores -SRE-



700  
70

*A mi madre Omaira con todo mi amor y gratitud...  
Cuando era niña prometí ser tu bastón en la vejez, pero  
desde que recuerdo nunca haz dejado de ser el mío.*

## Agradecimientos

---

Agradezco a Dios por darme la oportunidad de vivir esta experiencia que me permitió crecer y aprender de las dificultades y de los errores. A mis padres, Guillermo y Omaira, por otorgarme el amor más difícil de conceder, un amor sin ataduras, un amor con libertad y confianza.

A mis hermanos y hermanas, Lili, Helen, Paty, Memo, Rodol y Marion, por confiar en mí y por darme la fuerza que me permitió seguir adelante. Gracias a Lili por buscar siempre la manera de que no me sintiera sola o alejada de la familia y por ser el mayor apoyo que he tenido y sé que tendré en toda mi vida. Ser la hija menor en un hogar de siete hijos, en lugar de debilidad y caprichos, ha representado para mí una fortuna que me regaló dos cosas valiosas que en México se pusieron a prueba: el amor de una familia que siempre me concedió más de lo que podía y la fortaleza personal (en colombiano... verriquera) que me enseñaron desde niña al crecer rodeada de adultos.

Agradezco muy especialmente a mis sobrinas y sobrino, Maria Camila, Juliana, Sarita, Mariana, Laurita y Andrés, por llenarme de alegría en innumerables días difíciles, por compartir sus canciones, historias, cartas y dibujos con la tía Nino y por mantener viva la esperanza de momentos felices a su lado. Ustedes han sido mi mayor tesoro y mi mejor recuerdo.

A los amigos que en Colombia no dejaron de recordarme y escribirme, gracias a quienes compartieron su tiempo y sus historias conmigo vía mail o a través de una ventana de Chat y a quienes leyeron mis borradores. Gracias a los compañeros de la Maestría y a los amigos que en México no dejaron de acompañarme y animarme ante mi constante voz de ausencia por Colombia.

A mi director John Ackerman y a mis profesores de Seminario de Tesis Diego Reynoso y Graciela Bensusán por apoyarme desde el inicio de la investigación.

A la FLACSO, a su personal directivo, administrativo y docente por acogerme durante este tiempo. A los asesores del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción de la Presidencia de la República por su ayuda durante la pasantía y después de ella, especialmente a Alex Rodríguez. A Juan Manuel Méndez de la Contraloría General y a Marta Tamayo de la Corporación Transparencia por Colombia por la información suministrada.

Gracias a los profesores que compartieron conmigo eternas discusiones sobre temas que me apasionan y a aquellos pocos que me regalaron preguntas y dudas en lugar de respuestas únicas y dogmas irrefutables, sea es el momento de mencionar a los maestros que siempre recordaré: René Cervera, J. Mario Herrera, Paty Covarrubias, Ricardo Aparicio, Diego Reynoso, John Ackerman, Ivieo Ahumada, Graciela Bensussán, Nora Rabotnikof, Liliana Martínez, J. Molinet, Luis Aguilar y David Arellano. Gracias maestros por llenarme de deseos de seguir aprendiendo y por mostrarme que las cosas son difíciles hasta que se enfrentan...es lo más valioso que me llevo de la Maestría.

Y gracias a José Luis, por acompañarme cada día pese a la distancia, por hacer que lo imposible pareciera sencillo, por llenarme de fuerza para enfrentar arduas jornadas y por saber esperar mi regreso, mi compañía y mi amor.

Gracias por acompañarme en esta aventura por Colombia

Dentro de las políticas de control de la corrupción que plantean los gobiernos, la participación de los ciudadanos se ha convertido en un elemento indispensable que, en términos generales, obedece a una lógica analítica que en años recientes se ha designado como gobernanza y que alude a la necesidad de comprender el gobierno como un proceso y no como un sujeto directivo, lo cual implica multiplicidad de actores y centros de decisión difusos, por tanto, una redefinición de los roles del gobierno y de la sociedad y de su relación. Bajo esta perspectiva se analiza la forma en que los dos últimos gobiernos colombianos, correspondientes al periodo 1998-2006, articularon la participación ciudadana a su estrategia anticorrupción, intentando percibir si el diseño institucional de dichas estrategias, en lo concerniente a la vinculación de la ciudadanía, resultaba pertinente de acuerdo a la naturaleza del problema, a las dimensiones particulares que este problema público presentaba en Colombia en este periodo y al contexto bajo el cual se implementan y en el cual se insertan las políticas contra la corrupción.

# Tabla de Contenido

## INTRODUCCIÓN

<b>CAPÍTULO 1. Razones y medios para combatir la corrupción</b>	<b>1</b>
1.1. ARGUMENTOS DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN: LA BÚSQUEDA DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	1
1.2 DISEÑO DE ESTRATEGIAS ANTICORRUPCIÓN: HERRAMIENTAS DISPONIBLES PARA COMBATIR EL PROBLEMA	4
1.3. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SOCIEDAD CIVIL	7
 <b>CAPÍTULO 2. La lucha anticorrupción y la participación ciudadana: respondiendo a la lógica de Gobernanza</b>	 <b>11</b>
2.1 FORMAS DE INCLUSIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL BAJO DISTINTOS MODELOS DE GOBERNANZA	15
2.1.1 De acuerdo al grado de involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública	16
2.1.2 De acuerdo a la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se prevé el involucramiento de la participación ciudadana	19
2.2 DOS ENFOQUES DE GOBERNANZA	24
2.2.1 Gobernanza como Nueva Gestión Pública (Gobernanza Gerencialista)	24
2.2.2 Gobernanza Participativa o Nueva Gobernanza Democrática	29
2.3 RESCATANDO ARGUMENTOS: ARTICULACIÓN ESTADO-SOCIEDAD: UN RECURSO INDISPENSABLE PARA LA EFICIENTE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	36
 <b>CAPÍTULO 3. Referente normativo de la participación ciudadana en la lucha anticorrupción en Colombia</b>	 <b>42</b>
3.1 EL REFERENTE INTERNACIONAL: LA POSTURA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN	42
3.2 EL DEBATE PÚBLICO EN COLOMBIA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA... ¿PARTICIPAR PARA SUPERAR LA CRISIS?	49
3.2.1 Evolución de la normatividad sobre acceso a la información en Colombia	50
3.2.2 La persistencia del clientelismo en las relaciones Estado-sociedad y la institucionalización de la participación ciudadana en la década del 80	52
3.2.3 La Constitución de 1991: una apuesta por la Democracia Participativa. Posibilidades de Gobernanza Participativa en Colombia	55

3.2.3.1 <i>El control social como forma de participación ciudadana en Colombia</i>	57
3.2.3.1 <i>Organismos de control independientes</i>	61
<b>CAPÍTULO 4. Un escenario problemático: exclusión social, violencia y corrupción (1990-2006)</b>	<b>63</b>
4.1 <b>MIDIENDO LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA</b>	65
4.2 <b>GOBIERNO GAVIRIA</b>	72
4.3 <b>GOBIERNO SAMPER</b>	74
4.4 <b>GOBIERNO PASTRANA</b>	77
4.5 <b>GOBIERNO URIBE</b>	81
<b>CAPÍTULO 5. La participación ciudadana en las políticas anticorrupción: el caso de los dos últimos gobiernos colombianos</b>	<b>85</b>
5.1 <b>GOBIERNO PASTRANA (1998-2002)</b>	85
5.1.1 <i>Concepción de la corrupción</i>	85
5.1.2 <i>Estrategia anticorrupción</i>	87
5.1.3 <i>Concepción de la participación ciudadana</i>	90
5.1.4 <i>La participación ciudadana dentro de la política anticorrupción</i>	93
5.1.5 <i>A modo de conclusión de este periodo</i>	100
5.2 <b>GOBIERNO URIBE (2002-2006)</b>	103
5.2.1 <i>Concepción de la corrupción</i>	103
5.2.2 <i>Estrategia anticorrupción</i>	104
5.2.3 <i>Concepción de la participación ciudadana</i>	108
5.2.4 <i>La participación ciudadana dentro de la política anticorrupción</i>	113
5.2.4.1 <i>Consejos Comunales</i>	114
5.2.4.2 <i>Pactos por la Transparencia</i>	117
5.2.5 <i>A modo de conclusión de este periodo</i>	120
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>125</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>136</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>148</b>

## **Índice de Tablas y Gráficas**

---

<b><u>Tablas:</u></b>	<b><u>Pág.</u></b>
Tabla 2.1 Tipo de Mecanismos de Participación Ciudadana resultantes de los dos criterios de clasificación utilizados	24
Tabla 2.2 Algunas diferencias de orientación y de contenido entre la NGP y la Nueva Gobernanza Democrática	37
Tabla 4.1 Índice de Percepción de la Corrupción Colombia y México 1995-2005	66
Tabla 4.2 Indicadores de Gobernabilidad	67
Tabla 4.3 Índice de Integridad Corporación Transparencia por Colombia 2002, 2003	68
Tabla 4.4 Índice de Integridad 2003-2004	68
Tabla 5.1 Mecanismos de participación en la política anticorrupción de Pastrana	103
Tabla 5.2 Balance Consejos Comunales	115
Tabla 5.3 Mecanismos de participación en la política anticorrupción de Uribe	124
Tabla A1-1 Marco Normativo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública	148
Tabla A2-1 Violencia y Conflicto Armado en Colombia	151
Tabla A2-2 Indicadores de pobreza e Indigencia	152
Tabla A2-3 Barómetro Global de la Corrupción 2005	152
Tabla A2-4 Corrupción Corporativa/Índice de Ética 2004	153
Tabla A3-1 Calificación por bloque temático de los compromisos del pacto por la transparencia 2005 (% de cumplimiento)	166
Tabla A3-2 Instrumento de Evaluación o matriz de seguimiento de los Pactos	167

### **Gráficas:**

Gráfica 4.1 Percepción de la corrupción entre otros problemas en Colombia	70
Gráfica 4.2 Justificación para un golpe de Estado en Colombia	71



<b>Gráfica 5.1 La corrupción en Colombia según el Gobierno Pastrana</b>	<b>86</b>
<b>Gráfica 5.2 Política Anticorrupción del gobierno Pastrana (1)</b>	<b>89</b>
<b>Gráfica 5.3 Política Anticorrupción del gobierno Pastrana (2)</b>	<b>89</b>
<b>Gráfica 5.4 Recuperación de la Confianza. Gobierno Uribe</b>	<b>109</b>
<b>Gráfica 5.5 Veedores capacitados en control social y redes implementadas</b>	<b>117</b>
<b>Gráfica 5.6 Los tres componentes de la Estrategia Regional (II Fase)</b>	<b>124</b>
<b>Gráfica A2-1 Combatientes ilegales y siembra de coca</b>	<b>151</b>

## Introducción

---

En los últimos quince años ha sido creciente la preocupación de los países y de la comunidad internacional por el problema público que constituye la corrupción y, de manera especial, por encontrar fórmulas institucionales de aplicación general que permitan combatirla. Ha sido considerada como la causa de todos los males, el “cáncer” de los gobiernos, el obstáculo al desarrollo económico, el impedimento para la erradicación de la pobreza y el principal motivo de pérdida de legitimidad gubernamental, por tanto, una amenaza para la democracia.

Diagnosticada como gran problema en las democracias más vulnerables, el correspondiente interés por buscar formas para contenerla también ha ido en aumento, particularmente por la necesidad de implementar un sistema económico basado en el libre mercado y en reglas de competencia claras y por la necesidad de mantener las instituciones democráticas dentro de un marco de legitimidad y legalidad que garanticen la gobernabilidad.

Una de las vías de contención de este flagelo que comienza a ser recurrente en los últimos años, es la participación de los ciudadanos en las estrategias anticorrupción de los gobiernos.

La idea de involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción se encuentra inserta dentro de una lógica de acción pública que en años recientes asumió la denominación de *governance*, traducido al español como gobernanza, y que alude a las posibilidades de vincular el Estado y la sociedad en la conducción de los destinos públicos, proponiendo una reorientación del debate de sus roles. Así, la gobernanza emerge como una estrategia política para que los Estados redefinan sus funciones; como una nueva forma de intercambio Estado-sociedad que busca asegurar el control político y el apoyo social, como alternativa a la coerción, para procurar la gobernabilidad democrática. La gobernanza se refiere entonces, a mecanismos o procesos a través de los cuales puede surgir una decisión consensuada o al menos

mayoritaria sobre las prioridades sociales (Pierre y Peters, 2005). En otras palabras la gobernanza puede entenderse como el proceso mediante el cual una sociedad define sus objetivos estructurales y coyunturales de convivencia y define la forma de organizarse para realizarlos, de modo que los propósitos sociales de sociedad se vuelven hechos sociales, es decir, la gobernanza es una acción colectiva que por un lado define los fines o propósitos de la acción (componente intencional) y, por otro lado, define los medios idóneos para lograr los resultados propuestos (componente teleológico causal) (Aguilar, 2005). Pasamos entonces de una preocupación por las instituciones a una preocupación por los procesos y las prácticas gubernativas; del énfasis en la capacidad directiva al énfasis en la eficacia directiva; de un enfoque de gobernabilidad a un enfoque de gobernanza. Sin embargo, los mecanismos que posibilitan la gobernanza pueden variar, e incluso ser contradictorios entre sí dependiendo del enfoque particular de gobernanza que se sostenga.

En este sentido, la intención de los gobiernos de recurrir a la participación ciudadana dentro de sus estrategias de lucha contra la corrupción, puede verse justificada en un amplio rango de argumentos y materializada en los más diversos mecanismos de participación, no existiendo, entonces, una única vía para involucrar a la ciudadanía en los propósitos de combate a este problema, ni una única vía para enfrentar la corrupción en general.

No obstante, pese a que no existe un diseño institucional de política contra la corrupción óptimo y uniforme que pueda ser aplicado de manera generalizada a todos los países -como se ha creído- si se puede decir que existe un problema de diseño institucional en una política anticorrupción cuando se deja a alguno de los actores relevantes fuera de la estrategia, cuando existe un desbalance de fuerzas entre ellos, o cuando la forma de integrarlos a la estrategia es inadecuada para el contexto en el cual se implementa.

De acuerdo con Goodin (2003), podemos hablar de un problema de diseño institucional, no sólo respecto a los elementos internos que lo conforman, sino también respecto a la inadecuación o desajuste del diseño respecto del

entorno en que se quiere operar. En otras palabras, una institución adecuada es aquella que resulta coherente tanto en lo interno como en lo externo, en armonía con el resto del orden social en el cual se inserta (Goodin, 2003:56).

En estas circunstancias, se entiende el concepto de “diseño” como la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción (Goodin, 2003: 49, Citando a Bobrow y Dryzek, 1987:201) y el concepto de “diseño óptimo” como la justa correspondencia entre el objeto construido o diseñado (políticas, mecanismo, sistemas) y el contexto o entorno más amplio en el cual se inserta (Goodin, 2003:54). De modo que una política se considera bien diseñada si se corresponde adecuadamente con las demás y con el sistema político, económico y social en el que opera.

Coincidimos, entonces, con Goodin (2003:57) en que los criterios internos del diseño óptimo, deben verse complementados con criterios de evaluación externos más generales que aludan a la justa correspondencia de la institución con objetivos más amplios que los incorporados en sus objetivos inmediatos. En este sentido, discrepamos de las posturas inspiradas en el Nuevo Institucionalismo Económico que señalan que un diseño institucional adecuado es aquel que representa o conduce a un óptimo de Pareto, lo cual se logra evitando o corrigiendo las fuentes del comportamiento oportunista (asimetrías de información, costos de transacción altos y no transparentes, contratos incompletos y derechos de propiedad ambiguos).

En primer término, asumir que todos los individuos son oportunistas por naturaleza y su actuar responde a incentivos, desconoce *a priori* excepciones a la regla y termina siendo una postura dogmática, irreal y homogenizadora, cuyo innegable mérito analítico no trasciende a la realidad. En segundo término, aún asumiendo la lógica del comportamiento racional que se propone, es difícil establecer la totalidad de las fuentes del comportamiento oportunista que se deben atacar para considerar un diseño “adecuado”, por lo cual resulta insuficiente este criterio.

En vista de lo anterior, resulta pertinente el señalamiento de March y Olsen (1973) según el cual el comportamiento no necesariamente es determinado por las preferencias individuales, sino que el proceso de elección es más complejo de lo que se ha creído puesto que dentro de él existen cuatro ambigüedades básicas: de entendimiento, de contexto, de interacción y de organización. En este estudio, apelamos a la ambigüedad de contexto, entendido éste como el conjunto de relaciones, interacciones y situaciones que enmarcan y determinan el escenario de aplicación de un diseño. Incluso Goodin (2003:58) propone la confrontación del diseño respecto a un código moral más general, para determinar su adecuación.

Este trabajo pretende -bajo el marco analítico que ofrecen los enfoques de gobernanza- establecer cómo se ha articulado la participación ciudadana a las políticas anticorrupción de los dos últimos gobiernos colombianos -Pastrana y Uribe- que corresponden al periodo comprendido entre 1998 y 2006 y analizar sus posibilidades de aplicación para atacar este problema público bajo las condiciones particulares que presenta el contexto colombiano. La hipótesis de trabajo que orienta la investigación es que las condiciones particulares del contexto colombiano constituyen un entorno poco propicio para la implementación de una política de lucha contra la corrupción cuyo diseño institucional se fundamente en la participación ciudadana, tal como ha sucedido en el caso de los dos últimos gobiernos. En otras palabras, diseñar una estrategia de lucha contra la corrupción teniendo como eje principal la participación ciudadana, bajo el contexto colombiano constituye un problema de diseño institucional de dichas estrategias.

Para ello, se analizan discursos, decisiones, planes, documentos oficiales, normas, notas de prensa y demás publicaciones que permiten conformar la política anticorrupción de cada gobierno para proceder a analizar, bajo el marco teórico propuesto, la vinculación de la ciudadanía a dichas políticas. Igualmente se contó con información obtenida durante el trabajo de campo

realizado en el mes de agosto de 2005 en el Programa Presidencial de de Transparencia, Eficiencia y Lucha contra la Corrupción.

La tesis se divide en cinco capítulos y un apartado conclusivo. En el primer capítulo se presentan las razones y las estrategias generales que se han argumentado y construido para combatir la corrupción, particularmente en los últimos quince años. En el segundo, se alude a las distintas vías de participación ciudadana en las actividades gubernamentales, que permiten y alientan los dos modelos de gobernanza que se consideran: Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza Democrática.

En el tercer capítulo se presenta la normatividad internacional y colombiana referida a la participación ciudadana dentro de la lucha anticorrupción, así como la posición de los organismos internacionales en el tema. Igualmente, se aborda la persistencia del clientelismo, como un problema fuertemente arraigado en el sistema político colombiano desde años atrás, que ha determinado, en gran medida, el desarrollo de la participación ciudadana en el país.

En el cuarto capítulo se construye el escenario bajo el cual opera una política anticorrupción en Colombia. Particularmente se alude al contexto colombiano después del cambio constitucional de 1991 bajo tres dimensiones que reflejan la problemática nacional: exclusión social, violencia y corrupción.

Por último se analizan los dos últimos gobiernos colombianos: Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2006), bajo cuatro criterios: concepción de la corrupción, estrategia anticorrupción, concepción de la participación ciudadana y forma de vincular la participación a su estrategia anticorrupción. La elección de este periodo obedeció a que la información recolectada durante la pasantía en el Programa Presidencial, corresponde a los dos últimos gobiernos, puesto que el Programa se creó al inicio del periodo gubernamental de Pastrana.

En dicha estancia, se entrevistó a funcionarios y exfuncionarios del Programa que hicieron parte de la estrategia anticorrupción de Pastrana y Uribe. Se revisaron documentos y publicaciones y se asistió a algunas reuniones del Programa con líderes sociales de distintas regiones que integran los Comités de Seguimiento a los Pactos por la Transparencia. Valga añadir que al llegar a la pasantía se tenía la intención de evaluar la participación ciudadana dentro de las estrategias anticorrupción de los dos últimos gobiernos o al menos evaluar el impacto de los Pactos por la Transparencia en el control de la corrupción, pero no se contó con el tiempo, los recursos, ni la información suficiente para realizar una evaluación o un análisis particularizado de casos emblemáticos de participación que permitieran identificar actores, estrategias y resultados, por lo cual se optó por el análisis del diseño de dichas estrategias en lo relativo a la participación ciudadana.

Así, el análisis de la participación dentro del periodo seleccionado, indica que este elemento ha sido absolutamente relevante para las políticas anticorrupción de los dos últimos gobiernos colombianos, al punto que ha constituido el eje articulador de la estrategia. No obstante, teniendo en cuenta la naturaleza compleja de la corrupción en Colombia y el entorno en que la estrategia para su combate debe ser implementada, resulta problemático pensar un diseño institucional para el control de la corrupción fundamentado en la participación ciudadana; más aún cuando el involucramiento de dicha participación en la propuesta gubernamental, se realiza bajo una interpretación acomodada de la Constitución que desconoce la intención del constituyente de 1991 de consagrar la participación como principio fundante del Estado colombiano.

Es claro que un problema público con las dimensiones de la corrupción bajo el complejo escenario colombiano, requiere involucrar a la ciudadanía para su control, pero también es claro que requiere el acompañamiento del Estado con acciones en la materia y con el compromiso de garantizar las condiciones a partir de las cuales sea posible la participación ciudadana bajo los criterios establecidos constitucionalmente para ello. La pretensión de conseguir

resultados eficientes y pronto en materia de combate a la corrupción, no debe ni puede dejar de lado el entorno y el modelo democrático bajo el cual se gobierna. Se trata, entonces, de aprovechar el potencial que representa la participación de la sociedad en la lucha contra este mal generalizado, pero sin desconocer la autonomía ciudadana y sin descargar las responsabilidades gubernamentales en la materia.

Posiblemente lo que sugerimos es un equilibrio difícil de lograr en la práctica: propiciar espacios de participación ciudadana en la gestión pública y al mismo tiempo fortalecer las instituciones y asumir compromisos de reformas estructurales necesarias para controlar la corrupción...compartir con la sociedad la tarea de gobernar ante la limitada capacidad directiva de los gobiernos y a la vez conservar en cabeza del Estado la responsabilidad de velar por el interés público. Posiblemente sea difícil, por eso la gobernanza es hasta ahora un reto y una propuesta en construcción.



## CAPÍTULO 1

# Razones y medios para combatir la corrupción

---

*"Corruption can in fact be prevented even if never  
in this imperfect world eliminated."*

R. Klitgaard (2000:xiii)

### 1.1. ARGUMENTOS DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN: la búsqueda de eficiencia económica y gobernabilidad democrática

En términos generales, se identifican dos argumentos que subyacen al discurso anticorrupción: la eficiencia económica y la gobernabilidad democrática. La introducción del modelo de mercado en el campo económico y el modelo de gobernabilidad en la arena política, demandó un patrón de *transparencia* que garantizara la libre competencia bajo reglas de juego claras y estables y permitiera transacciones fluidas tanto a nivel nacional como internacional en una economía globalizada que implica libre movimiento de capitales, apertura del comercio y transacciones entre el Estado y los particulares antes impensables, es decir, además del Estado de Derecho y la consecuente reducción de incertidumbre en las relaciones sociales mediante la implementación de marcos institucionales, se hizo evidente la necesidad de replantear el *principio de publicidad*, abriendo la actividad gubernamental al escrutinio público.<sup>1</sup>

Los efectos nocivos de la corrupción, son visibles entonces sobre la permanencia de las instituciones democráticas al mediar intereses particulares en el proceso de decisión política y en la propia representatividad; sobre la eficiencia del Estado, al ver menguado su acervo de inversión para beneficio colectivo y sobre la economía en general, pues altos niveles de corrupción se asocian a bajos niveles de inversión y crecimiento (Rose-Ackerman, 2001). Adicionalmente, altos niveles de corrupción conducen al incremento de

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Bobbio (1989:36), el principio de publicidad de las acciones de quien detenta el poder público ("público" en el sentido de político) se contrapone a la teoría de los *arcana imperi*, que dominó la época del poder absoluto, puesto que las diversas formas de despotismo, exigen la invisibilidad del poder y de diversas maneras la justifican; la república democrática, en cambio, exige que el poder sea visible.

la desigualdad al redistribuir costos y beneficios sociales, contribuyen a la concentración del ingreso, socavan la confianza social y las bases de legitimidad del gobierno e indeterminan los derechos de propiedad.

De lo anterior se desprende la necesidad de instaurar mecanismos de buen gobierno, idea que contiene pero que va más allá de la lucha anticorrupción y que señala una nueva dirección de gobernabilidad que tiene como uno de sus temas principales la rendición de cuentas de los funcionarios públicos tanto a organismos de control como a la ciudadanía. En otras palabras, la lucha contra la corrupción hace parte de la búsqueda de un buen gobierno pero no la agota. Así lo señala Rose-Ackerman (2004) al indicar que los esfuerzos para promover un buen gobierno, deben ser más amplios que las campañas anticorrupción, puesto que la búsqueda de transparencia no garantiza eficiencia en la gestión pública. En ese sentido, los actos y actividades corruptas, pueden ser vistos como la punta de un *iceberg* que indica la existencia de un problema de gobernabilidad democrática más profundo, el de la tendencia a sustituir el ideal de la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen radicalmente el ideal democrático (Garzón Valdés, 2003:44). Por lo que además de atacar la corrupción, es necesario fortalecer el Estado y consolidar la democracia.

La relación entre buen gobierno y crecimiento económico puede ser comprendida en vías contrarias ¿Qué hacer primero?, ¿Mejorar los índices macroeconómicos del país o procurar una mayor gobernabilidad? Frente a esto, Rose-Ackerman (2004) señala que el bajo nivel de gobernabilidad es una de las razones por las cuales los países periféricos tienen bajas tasas de crecimiento, puesto que una vez comprobada la inexistencia de la "mano invisible", es necesario garantizar niveles de institucionalidad democrática que regulen las relaciones económicas y sociales y garanticen un ambiente de certidumbre que propicie el crecimiento económico y evite hechos de corrupción. Así, la premisa subyacente es que el alto número de prácticas deshonestas está asociado con escenarios institucionales débiles, donde los mecanismos de prevención y castigo son deficientes o no existen. Para efectos de este trabajo, entonces, se entiende la corrupción como un problema público que consiste en la apropiación privada de recursos públicos y que constituye un síntoma evidente de la debilidad institucional de un gobierno, pues a falta de un sistema integral de control y monitoreo del aparato estatal, proliferan las áreas de

riesgo de conductas corruptas que pueden realizarse por medios ilegales o legales, esto es, jurídicamente tipificados como delitos o no, pero que en uno y otro caso, constituyen una actividad censurable y nociva.

Lo inquietante es ¿por qué es necesario limitar el poder político en los sistemas democráticos mediante dichos sistemas de control?, ¿cómo puede la democracia al mismo tiempo representar un riesgo y una garantía para la prevalencia del interés público? Frente a estas preguntas algunos autores responden que esto sucede porque existe un vínculo perverso entre el régimen político que quiere hacer prevalecer la soberanía popular (democracia) y la traición al mandato de representación de la colectividad a través de actos de corrupción lo que ocurre debido a la violación de las reglas que controlan el hecho de que los intereses del agente (gobierno) no coincidan con los intereses del principal (colectividad) (Vannucci, 2003:82), es decir, este argumento parece sugerir que el juego democrático trae inmersa en su misma naturaleza, la posibilidad de hechos corruptos, de lo que no se puede concluir que las democracias sean más corruptas que los regímenes autoritarios, puesto que “en gobiernos dictatoriales no es que no exista corrupción sino que el gobierno mismo es la corrupción institucionalizada” (Carbonell y Vásquez, 2003).

Lo que se evidencia entonces, es la necesidad de regular una relación agente-principal, cuyas obligaciones parecen difíciles de ser cumplidas unilateralmente, es decir, la corrupción es un atributo potencial de las relaciones principal-agente, que se configura cuando un funcionario encargado de realizar una tarea para el público, se compromete en algún tipo de acto delictivo para el enriquecimiento privado, lo cual es difícil de monitorear por este último (Bardhan, 1997:1320). En ese sentido, Schedler (2004) indica que la principal virtud del sistema democrático es permitir el cambio de gobierno sin violencia, pero señala que “no es tan evidente, en cambio, que la democracia permita que los electores impongan sus necesidades y sus exigencias a los gobernantes, es decir, que éstos actúen como agentes representantes de los gobernados, en vez de dejarse llevar por sus propios intereses”, frente a ello, el citado autor propone un sistema de pesos y contrapesos y advierte que la democracia implica rendición de cuentas, puesto que si bien la esencia de la política radica en el poder, desde los teóricos clásicos es sabido que “en política, primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo” (Schedler:2004),

domesticarlo, sujetarlo a procedimientos y reglas de conducta para prevenir abusos y desviaciones. Por tanto, los gobiernos democráticos deben rendir cuentas en virtud, precisamente, de la representación de los intereses del colectivo y de la necesaria legalidad de sus actos, esto es, de la vigencia del Estado de Derecho.

Sobre este tema, Rose-Ackerman (2001) señala que el impacto de la democracia en la corrupción es complejo y se evidencia en ciertas características de la estructura democrática tales como el presidencialismo y el sistema electoral, de manera que algunos rasgos del gobierno democrático ayudan a limitar el enriquecimiento público y otros contribuyen a la corrupción. Sin embargo, a pesar de las “zonas oscuras” de la democracia que favorecen la corrupción,<sup>2</sup> “los Estados no democráticos son especialmente susceptibles de alicientes a la corrupción, porque sus gobernantes tienen la posibilidad de organizar el gobierno con pocos controles y equilibrios” (Rose-Ackerman, 2001:155), lo que tampoco significa que las formas democráticas siempre tengan éxito en controlar este fenómeno.

## **1.2 DISEÑO DE ESTRATEGIAS ANTICORRUPCIÓN: herramientas disponibles para combatir el problema**

La importancia de formular una estrategia anticorrupción radica en que los esfuerzos para combatir este flagelo son costosos y por ello es importante examinar la relación costo-beneficio para controlarla. Mientras las medidas contra la corrupción sean más focalizadas y realistas, habrá mayor probabilidad de desarrollar vías de evaluación de la intervención gubernamental en la materia. A juicio de Klitgaard (2000) un plan anticorrupción debe contener un conjunto de estrategias aplicables a cada contexto nacional pero posiblemente dichos planes no pasen de ser fina retórica sin acciones, recursos, responsables y tiempos de cumplimiento y, de hecho carezcan de una estrategia (Klitgaard, 2000:25). En este sentido, advierte que una estrategia

---

<sup>2</sup> A lo que me refiero como “zonas oscuras” de la democracia, es denominado “costes necesarios de la democracia” por González Amuchastegui (2003: 73) y los define como factores característicos de los regímenes democráticos, por lo tanto, no presentes en una dictadura, que puedan favorecer la corrupción y que constituyen un problema inseparable del sistema democrático.

anticorrupción no se focaliza sobre individuos corruptos, sino sobre *sistemas corruptos* susceptibles de varias actividades ilícitas, a partir de las cuales se diseña la estrategia.<sup>3</sup>

La fórmula de corrupción que propone Klitgaard<sup>4</sup> es:

$$\text{Corrupción} = \text{Monopolio del poder} + \text{Discrecionalidad} - \text{Accountability}$$

De acuerdo con esta fórmula, una estrategia anticorrupción debe contener mecanismos para reducir el monopolio del poder, limitar y clarificar la discrecionalidad e incrementar la transparencia. Así mismo, debe tener en cuenta que la corrupción es un crimen de cálculo económico, no una pasión, de manera que quienes delinquen tienen en cuenta el riesgo, la gravedad de la pena y el monto de la recompensa.

Adicionalmente, señala Klitgaard que una estrategia no debe atacar todas las formas de corrupción a la vez, de ahí la importancia de reconocer las modalidades de prácticas corruptas y desarrollar una clara idea de los fines y medios en el corto, mediano y largo plazo. Quizá la idea fundamental que subraya este autor es que el nivel óptimo de corrupción política es diferente de cero por cuanto el uso de los medios para alcanzar ese nivel cero de corrupción puede tener efectos indeseables sobre la democracia. Sin embargo, al reconocimiento de la imposibilidad de llegar a un gobierno y una sociedad libre de corrupción, tiene desde el punto de vista de la teoría de la Elección Pública un argumento de mayor peso que lo explica: la racionalidad individual que conlleva la búsqueda imparable de maximización del beneficio personal.

La "resignación" de aceptar que así somos y que la corrupción como modo de vida es inerradicable (Rabotnikof, 2003:54) surge, según un primer enfoque, de lo que Laporta (1997) denomina *causa última de la corrupción*. Según este autor, al hablar de corrupción hablamos de comportamientos humanos, de decisiones intencionales de los agentes

---

<sup>3</sup> Rose-Ackerman (2004) denomina a las políticas diseñadas de acuerdo al problema políticos "hechas a la medida" y señala que *"improving governance in individual countries will require carefully tailored policies carried out with the hard work and personal commitment of those on the ground."*

<sup>4</sup> Misas critica esta fórmula puesto que por un lado no permite aprehender la trama existente detrás de la corrupción, sus relaciones con la esfera política y con el mundo de los negocios y, por otro lado señala que si la fórmula fuera válida la corrupción en el sector privado sería significativamente mayor que en el público en virtud de la amplia discrecionalidad de los particulares gerenciando su negocio y la carencia de *competencias regladas* que les delimiten sus funciones puesto que en el mundo privado, a diferencia del público, lo que no se encuentra expresamente prohibido, se encuentra permitido (2005:12).

corruptos, debido a lo cual la causa última del hecho, se halla en la conducta deshonesta del actor público, de modo que "no hay ningún sistema de control posible, ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo" (Laporta y Álvarez, 1997:28), y señala que quizá los antídotos que tienen más fuerza son los internos al individuo y no los meramente externos, es decir, Laporta nos plantea una tarea complicada, moldear las convicciones y motivaciones humanas para reorientar la conducta mediante sistemas culturales y educativos.

Otra posición al respecto, originada en las huestes del Neoinstitucionalismo y la Elección Pública diría que ante la imposibilidad de regular el fuero interno de los individuos y ante la evidencia de su actuar maximizador en cualquier esfera de la vida, lo pertinente es aprovechar su conducta racional maximizadora y crear incentivos externos mediante estructuras institucionales que lo lleven a actuar en beneficio de la colectividad, no en ausencia, ni a pesar, sino gracias a su conducta naturalmente oportunista. Al respecto, Garzón Valdés advierte, "ya lo sabía Nicolás Maquiavelo: [L]os deseos humanos son insaciables, pues la naturaleza humana desea y quiere todo (...) de aquí surge (...) una eterna insatisfacción. En ese sentido, todo agente sujeto a obligaciones es corrompible y todo sistema normativo es potencialmente corrupto" (Garzón Valdés, 2003:35).

La mayoría de las propuestas de estrategias anticorrupción, parten entonces de la necesidad de fortalecer y reformar las instituciones, modificar los incentivos y conducir así la racionalidad humana a actos no corruptos. En este sentido, señala Rose- Ackerman (2005):

Hay un factor motivador humano que es universal y fundamental (...) el interés en sí mismo (...) los críticos lo llaman codicia, los economistas lo llaman maximización de utilidad. Cualquiera que sea la etiqueta, las sociedades difieren en la forma en que quienes las integran canalizan el interés en sí mismas. La corrupción endémica sugiere un fracaso generalizado en aprovechar este interés en pro de objetivos productivos.

Es decir, una estrategia anticorrupción fracasa si no aprovecha la racionalidad maximizadora para obtener sus propósitos. Adicionalmente, las estrategias anticorrupción no se reducen a una sola reforma en un solo ámbito; responden en su lugar a las múltiples causas y formas de expresión de la corrupción, no constituyen remedios causales ni modelos

únicos de aplicación generalizada; por el contrario representan más bien recomendaciones de buenas pautas para gobernar. Con base en lo anterior, podemos definir una estrategia anticorrupción como un conjunto de pautas de acción gubernamental no excluyentes sino complementarias, cuyo cumplimiento oportuno puede detectar, desmotivar, castigar y evitar el incremento de prácticas corruptas. Las propuestas de estrategias anticorrupción, abundan en la literatura económica y política de los últimos quince años. Organismos internacionales y reconocidos investigadores se han puesto a la tarea de estudiar el diseño de tales soluciones.<sup>5</sup>

### 1.3 RENDICIÓN DE CUENTAS Y SOCIEDAD CIVIL.

Antes de presentar los argumentos por los cuales es loable la empresa de articular esfuerzos entre el gobierno y la sociedad para enfrentar el problema público que representa la corrupción, es conveniente mencionar la literatura sobre rendición de cuentas, entendida como una exigencia determinante e imprescindible en cualquier política de lucha anticorrupción, dentro de la cual la participación ciudadana juega un papel decisivo. En ese sentido, Ackerman (2004), destaca el importante rol que puede jugar la sociedad en evaluar el desempeño o calidad de los servicios del gobierno y advierte que la *accountability* social será efectiva siempre que sea fundada en una relación constructiva entre la sociedad y el Estado. Indica, además, que ante la insuficiencia de la disponibilidad de información (transparencia) para garantizar la rendición de cuentas, es necesario que los gobiernos estimulen la participación ciudadana e institucionalicen mecanismos que la hagan viable.

Ackerman también parte de la idea de que las elecciones son insuficientes como

---

<sup>5</sup> Rose-Ackerman (2005) plantea la necesidad de una reforma institucional de fondo que tenga en cuenta las dimensiones de cada país y que contiene los elementos de un programa para la rendición de cuentas y el Estado de Derecho con los siguientes elementos: restricciones al uso privado de la violencia, reglamentación clara de los derechos de propiedad, reforma de los sistemas penal y civil para facilitar la actividad económica privada, reforma de la procuraduría pública y del poder judicial, experimentos con procesos participativos y reforma burocrática que incluya contratación por méritos. Por su parte Klitgaard (2000) ha diseñado estrategias de aplicación nacional y local que demuestran (como en el exitoso caso de la ICAC -Independent Commission Against Corruption- en Hong Kong) la necesidad de reformular la ciudad frente a las exigencias globales. Stapenhurst (1999) y otros investigadores del Banco Mundial han propuesto la construcción de un modelo de integridad nacional. Tulchin y Espach (2000) han analizado la complejidad de la corrupción y de su combate para el caso latinoamericano.

mecanismo de rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas y que los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, mediante agencias, han resultado bastante irregulares en su desempeño en la región, de manera que "la participación de grupos comunitarios, ONG's y ciudadanos en general es uno de los factores más importantes que contribuyen a explicar los buenos resultados de los mecanismos de rendición de cuentas" (Ackerman, 2004:10), puesto que puede robustecer las estructuras de rendición de cuentas.

Por su parte, Peruzzotti y Smulovitz (2002) se refieren al término de *accountability social* como un mecanismo de control vertical, no electoral de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos que no se circunscribe a la participación de la sociedad en las elecciones, sino que parte de una ciudadanía activa y medios de comunicación autónomos, constituyéndose en una vía alternativa para exigir rendición de cuentas a los gobiernos y que puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Estos autores señalan que la *accountability social* en América Latina, se apoya en tres estrategias fundamentales no excluyentes: jurídica, movilizacional y mediática y representa el conjunto de acciones de la sociedad civil dirigidas a investigar y exponer abusos por parte de oficiales públicos.

Jonathan Fox (2005), indica que la *rendición de cuentas política* es una noción que no permite incluir formas alternas de control, como es el caso del control social, y propone una noción amplia de *política de rendición de cuentas*, que incluye, pero no se limita, a las relaciones formales de autoridad institucional que delimitan la rendición de cuentas política. Subraya así la necesidad de un enfoque amplio para entender las posibilidades de interacción sinérgica entre agentes de rendición de cuentas, dentro y fuera del Estado. Señala, además, que por medio de la acción colectiva, de los medios de comunicación y del uso estratégico de la información, la sociedad civil expone los abusos del poder, promueve nuevos paradigmas y eleva las expectativas para el desempeño de los sectores público y privado.

Sin embargo, algunos autores consideran que la capacidad de control de la sociedad civil es intrínsecamente débil o inconveniente. John Stuart Mili y Walter Lippmann, opositores a la participación, consideran que las limitaciones intelectuales de los ciudadanos no



conducen a que éstos puedan ejercer una participación popular igualitaria; argumentan que los ciudadanos no tienen suficientes conocimientos para participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones, de modo que la ignorancia sobre aspectos legales, financieros y técnicos son el principal obstáculo para legitimar su participación.

En la literatura sobre rendición de cuentas se han creado numerosas categorizaciones atendiendo a diversos criterios; entre ellas, es usual encontrar alguna referencia frente al rol de la sociedad en esta exigencia democrática. Botana (2001) indica que, en general, podemos hablar de dos vertientes del concepto de *accountability*, por un lado, se encuentran los datos objetivos, legales e institucionales del régimen constitucional que establecen los mecanismos de control y responsabilidad entre los poderes del Estado y sus diversas agencias y, por otro lado, las exigencias políticas y sociales de rendición de cuentas. A partir de estas dos aproximaciones, según el autor, se abre un abanico de especulaciones teóricas imparables. Quizá la clasificación más conocida es la de Guillermo O'donnell (2002), quien distingue entre *accountability* vertical y *accountability* horizontal. En la horizontal los intercambios se producen dentro de una red de agencias estatales que se controlan y equilibran mutuamente; la vertical, en cambio, implica la existencia de un agente de control social externo: principalmente el electorado, cuyo instrumento de control es su voto; es decir, para O'donnell el papel de la sociedad civil para controlar la actividad pública se circunscribe a las elecciones.

Schedler (2004) señala que la responsabilidad por el ejercicio de lo que denomina *accountability político y moral* corresponde a los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos de la oposición, y lo que llama *accountability administrativo* es frecuentemente designado a agencias especializadas para ejercer el control. Sin embargo, en virtud de la importancia que este autor concede a la faceta de *enforcement* de la rendición de cuentas, y ante las sanciones simbólicas y no legales que impone la sociedad en situaciones irregulares, Schedler considera la forma de rendición de cuentas ante la ciudadanía inherentemente débil. En el mismo sentido, Scott Mainwaring (2003) define la *accountability* política como las relaciones formalizadas que dan a algunos actores la autoridad de vigilar y/o sancionar a agentes públicos. Para este autor, el monitoreo de las autoridades públicas por fuera del marco institucional (realizado por organismos civiles o por la sociedad) cae fuera de su definición de su concepto de

*accountability*, puesto que señala que *accountability* implica no sólo contestabilidad sino también obligación legal de responder o el derecho institucionalizado de un agente de *accountability* de imponer algún tipo de sanción al agente público que incumple. Mainwaring habla así de *accountability intraestado*, *accountability electoral* (o *vertical*) y al papel de la sociedad lo deja aparte, denominándolo *vigilancia societal*.

Existe otra posición negativa frente a la participación ciudadana, sostenida por los defensores de la democracia representativa, quienes argumentan que la participación es una sobrecarga de las demandas sociales que pueden poner en riesgo los procesos de acumulación de capital y la lógica misma del sistema representativo. Por eso su reacción es descalificar a la participación como amenaza a la gobernabilidad y a la estabilidad del sistema político y señalar la vulnerabilidad de los ciudadanos al juego de intereses políticos en la esfera pública.

Desde esta perspectiva, permitir mecanismos participativos es, permitir las posibilidades de captura de los ciudadanos por elites políticas, de ahí que la mejor opción sea mantenerlos al margen de las decisiones públicas. Identificamos entonces, tres argumentos esenciales para considerar que el control social es débil o impertinente: la ausencia de posibilidades de coerción de la ciudadanía frente al gobernante que incumple, la incapacidad técnica y operativa de los ciudadanos para fiscalizar y evaluar la labor pública y la fragilidad ciudadana a la manipulación política.

El asunto, en últimas, es que luchar contra la corrupción no debería ser visto como un fin en sí mismo, sino como la posibilidad de reformar la gestión pública. La transparencia y la rendición de cuentas contrarrestan los efectos de la corrupción, pero sin una reforma articulada hacia cambios institucionales necesarios y sin la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública, difícilmente podrán apreciarse sus efectos. En el apartado siguiente se aborda este último punto.

## CAPÍTULO 2

# La lucha anticorrupción y la participación ciudadana: respondiendo a la lógica de Gobernanza

---

*"No single actor, public or private, has the knowledge and information required to solve complex, dynamic, and diversified problems; no actor has an overview sufficient to make the needed instruments effective; no single actor has sufficient action potencial to dominate unilaterally."*

Kooiman, Jan (2000:142)

En este apartado se presentan los argumentos que conceden importancia a la participación ciudadana dentro de las actividades gubernamentales y dentro de las campañas de lucha anticorrupción, en particular. Kisubi señala que *"where the attempts have been genuine but nevertheless failed, invariable one ingredient is missing: the involvement of civil society"* (1999:117), esto es, a falta de compromiso de la sociedad con el esfuerzo anticorrupción, las posibilidades de éxito de la propuesta se reducen. Lo anterior, porque el hecho de formular e implementar una norma, no constituye una respuesta a la corrupción por sí misma. La lucha anticorrupción demanda que el público esté informado acerca de las dimensiones de la corrupción en cada país y de los instrumentos disponibles para controlarla, pero que además de estar informado de ello, participe dentro de la campaña anticorrupción.

Ignorar completamente a la sociedad civil en una estrategia anticorrupción, significa olvidar una de las principales herramientas disponibles para el logro de sus propósitos. Pero más allá de esta evidencia, la pregunta que surge es ¿Por qué vincular a los actores sociales (individuales u organizados) al control y combate de la corrupción? Para dar respuesta a este interrogante, es necesario preguntarse, de modo más general, ¿Por qué involucrar actores sociales y privados dentro de actividades tradicionalmente definidas como gubernamentales?

Es pertinente ubicar la respuesta en el periodo de análisis que interesa en este estudio. Los cambios institucionales producidos a partir de la década del 90 implicaron una

reestructuración del Estado mismo bajo cuestiones como desregulación, privatización, reducciones drásticas del servicio civil, introducción de prácticas de gerencialismo en el sector público y creación de agencias semiautónomas, entre otras modificaciones, que han privado al Estado de muchas de las fuentes tradicionales de poder, de su convencional capacidad directiva en materia de política –entendida como *policy*–, de sus capacidades institucionales, e incluso de su legitimidad. El resultado de estos cambios ha sido una dramática alteración del panorama político, de manera que para el Estado se ha hecho más difícil mantener el control sobre el ambiente interno e imponer su voluntad sobre la sociedad; de ello se deriva la necesidad de preguntarse por los nuevos instrumentos o nuevas formas de intercambio entre el Estado y la sociedad que pueden ser desarrollados para asegurar el control político y el apoyo social (Pierre, 2000:2).

Al respecto, se plantean en el escenario político estrategias alternativas a través de las cuales el Estado pueda articular y perseguir los intereses colectivos, sin necesidad de acudir a instrumentos coercitivos; formas alternativas que, sin embargo, no reemplazan sino que complementan la persecución de los intereses colectivos a través de los canales institucionales tradicionales. Este conjunto de estrategias políticas emergentes para que los Estados redefinan su rol en la sociedad se ha denominado *gobernanza* en años recientes.

De acuerdo con Jon Pierre (2000), la gobernanza tiene un significado dual: por un lado se refiere a las manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado a su ambiente externo lo cual sucede en los últimos años del Siglo XX y, por otro lado, denota una representación conceptual o teórica de la coordinación del sistema social y el rol del Estado en este proceso. En este sentido, la emergencia de la gobernanza no debe ser vista *prima facie* como una prueba del deterioro o declive del Estado, sino como su habilidad para adaptarse a cambios externos, como una respuesta institucional a las rápidas transformaciones en el ambiente estatal en la última década del siglo pasado. En palabras de Peters y Pierre (2005: 64) *"the principal adaptation has been an increasing involvement of societal actors in governance and with that change some blurring of any clear distinction between the public and private sectors. This statement does not mean that government has abdicated its responsibilities to steer the society, but only that there is now a wider range of instruments available for achieving public purposes"*.

Otros autores, empero, estiman que una vez percatada la crisis de gobernabilidad en términos de capacidad y legitimidad de los gobiernos democráticos tradicionales, se evidenciaron las dificultades crecientes del gobierno para reaccionar ante entornos cada vez más complejos, inciertos y dinámicos y ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, que pone en tela de juicio la legitimidad de las intervenciones públicas, (Blanco y Gomá, 2003).

Sea por crisis de gobernabilidad o por habilidad adaptativa de los gobiernos, lo cierto es que se hizo evidente la necesidad de cambiar la forma de gobierno tradicional de las democracias liberales y de pensar en vías de interacción con la sociedad más allá de los sistemas electorales, puesto que, apoyándonos en Kooiman *"governance theory starts from diversity, dynamics and complexity of the societies to be governed"* (2000:163).

El término gobernanza es definido como el "arte o manera de gobernar [para] el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, [y para] un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía",<sup>6</sup> mientras que gobernabilidad es entendida como la "cualidad de gobernable".<sup>7</sup> Kooiman (2000) señala que la gobernanza puede ser entendida como el esfuerzo total de un sistema por gobernar, siendo la gobernabilidad el resultado de este esfuerzo. Peters y Pierre (2005), precisan que *"governability is the flip side of governance"*, pero advierten que son conceptos que deben vincularse de forma dinámica en la práctica. Gobernabilidad hace referencia al conjunto de instrumentos y capacidades de que dispone el Estado para gobernar, mientras que gobernanza es un concepto más amplio que implica la posibilidad de involucramiento de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales. La gobernanza implica que la democracia la dirige un sistema de gobierno, no un sujeto de gobierno, quien en últimas es necesario, pero no suficiente para gobernar.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance) Citando el Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

<sup>7</sup> [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance) Citando el Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Sin embargo, los conceptos de Gobernanza y Gobernabilidad suelen asimilarse. Así, Daniel Kaufmann (2006) y el grupo de investigadores del WBI entiende la Gobernanza *-governance-* como el "conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país" y sugiere medirla mediante indicadores de gobernabilidad.

<sup>8</sup> Luis Aguilar Villanueva en conferencia presentada en el marco de los 30 años de la FLACSO -México- el 26 de octubre de 2005.

La gobernanza pone como centro del problema el proceso de gobierno y no al gobierno como institución; de ahí que se pregunte por las prácticas directivas, en lugar de las capacidades directivas. La solución ya no es dotar al gobierno de vías institucionales de acción sino construir prácticas y relaciones que tienen como premisa la idea de que la dirección de la sociedad es una acción colectiva compuesta por acciones gubernamentales y extragubernamentales.

No existe, sin embargo, un único argumento de por qué esto sea deseable o necesario que suceda. El discurso de gobernanza puede ser inclusivo de múltiples posturas que van desde las versiones neoliberales que aseveran que la mejor manera de gobernar es dejar de gobernar, hasta apuestas radicales en pro de la democracia y el protagonismo social. Así pues, el término gobernanza ha sido empleado para diversas cuestiones y reformas al Estado, incluso opuestas entre sí, lo que evidencia la indeterminación y maleabilidad del concepto. En efecto, hay quienes argumentan que dentro del mismo paquete de reformas, existen modelos de pensamiento que frecuentemente son incompatibles entre sí, lo que mengua el eventual éxito de las reformas y evidencia no sólo la incompatibilidad de ideas y propósitos, sino también la necesidad de tener en cuenta el contexto nacional en que se aplican (Peters, 2001).

Pierre y Peters (2005) argumentan al respecto, que los enfoques de gobernanza han aparecido en la literatura a manera de falsas dicotomías puesto que es claro que estos enfoques tienen en común el requerimiento de la concurrencia –y no la exclusión tanto de redes sociales como de un Estado fortalecido, es decir, sostienen la idea de que el fortalecimiento del Estado no es incompatible con la vinculación de la sociedad a las tareas gubernamentales, en virtud de que para algunos componentes de gobernanza, el gobierno es esencial; sobre todo tratándose de gobernanza democrática. De ahí que el gobierno pierda exclusividad pero conserve su centralidad en la actividad gubernamental.

Así mismo, la perspectiva de gobernanza en general comparte la necesidad de recurrir a un mayor acompañamiento de la sociedad para servir de peso a las burocracias estatales, que han demostrado ser ineficientes, disfuncionales y corruptas (Guttman, 2004). No obstante lo anterior, es claro que existen marcadas diferencias en la forma en que cada

enfoque de gobernanza promueve la vinculación de los ciudadanos a los procesos y decisiones públicas, así como en los argumentos que esgrimen para ello.

## 2.1 FORMAS DE INCLUSIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL BAJO DISTINTOS MODELOS DE GOBERNANZA

Pese a que existen en la literatura numerosos criterios para clasificar los enfoques de gobernanza, se agruparon los argumentos en dos grandes enfoques. El primero, que podríamos denominar gobernanza gerencialista, contiene las variaciones de los modelos de mercado para reformar el gobierno y conducir la sociedad y alude a la corriente conocida como Nueva Gestión Pública (NGP) o *New Public Management*. El segundo enfoque, al que aquí se denomina gobernanza participativa, reúne posturas que van desde el *Participatory State* hasta argumentos a favor de la democracia directa. Este último enfoque suele también denominarse Nueva Gobernanza Democrática o *New Public Governance*.<sup>9</sup>

Dentro de estos dos enfoques de gobernanza y atendiendo a los siguientes dos criterios, se analizan los mecanismos de participación ciudadana que promueve cada enfoque.

---

<sup>9</sup> En 1996 Guy Peters presentó cuatro tipos de orientaciones o escuelas de las reformas de *governance*: Orientación al mercado, a la flexibilización del aparato gubernamental, a la desregulación y por último, orientadas a la participación. Para efectos de nuestra clasificación, entendemos que las tres primeras categorías de Peters hacen parte de la Gobernanza entendida como Nueva Gestión Pública, dejando las reformas orientadas a la participación para el enfoque de Gobernanza Participativa. Casi diez años después, Peters y Pierre (2005) sugieren cinco modelos analíticos de Gobernanza: Estatista, Liberal Democrático, Estado Céntrico, Escuela Alemana de Gobernanza y el modelo de Gobernanza sin Gobierno. Nuria Cunill (1997) por su parte, señala que la participación ciudadana en la actividad gubernamental, se mueve teniendo como escenario dos horizontes normativos diferentes y en constante tensión: mercantilización o politización de las relaciones sociales y es radical en afirmar al respecto que la oferta institucional para la participación ciudadana en América Latina se ha concentrado en el primer horizonte normativo. Enrique Cabrero (2004) alude a la tensión que se presenta en la convivencia inevitable entre reformas promovidas por la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza Democrática. En similar sentido Aguilar Villanueva (2005) se refiere al modelo de Gobernabilidad para aludir al enfoque que busca aumentar las capacidades administrativas del gobierno mediante reformas institucionales promovidas desde la Nueva Gestión Pública y reserva el término Gobernanza para aludir al enfoque bajo el cual la dirección de la sociedad es una tarea colectiva y no exclusiva del gobierno. Principalmente sobre estos autores y clasificaciones se estructuran los dos enfoques que se presentan.

**2.1.1. De acuerdo al grado de involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública:** Siguiendo este criterio es posible hablar de cuatro niveles de participación dentro de los cuales se implementan distintos mecanismos participativos:

**a) Información:** Esta escala de participación consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. Es el nivel más básico de participación y se ha convertido en tema central de debate puesto que la fluida circulación de información, se erige como requisito indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas, pilares básicos de las reformas de gobernabilidad promovidas en las dos últimas décadas. Sólo un gobierno transparente y abierto al escrutinio público puede considerarse realmente democrático, porque sólo así es posible el control del aparato gubernamental. En ese sentido, han cobrado vigor las Leyes de Acceso a la Información y la implementación de mecanismos que garanticen a los ciudadanos la posibilidad de contar con información acerca del funcionamiento del gobierno y de ejercer así, sus derechos constitucionales, tales como la libertad de opinión, de expresión, el derecho a informar y recibir información veraz e imparcial y el derecho de petición<sup>10</sup>, evidenciando el cambio del principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una necesidad de conocer al principio de un derecho por conocer (Ackerman y Sandoval, 2005).

Generalmente es este tipo de legislación el que permite instrumentar los derechos constitucionales relativos al acceso a la información. Los mecanismos que dichas leyes u otro tipo de medidas de política pública pueden implementar para garantizar el flujo de información entre el gobierno y los ciudadanos pueden consistir en la creación de organismos para garantizar el derecho a la información, en la obligación de las entidades del gobierno de implementar oficinas de quejas y reclamaciones, de publicar estados de cuenta y desarrollo de sus contrataciones, de tener portales de Internet con buzón de sugerencias, establecer plazos y sanciones en caso de que se niegue la información a los ciudadanos, entre otros. Lo cierto es que el nivel de involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública en esta escala, se limita a conocer sobre el funcionamiento

---

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia, Artículos 20 y 23.



gubernamental y no tanto a influir sobre él; pero sin duda, es un escalón imprescindible para posibilitar cualquier interacción democrática entre el gobierno y la sociedad.

**b) Consulta:** Este nivel de participación pretende obtener la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tenga información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política sobre la cual el gobierno interviene o intervendrá. Este tipo de participación puede considerarse indirecta, en la medida en que el grado de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública depende ante todo de la receptividad de los actores gubernamentales ante la opinión o información suministrada por los ciudadanos.

Dentro del nivel de Consulta se encuentran mecanismos tales como encuestas de opinión, encuestas de satisfacción de usuarios, formación de consejos consultivos así como de juntas asesoras que dada su capacidad técnica pueden lograr influenciar las decisiones públicas, lo que no sólo depende de sus conocimientos sobre el problema público sobre el cual son consultadas, sino también de sus relaciones políticas con los decisores públicos.

Adicionalmente, pueden entenderse como mecanismos consultivos las vías legislativas directas tales como referendo, consulta popular y plebiscito. El nivel consultivo puede constituir una vía frecuente de formulación de intereses sectoriales dentro de las políticas públicas lo cual depende, como se dijo, no sólo de la calidad del juicio o de la opinión suministrada por los consultados sino de la voluntad política de atender a la información que ellos suministran.

**o) Cooperación o Cogestión:** El nivel cooperativo alude a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas. Particularmente a nivel local se implementan el tipo de mecanismos cooperativos en los que la ciudadanía participa en la prestación de algún servicio público mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de organizaciones no gubernamentales por ejemplo para el suministro de agua en localidades rurales. Igualmente, pueden promoverse mecanismos cooperativos que promuevan la constitución de comités

voluntarios de atención de desastres o de construcción de escuelas públicas que asumen una responsabilidad tradicionalmente gubernamental.

Estas vías de participación han ganado terreno en Latinoamérica. Cunill al estudiar la oferta institucional para la participación ciudadana en América Latina, encuentra que “la autogestión social que combina manejo descentralizado de los recursos y creación de cuerpos colegiados para su administración, se erige en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos” (1997:81.)

Dentro de los mecanismos de tipo cooperativo cabe resaltar, así mismo, aquellos que buscan la formación de redes ciudadanas de vigilancia de la gestión pública que funcionen a modo de sensores o “alarmas contra incendios” que permitan detectar por medio de la cooperación ciudadana, los riesgos y sospechas de actividades corruptas dentro del gobierno.<sup>11</sup>

**d) Decisión:** En el nivel de decisión, los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental (Cabrero, 1999), es decir, su participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en elemento indispensable para la toma de decisiones públicas. Este es quizá el nivel de participación ciudadana que compromete un mayor y más importante espacio para la sociedad dentro del ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, la co-decisión es una escala difícil de alcanzar puesto que supone un alto grado de compromiso de los ciudadanos con el interés público así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada, es decir, exige una interacción democrática, permanente y cercana entre los ciudadanos y los decisores públicos; por esta razón, este tipo de mecanismos suelen encontrarse en mayor medida en el ámbito local.

---

<sup>11</sup> Según McCubbins y Schwartz (1984), los mecanismos de control pueden asumir dos formas básicas: “alarmas contra incendios” o “patrullas policiales”. El tipo de “patrullas policiales” se refiere a esquemas de control comparativamente centralizados establecidos desde el Estado, que cuentan con un cierto sustrato organizacional que lleva adelante las funciones de monitoreo y de carácter relativamente permanente. Las “alarmas contra incendios”, en cambio, responden a una estrategia de control menos centralizada.

Hay quienes sostienen que sólo este nivel constituye la verdadera participación ciudadana, en la medida que se remite a la faceta política de los ciudadanos y no sólo a la mercantil. Nuria Cunill (1997) señala que el objetivo de la participación ciudadana es la construcción de espacios públicos que perciban e identifiquen problemas de la sociedad pero que además los tematizan de forma convincente y persuasiva y, ante todo, que logren ser procesados en el ámbito de decisión del sistema político del que la misma ciudadanía hace parte. Por tanto, entiende la participación ciudadana como la expresión de la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.

Algunos autores hablan de una pugna o dicotomía entre la “participación consultiva” y la “participación resolutoria”. Al respecto indica Cunill (1997) que “la primera modalidad es sostenida fundamentalmente desde los ámbitos gubernamentales (...), la segunda, en cambio, aduciendo que el problema central es lograr compartir el poder político –en función de su redistribución- sólo acepta una injerencia directa en los procesos de toma de decisiones” (Cunill, 1997: 103). Ejemplos de mecanismos de participación en el nivel decisorio son el presupuesto participativo y los consejos ciudadanos con poder de decisión.

**2.1.2 De acuerdo con la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se prevé el involucramiento de la participación ciudadana:** Una vez superado el modelo de gobierno interventor y conocidos los límites y la escasez a que se enfrenta el decisor público en una sociedad democrática, el gobierno por políticas públicas abre las puertas a una etapa de intervenciones selectivas cuyo instrumento básico es la política -entendida como *policy*- y que alude a la concatenación de decisiones o acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo, dando lugar a actos formales que pretenden modificar el comportamiento de grupos sociales que se supone, originan el problema colectivo a resolver (*grupos-objetivo*), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (*beneficiarios finales*), y dentro de la cual también pueden verse involucrados *grupos terciarios*, siendo afectados de forma positiva o negativa (Knoepfel, versión sin publicar).

Bajo este nuevo patrón de *policy making* la sociedad adquiere un rol determinante, en la medida en que se modifican las reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de su relación con el gobierno. En ese sentido, las políticas públicas son entendidas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Aguilar Villanueva, 1992:36, Subrayas fuera de texto), generándose todo un abanico de estrategias de acción corresponsable que diluye las fronteras entre lo público y lo privado.<sup>12</sup>

Dentro del proceso de políticas públicas, la literatura especializada diferencia las siguientes etapas: surgimiento del problema e inclusión en la agenda, formulación y adopción del programa de política o etapa de diseño, implementación de la política y evaluación de la política (Knoepfel, versión sin publicar y Weimar & Vining, 1989). La intervención de los actores particulares puede darse en distintos momentos de la política y es un elemento que el analista de política debe tener en cuenta en cada etapa.

**a) Intervención en el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda:** Esta etapa, también llamada definición del problema, comprende las representaciones y tematización que los actores gubernamentales y no gubernamentales realizan de la situación no deseable o problema social, de cuyo debate surge la decisión de incluirlo en la agenda de políticas como problema público. En palabras de Parsons (1996:87) en esta etapa hay una transición de *issue* a *problem*. Partiendo de la base de que en un gobierno democrático los problemas públicos son una construcción colectiva vinculada con las percepciones, intereses y recursos de los actores involucrados, es claro que esta es quizá la fase del proceso de políticas donde los actores sociales tienen mayores oportunidades de intervenir. Particularmente en esta etapa resulta importante el papel de los medios de comunicación y de las movilizaciones sociales que influyan en la forma de abordar y presentar el asunto.

---

<sup>12</sup> Velásquez señala que la verdadera participación ciudadana debe entenderse como *intervención* antes que como *incorporación*, puesto que “incorporar significa que una serie de agentes externos de diversa índole (...) ponen en marcha estrategias de capacitación y promoción popular encaminadas a integrar a los marginales al mundo moderno” (2003:58), es decir, cuando se habla de incorporación se pierde autonomía en el proceso de participación.

b) *En el diseño de la política*: El diseño de la política fija las bases técnico-jurídicas en las que se asientan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operacionales de la acción pública, cuyos elementos deberán estar organizados lo más coherentemente posible a fin de obtener el impacto deseado. La formulación y adopción del contenido de la política suele ser apreciada como un momento técnico en el cual predominan los cálculos de costo-beneficio y el diagnóstico del problema, para que los *policy makers* programen las estrategias y mecanismos que se implementarán en cada caso particular.

Bajo esta perspectiva la intervención de actores sociales en esta etapa podría no sólo ser innecesaria sino incluso impertinente; sin embargo, cuando la legitimidad y el apoyo a la política están en juego, es claro que de algún modo los ciudadanos serán tenidos en cuenta y cada enfoque de gobernanza lo hará a su modo. Lo cierto es que los actores implicados en la programación o diseño de la política, así como su margen de maniobra institucional, “resultan sumamente dependiente de los regímenes nacionales” (Knoepfel, versión sin publicar: 140) así como del grado de formalización de la política, pues los procesos legislativos representan una fase mucho más restringida a la participación ciudadana que la etapa de formulación del problema.

c) *En la implementación*: Esta etapa es entendida como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación [o diseño], tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Knoepfel, versión sin publicar: 143), es decir, se trata de la ejecución o aplicación de lo planeado. Weimer & Vining (1989) señalan que la etapa de implementación está constituida por un conjunto de decisiones que deben tener en cuenta los actores y sus recursos puesto que ejecutar cualquier política pública requiere el concierto de los actores necesarios para sacar adelante sus objetivos porque si no se prevén estrategias y reacciones de los implicados, posiblemente la política encuentre opositores y no pueda canalizarse esa oposición.

En ese sentido, Knoepfel señala que “contrariamente a la fase de programación, la cual puede llevarse a cabo sin que se establezca ningún contacto directo con la sociedad civil, toda etapa de implementación se dirige, por definición, a actores externos al subsistema político administrativo” (Knoepfel, versión sin publicar: 145). Es tal la importancia del

papel de los actores de política en esta etapa que se ha llegado a considerar a la implementación como un "juego" o proceso competitivo dentro del que se encuentran inmersos los actores, (Bardach 1977, *Citado por Knoepfel*). Frente a dicho juego, el analista debe realizar un análisis relacional para conocer las interacciones entre los grupos objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios y, actuar en consecuencia.

Así las cosas, dentro de la etapa de implementación es posible encontrar distintas posibilidades de intervención en la política, como la co-gestión, el monitoreo y fiscalización del desarrollo de la política, o el simple papel de destinatarios de decisiones adoptadas sin su concurrencia. El tipo de mecanismo que la política prevea depende no sólo del tipo de política sino del enfoque de gobernanza de que se trate.

**d) En la evaluación de la política:** Una vez diseñada e implementada, una política pública debe ser objeto de evaluación con el fin de apreciar los efectos logrados por la intervención gubernamental. El grado de involucramiento ciudadano en esta etapa depende del tipo de evaluación y del tipo de política de que se trate puesto que puede tratarse de un proceso de medición técnica del cual el público generalmente sólo conoce los resultados. Sin embargo, es creciente la tendencia a involucrar mecanismos participativos en los procesos de evaluación de políticas puesto que ello permite, en gran medida, garantizar la veracidad de los resultados que son publicados y la legitimidad de la intervención evaluada. Según Knoepfel, "las evaluaciones representan un instrumento de información, de pilotaje y de legitimación primaria (por el consenso legislativo subsecuente) y secundaria (debido a que se hacen validar por los actores sociales) de las políticas públicas". Su objetivo, entonces, puede ser iniciar una medida, legitimar una decisión, mejorar la implementación, controlada, entre otros.

Valga añadir que para ciertas intervenciones gubernamentales, como es el caso de las políticas anticorrupción, difícilmente se establecen mecanismos de evaluación, se generan más bien vías para conocer la percepción sobre este problema público que dada su complejidad, resulta difícil de medir y de evaluar debido a la complejidad de aislar el efecto de la política para conocer su verdadero impacto en los resultados. Sin embargo, es una necesidad creciente de los gobiernos disponer de vías de evaluación en materia de lucha contra la corrupción, a lo cual puede ayudar la focalización de las intervenciones.

Además de estos dos criterios, es importante mencionar el origen y grado de institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Algunos autores señalan que cuando el origen de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana es estatal y los sujetos sociales son convocados a ellos, los ciudadanos pierden su autonomía política y se desnaturaliza el sentido de la participación, de modo que el involucramiento en dichos mecanismos pre-diseñados más que participación sería *colaboración funcional* con el gobierno.

La crítica que se plantea, entonces, es que la institucionalización de formas de participación ciudadana desde el Estado, condiciona la forma y el alcance de la participación, encontrándose que las modalidades más favorecidas en los diseños institucionales son la consulta y la cooperación social (Cunill, 1997). Por esta razón frente a la opción de participar “dentro o fuera” del aparato estatal, quienes temen la cooptación de los actores sociales por el sistema político, optan por participar sólo al margen de las decisiones gubernamentales para mantener su autonomía.

Sin embargo, es evidente que una intervención al margen del aparato estatal, difícilmente lograría incidir en las decisiones públicas. Así, el temor de que los ciudadanos sean cooptados supone no sólo la debilidad institucional sino también la debilidad de las organizaciones sociales y no deja de ser un prejuicio que se convierte en impedimento para desarrollar interacciones productivas conjuntas entre el Estado y la sociedad. La deliberación pública y la igualdad política en una democracia, pueden existir al margen del Estado pero también dentro de él, y esto no necesariamente lesiona la autonomía de los actores sociales. Por esta razón no se considera para este estudio el origen del mecanismo participativo como un criterio de clasificación, puesto que en una Democracia, la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana es algo no sólo posible sino incluso deseable, ya que en desarrollo de los postulados constitucionales, el Estado debe promover vías de comunicación con la sociedad que vayan más allá del voto. Sea que provenga de una propuesta gubernamental como de la misma ciudadanía, lo importante es el papel que juega dicho mecanismo dentro del proceso de políticas.

En la Tabla 2.1 se presenta la combinación de mecanismos de participación ciudadana que resulta de los dos criterios atendidos en este trabajo: el nivel de involucramiento de

los ciudadanos en la gestión pública y la etapa del ciclo de políticas en que dicho involucramiento tiene lugar.

**Tabla 2.1**  
**Tipo de Mecanismos de Participación Ciudadana**  
**resultantes de los dos criterios de clasificación utilizados**

SEGÚN LA ETAPA DEL CICLO DE POLÍTICAS:		SEGÚN EL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS CIUDADANOS:			
		Información (If)	Consulta (Cs)	Cooperación (Co)	Decisión (De)
	Def. problema (Dpr)	If, Dpr	Cs, Dpr	Co, Dpr	De, Dpr
	Diseño (Ds)	If, Ds	Cs, Ds	Co, Ds	De, Ds
	Implementación (Im)	If, Im	Cs, Im	Co, Im	De, Im
	Evaluación (Ev)	If, Ev	Cs, Ev	Co, Ev	De, Ev

Como resultado de los criterios utilizados, obtenemos una matriz de mecanismos posibles. Combinaciones que se encontrarán en mayor o menor medida en cada uno de los modelos de gobernanza que se tratan. Así, el enfoque participativo, por ejemplo, tenderá a privilegiar mecanismos de participación ciudadana del nivel de decisión en la etapa de diseño (De, Ds).

## 2.2 DOS ENFOQUES DE GOBERNANZA

Como se mencionó, para fines analíticos agrupamos los distintos modelos de gobernanza en dos enfoques básicos dentro de los cuales vemos los mecanismos participativos que promueven.

### 2.2.1 Gobernanza como *Nueva Gestión Pública (Gobernanza Gerencialista)*

Algunos autores entienden la gobernanza como un conjunto de reformas “desde arriba”, impuestas a muchos países –particularmente a países en transición y en desarrollo– por organismos de financiamiento internacional, que pretenden insertar medios para controlar,



complementar o reemplazar a las disfuncionales burocracias en el desempeño de funciones públicas, estableciendo nuevas relaciones institucionales entre el sector gubernamental y el privado, así como con organizaciones sociales; es decir, esta perspectiva asimila el discurso de gobernanza a la corriente conocida como Nueva Gestión Pública cuya base argumentativa es la Elección Pública y cuyo modelo operativo viene dado por el Nuevo Institucionalismo Económico.

Este enfoque de gobernanza plantea la idea de un gobierno que necesita ayuda de la sociedad civil y del mercado ante la inminente complejidad de la tarea de gobernar. Se erige entonces no como “una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino [como] una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto sociotecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI” (Arellano, 2004:17), opción que se dirige a dos objetivos primordiales: uno, eliminar las burocracias estatales disfuncionales controlándolas, complementándolas o reemplazándolas y dos, aprovechar los recursos no gubernamentales para a) hacer que el Estado rinda cuentas y b) complementar y quizá reemplazar al Estado en el desempeño de los fines públicos (Guttman, 2004:19). Según lo anterior, la participación ciudadana representa para este modelo, una herramienta más de gestión, mediante la utilización de terceras personas y técnicas privadas de administración para controlar y complementar el gobierno.

Dos argumentos parecen fundamentar entonces el involucramiento de los ciudadanos en las tareas gubernamentales: las insuficiencias del gobierno y la utilidad que le representa acudir a la sociedad civil para el desarrollo de tareas tradicionalmente gubernamentales. El primer argumento, alude al rol de la participación ciudadana como respuesta a las fallas de la gestión gubernamental tradicional. Ante la evidencia empírica de que el gobierno presenta fallas en su desempeño, es la sociedad la que debe entrar a suplir esas instancias y mecanismos intrínsecamente ineficientes, corruptos o inadecuados.<sup>13</sup>

Mediante esta justificación, se introdujo un gran número de reformas que pretendían reducir el Estado y asignar tareas públicas a particulares, o trasladar al terreno público,

---

<sup>13</sup> Existe una falla de gobierno cuando la intervención del Estado conduce a una situación de menor eficiencia o mayor desigualdad en comparación con la situación antes de su intervención.

prácticas gerenciales del sector privado que incrementaran su eficiencia. De este modo, el Estado cede terreno, se descarga de sus responsabilidades públicas arguyendo una razón que, sin duda, tiene peso: si yo Estado no gobierno bien, entonces mejor no gobierno. Esta justificación de la actuación de la sociedad civil en arenas públicas, se relaciona con el modelo de gobernanza de "governance without government" del que hablan Pierre y Peters (2005: 40), en el cual se reduce significativamente la autoridad del gobierno como centro visible de conducción de la sociedad.

El segundo argumento se refiere a la "utilidad" de la participación ciudadana para reducir costos de transacción y de operación de las actividades gubernamentales. En palabras de Ackerman "*participation is usually seen to be important only insofar as it reduces government costs and responsibilities*" (2004b: 447). Bajo este argumento, se concibe a los actores sociales como colaboradores descentralizados del gobierno, reduciendo considerablemente, sus costos de transacción.<sup>14</sup> Los actores sociales de esta forma, resultan "útiles" para el gobierno, y así, la estrategia de involucrar a la sociedad civil en la implementación de una política pública, se erige como un valioso recurso para los *policy makers*, recurso que puede resultar altamente productivo y además reducir costos de transacción y de operación de las intervenciones públicas.

Sin embargo, el argumento de la utilidad del recurso ciudadano, puede llegar a sostener situaciones en las que el aparato gubernamental conserva el poder de decisión política pero admite la participación social, no como un derecho de intervenir en los asuntos públicos sino como un deber ciudadano limitado a las funciones y espacios que el mismo Estado permite y que se aleja, por tanto, de intervenciones autónomas y decisivas de la sociedad que vayan más allá de su rol de "informantes" o "cooperantes" del gobierno. Es cuestionable, entonces, la reducción que este argumento hace del papel de los actores sociales al limitado a tareas aisladas, pues específicamente en materia de políticas anticorrupción, desaprovecha amplias posibilidades de interacción entre Estado y sociedad.

---

<sup>14</sup> Entendidos como los costos o fricciones que resultan de la necesidad de interactuar con otros, es decir, de las relaciones de intercambio que se generan entre los agentes, los cuales y siguiendo el argumento del NIE, mientras sean más bajos evitarán comportamientos oportunistas y conducirán a acuerdos colectivos.

Es momento de preguntarse por el tipo de mecanismos de participación ciudadana que tiende a privilegiar el enfoque de gobernanza como NGP.

La NGP se caracteriza por pretender un eficiente manejo de los recursos públicos recurriendo a instrumentos de mercado y ambientes competitivos para su asignación; por enfocarse en el desempeño del sector público con base en resultados; por orientar el comportamiento racional individualista hacia fines colectivos por medio de instituciones que contienen estructuras de incentivos; por flexibilizar y desregular procedimientos; por descentralizar funciones y por reducir la relación gobierno-sociedad a la interacción entre proveedor-clientes. Desde esta perspectiva, si el objetivo es proporcionar servicios responsivos a los clientes, que atiendan sus necesidades y garanticen su satisfacción, los mecanismos de participación ciudadana que operan en el modelo de Gobernanza Gerencialista se encuentran generalmente en los niveles Informativo, Consultivo y Cooperativo.

Se privilegian los mecanismos de Información porque las reformas de transparencia y rendición de cuentas hacen parte imprescindible de las propuestas gerencialistas. El uso de las tecnologías de información y comunicación para optimizar el funcionamiento del gobierno a nivel interno y en su relación con la ciudadanía, se convierten en prioridad bajo este modelo. Se implementan también mecanismos Consultivos, porque representan la vía adecuada para conocer la opinión de los usuarios sobre los programas gubernamentales, así como sobre la calidad de los servicios públicos, es decir, la consulta a los ciudadanos en calidad de clientes, le permite al gobierno conocer sus niveles de eficiencia y las reformas necesarias para mejorar su atención responsiva, si es del caso. Y se opta por mecanismos Cooperativos puesto que la cooperación representa la alternativa recurrente ante la retirada del Estado de ciertos ámbitos sociales antes intervenidos, cooperación que el modelo de Gobernanza Gerencialista pretende lograr por medio de incentivos dirigidos a seres humanos de racionalidad limitada que voluntariamente se negarían a cooperar pero que actuando racionalmente, esto es, buscando sus propios intereses, responden a los incentivos dirigidos desde el Estado y orientan su acción hacia objetivos colectivos.

Frente a los mecanismos de participación ciudadana del nivel de Decisión, compartimos

con Ackerman (2004) la idea de que bajo modelos gerencialistas, el involucramiento directo de los ciudadanos y grupos sociales en las funciones nucleares del gobierno, continúa siendo la excepción. Así, sólo en la medida en que otorgar facultades decisorias a los particulares constituya un incentivo que conduzca el comportamiento individual hacia óptimos colectivos, este enfoque optará por ampliar el nivel de decisión de la participación ciudadana.

Los mecanismos de participación ciudadana promovidos por este enfoque de gobernanza se caracterizan, así mismo, por operar generalmente en la etapa *ex post* a las políticas públicas, es decir, en fase de evaluación y eventualmente en fase de implementación. El gran peso de los mecanismos de participación *reactivos* se debe a la importancia de los resultados –por encima de los procesos- dentro de este modelo. Al respecto, Knoepfel plantea cinco criterios para evaluar los efectos de una política: efectividad, eficacia, eficiencia en la asignación de recursos, pertinencia y eficiencia productiva; criterios que no plantean de modo alguno el diálogo o la apertura democrática lograda por el proceso de política. La combinación de mecanismos que privilegia este enfoque es la siguiente: Información en la Implementación (If, Im) y en la Evaluación (If, Ev); Consulta en la Definición del Problema (Cs, Dpr), la Implementación (Cs, Im) y la Evaluación (Cs, Ev); y Cooperación en la Implementación (Co, Im).

Por último, Cunill (1997) critica este enfoque cuando denomina “participación administrativa” a las figuras de participación que propone la Nueva Gestión Pública vía “consulta no organizada” a los ciudadanos en tanto clientes e indica que es la tendencia predominante en América Latina. El sujeto convocado a participar es el usuario de un servicio particular, quien se invita a participar en la actividad que Cunill denomina “control de los consumidores” sobre la administración pública, actividad que desplaza la participación ciudadana en tanto ejercicio político. Así, la autora concluye que si bien las reformas de rearticulación de las relaciones Estado-sociedad de la década del noventa en Latinoamérica, enfatizan en la revitalización de la participación ciudadana, centran la atención en intervenciones individuales y, particularmente, relativas al control de calidad de servicios públicos, reforzándose así “la despolitización social y una mayor corporativización del aparato del Estado” (Cunill, 1997:298).

En resumen, la preocupación del modelo gerencialista de gobernanza por las instituciones y los incentivos que contienen, deja de lado el asunto de los procesos de decisión política, perdiendo de vista que la definición de los fines colectivos, a los que se dirigen las estructuras organizacionales del gobierno, pasan inevitablemente por un proceso de debate público en el que intervienen múltiples actores. No podría ser de otra forma en un gobierno democrático. Sin embargo, queda claro que este enfoque no tiene como una de sus características centrales –quizá más bien ocasionales- la participación ciudadana.<sup>15</sup>

Los cortos plazos para obtener resultados eficaces de la gestión pública hacen que para este modelo resulte demasiado oneroso acudir a mecanismos participativos, el diálogo democrático puede incrementar la incoherencia dentro de las hacedores de políticas, aumentar el conflicto y la incertidumbre y retrasar los pretendidos resultados. Como se dijo, se recurrirá a los canales participativos en la medida en que la participación resulte funcional a las estructuras institucionales encargadas de lograr las metas gubernamentales, pero quien conserva el poder directivo sigue siendo el gobierno como centro único de decisión.

### **2.2.2 Gobernanza Participativa**

La “marketized vision” del Estado, como denomina Peters (2001) al enfoque de gobernanza que aquí se denominó gerencialista, entró en escena con un gran optimismo acerca de su aplicabilidad universal como diseño que se ajustaría a todas las tallas, pero dicho optimismo ha ido en descenso en virtud de que los resultados de las reformas, particularmente en los países en desarrollo, no han sido los prometidos; cuestión que ha llevado gradualmente a una “comprensión matizada de la utilidad de los mercados” (Peters, 2001:24) dentro del funcionamiento del sector público. Peters (2001) señala dos posibles causas para ello, por un lado, el hecho de que las reformas de corte gerencialista sean impuestas desde afuera a los países y, por otro lado, la existencia de problemas y contextos políticos y administrativos diferentes dentro de cada gobierno, lo que ha

---

<sup>15</sup> Gruening (2001) señala entre las características inequívocamente propias de la NGP la visión del ciudadano como cliente y entre las características ocasionales que pocas veces se menciona en la literatura sobre NGP se encuentra la Democratización y la participación ciudadana. (Citado por Cabrero, 2004).

implicado que las consecuencias de las reformas sean diferentes de las ocurridas en países desarrollados.

En cuanto al rol de los ciudadanos, Peters señala que *"citizens have been made into little more than consumers, and their role as the holders of rights and legal status vis-à-vis the state appears diminished"*, el problema entonces, es que reducir el ámbito de participación ciudadana a las relaciones económicas y mercantiles con el gobierno, lesiona los derechos de los ciudadanos como sujetos políticos que se desenvuelven en un espacio público que les sirve de mediación con el Estado. En este sentido y teniendo en cuenta el grado de complejidad de las sociedades plurales latinoamericanas, así como las crecientes demandas ciudadanas de espacios de interlocución con el Estado, se ha ido incrementando el interés por dar sentido a la acción pública y por reivindicar la participación ciudadana dentro del proceso de decisión política. La Gobernanza Participativa o Nueva Gobernanza Democrática intenta rescatar dicha dimensión política de la participación ciudadana.

En este punto y antes de desarrollar nuestra conceptualización del enfoque, es pertinente aludir a la corriente denominada Gerencialismo Social para marcar su diferencia respecto a lo que aquí denominamos Gobernanza Participativa. La propuesta de Gerencialismo Social impulsada desde las Naciones Unidas especialmente por Bernardo Kliksberg, propone el desarrollo de un estilo gerencial adaptativo y se refiere particularmente a gestión de programas sociales masivos mediante la intervención de actores sociales que autogestionan proyectos en su propio beneficio, frente a los cuales el Estado hace las veces de "director de orquesta" por medio de una institucionalidad que funciona como "gerentes sociales".

En palabras de Kliksberg (1996) "Gerencia social eficiente tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes deficits (*sic*) sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social (...) Una de las mejores posibilidades de mejorar la gestión social, se halla en la movilización de "las promesas de la participación" en la formulación, implementación, y evaluación de la misma" (Kliksberg, 1996), de modo que "poner en marcha modelos participativos genuinos significa, en definitiva, gerenciar con excelencia" (Kliksberg, 2000:170).

Se asume, entonces, que la Gerencia Social es un subtipo o una derivación de la Nueva Gestión Pública que alude a la perspectiva teórica del Capital Social, definido por Putman como "los aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada" (Putnam, 1993:167). La teoría del Capital Social, parte así de la idea de que cooperar puede resultar racional para los actores y que generar confianza, reciprocidad, redes sociales y compromiso cívico puede conducir a mejores estadios de desarrollo institucional y económico de los países.

Retomando el enfoque de Gobernanza Participativa, Guy Peters (2001) denomina a este modelo *Participatory State* y lo entiende como la casi antítesis ideológica del enfoque de mercado representado por la Gobernanza Gerencialista, en la medida en que rechaza el mercado y argumenta a favor de mecanismos más políticos, democráticos y colectivos que las preferencias individuales para enviar señales al gobierno.<sup>16</sup>

La idea fundamental detrás de esta versión de gobernanza es que ni los expedos de la burocracia ni los representantes políticos, cuentan con la información e incluso con las competencias necesarias para implementar una política pública. Por lo tanto, decisiones aisladas de intercambios con la sociedad pueden generar graves errores de *policy* (Peters, 2001:58, Citando a Majone, 1989). Dos argumentos íntimamente relacionados fundamentan este enfoque de Gobernanza: a) La "restricción democrática" de las intervenciones gubernamentales que exige que los actores sociales sean protagonistas en el escenario público y b) La necesidad de que los gobiernos democráticos legitimen sus acciones mediante la participación de actores no gubernamentales en la actividad gubernamental.

---

<sup>16</sup> Peters (2001:52, Citando a Bachrach and Borwinik, 1992) llama la atención sobre la frecuente relación que suele establecerse entre quienes abogan por el enfoque participativo y la izquierda política y precisa que pese a esta generalizada asociación, algunos teóricos de la derecha política se ocupan de asuntos tales como empoderamiento, comunidad y auto gestión de servicios por los mismos clientes, como instrumentos para fortalecer la eficiencia directiva. Sin embargo, Peters es enfático en advertir que su conceptualización de *Participatory State* excluye al Comunitarismo por carecer del *ethos* que dirige la acción de su modelo. De igual modo el enfoque de Gobernanza Participativa que aquí se presenta, excluye al Comunitarismo, idea que resultará central al momento de analizar el periodo gubernamental de Álvaro Uribe.

El primer argumento es la democracia, particularmente en su versión participativa. Según Sartori (1993), en los años 60, se dio el lanzamiento de la llamada "democracia participativa", que trajo como premisa fundamental la idea de devolver a la sociedad su lugar en el ámbito público, entendiendo "participar" como tomar parte activa y voluntaria, es decir, ponerse en movimiento por sí mismo, no por otros. El concepto de democracia participativa fue sustentado por las llamadas teorías de la participación. A finales de la década del 60, Habermas y Rawls centraron el debate de la participación en la defensa de los derechos colectivos. Habermas afirma que el consenso racional se logra mediante el ejercicio del poder que puede ser alcanzado por medio del uso de la confianza, el derecho a la libertad de expresión y la sinceridad de las intenciones; por tanto, la participación ciudadana es una forma de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente con el propósito de resolverlas (Habermas (1983:9, 37-42).

Adicionalmente, Habermas señala que la nueva dinámica societaria exige una condición de publicidad, es decir, el espacio público se erige como el lugar donde los excluidos pueden problematizar en público una condición de desigualdad que opera en la esfera privada. Lo que se introduce con Habermas (1995) entonces, es un *principio de deliberación societaria* según el cual sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional, principio que pone de relieve la pluralidad de las sociedades contemporáneas.

Cunill (1997) indica al respecto que los mecanismos de participación ciudadana dirigidos al control social, constituyen una ampliación del espacio público no estatal, en tanto dicha función de crítica y control, representan la función política primigenia de la sociedad sobre el Estado; así, en la medida en que se amplíe la esfera pública a través de lo público no estatal mediante vías de control social, se fortalecen el Estado y la sociedad civil y, de esa manera la propia democracia (Bresser, 1997:15).

De acuerdo con Blanco y Gomá (2003), "la *governance*, sobre todo en sus dimensiones participativa y de proximidad, empieza a emerger entonces como un nuevo modelo de regulación colectiva, basado en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios, la cual debería adaptarse mejor a un nuevo escenario caracterizado por crecientes incertidumbres y complejidades sociales."



De modo que este enfoque entiende la gobernanza como un espacio potencial de profundización democrática, (Blanco y Gomá, 2003:6) a partir de la participación y la proximidad, características propias de la dimensión participativa de gobernanza,<sup>17</sup> la cual se relaciona con la idea de que la implementación de las reformas del Estado emprendidas en la década del 90 y desarrolladas en los años subsecuentes, no se orienta exclusivamente por la restricción impuesta por la eficiencia, sino que la acompaña la *restricción democrática*, bajo el argumento de que "si vivimos en democracia, la naturaleza y extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos," voluntad que así expresada, prepara a la sociedad para la práctica de la democracia directa (Bresser Pereira, 1997:11).

Para rearticular las relaciones Estado-Sociedad y volver a la administración pública realmente pública y democrática, Cunill (1997) propone su "publificación", bajo reformas democráticas del Estado volcadas hacia el ciudadano que garanticen mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y un mayor grado de compenetración entre Estado y Sociedad. Sólo a partir de dicha "publificación" se lograrán crear las condiciones de posibilidad para el propio fortalecimiento de la sociedad y no sólo de un segmento de ella: la mercantil, fortalecimiento que la autora sólo concibe a partir de la misma sociedad de forma autónoma y no a partir de un programa de gobierno impuesto *top-down*, es decir, el fortalecimiento de la sociedad civil requiere al Estado, pero un Estado limitado y responsable públicamente. Así, el elemento central de su propuesta es "la autonomía del Estado y de la sociedad como condición para el desarrollo de relaciones virtuosas entre ambos" (Cunill, 1997:20).

El asunto es que la autonomía de la sociedad frecuentemente se verá amenazada por intenciones gubernamentales de cooptación e instrumentalización de los ciudadanos que participan en la esfera pública. De ahí el reiterativo escepticismo de Cunill frente a la institucionalización de las prácticas participativas en materia pública.

---

<sup>17</sup> Los autores sostienen que la dimensión participativa alude al fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas, como esquemas de regulación social; mientras la dimensión de proximidad alude al fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel.

Frente a estas reservas al ideal democrático participativo, Sartori (1993) indica que si bien el llamado a participar más es meritorio, cuando se infla este concepto en una exasperación *activista* por participar, es como creer que toda la democracia se pudiese resolver con la participación, lo que implica una “recaída infantil, y también peligrosa que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia (en lugar de la democracia que existe para servir al ciudadano)” (Sartori, 1993). En similar sentido, Velásquez (2003) señala que la amenaza permanente de la democracia participativa es la cooptación de los nuevos liderazgos por parte de los sectores tradicionales que terminan instrumentalizando la participación a favor de intereses ajenos a los de los participantes.

Particularmente sobre el control social, Cunill señala que cuando el Estado ha tomado parte de la institucionalización del control social no sólo puede ofrecer respuestas contradictorias sobre los recursos y condiciones para su ejercicio, sino también imponer restricciones sobre el derecho mismo al control social; es decir, los ciudadanos quedan predeterminados por el Estado mismo en el ejercicio del control que se les invita a ejercer lo que a juicio de la autora puede devenir en una lesión al pluralismo y un riesgo para la dinámica social.

Frente a este primer argumento, es cuestionable el recelo *a priori* frente a las posibilidades de conformación e institucionalización de vías de participación de la sociedad civil desde el Estado. Si la participación es un derecho además de un deber ciudadano, el Estado puede asumir una posición activa mediante planes y programas que se encarguen de incentivar y hacer visibles las posibilidades de participación que ya existen constitucionalmente pero que, frecuentemente, son desconocidas por la ciudadanía.

El segundo argumento que se denominó argumento de legitimidad parte de la idea de que es necesario legitimar las actuaciones públicas por referencia a cuestiones más allá de su forma y procedimiento, superando el paradigma de legitimidad formal weberiano. Este argumento, hace parte del requerimiento de “anclaje normativo” –en el sentido de prescriptivo- de las intervenciones del gobierno en lo que Habermas denominó el “mundo de la vida”, constituido por la cultura, la sociedad y la personalidad (Habermas, 1998). Así, la legitimidad adquiere carácter material o sustantivo, lo cual obliga a los gobiernos a

conceder espacios de involucramiento ciudadano que garantice la motivación social a obedecer y actuar en sintonía con sus propósitos.

La lógica de la Gobernanza Participativa privilegia la construcción democrática de las decisiones como el aspecto más importante del proceso, por encima de la estructura del proceso y por encima incluso de los resultados obtenidos, siendo “la construcción colectiva y políticamente regulada de las decisiones lo que fortalece la democracia local y, esta dinámica, es un producto en sí mismo” (Cabrero, 2004:18).

Lo que se obtiene de dicha dinámica es construir democracia, permitir el intercambio directo entre ciudadanos y gobierno y legitimar así, las decisiones públicas, legitimidad que en un sistema democrático no proviene de la asignación de competencias y del cumplimiento de procedimientos, sino del involucramiento ciudadano en dichas decisiones, puesto que “no se trata de hacer más eficiente la toma de decisiones, sino [de] subsanar un déficit democrático y hacer más creíbles y legítimas las acciones del gobierno. En otras palabras, se trata de hacer más intensiva la acción pública” (2004,18).

Los mecanismos que promueve el enfoque de Gobernanza Participativa como “modelo deliberativo” (Pierre, 2001) enfatizan en la ampliación de la participación democrática de los ciudadanos, lo cual exige en primer término la transparencia de la gestión pública, esto es, la disponibilidad de información y el libre acceso de los ciudadanos al funcionamiento del aparato gubernamental. De este modo, los mecanismos del nivel de Información se erigen como la base indispensable para el involucramiento de los ciudadanos en la actividad gubernamental, particularmente en el proceso de decisión política, tal como el enfoque de Gobernanza Participativa lo sugiere. Sin Información, no existen bases para una efectiva participación ciudadana.

Los niveles de Consulta y Cooperación, por su parte, adquieren importancia para este enfoque en la medida en que permitan el involucramiento directo y autónomo de los ciudadanos en el proceso de políticas, de no ser así, estos mecanismos no se consideran auténticas vías de participación mediante las cuales los ciudadanos puedan decidir y controlar (Cunill, 1997). Pero particularmente resulta importante para la Gobernanza Participativa, el nivel de Decisión en el Diseño e Implementación de la política, llegándose

a considerar que sólo en estas condiciones existe verdadera participación ciudadana autónoma y vinculante.

En cuanto a la etapa de Evaluación, se entiende que bajo Gobernanza Participativa, evaluar la gestión es una tarea que corresponde en mayor medida a los ciudadanos, por lo cual, no bastan con indicadores de eficiencia en cuanto al logro de objetivos para considerarse una gestión exitosa, sino que además se evalúa la relación del aparato estatal con los ciudadanos así como la receptividad (*responsiveness*) a sus necesidades y sugerencias, es decir, no sólo que tan eficiente es un gobierno, sino también que tan representativo y democrático es.

En suma, los mecanismos que tiende a privilegiar este modelo son: Información en el Diseño (If, Ds) y en la Implementación (If, Im), Consulta en la Definición del problema (Cs, Dpr) y en el Diseño (Cs, DPr), Cooperación en la Evaluación (Co, Ev) y Decisión durante todas las etapas planteadas.

### **2.3 RESCATANDO ARGUMENTOS: Articulación Estado-Sociedad: un recurso indispensable para la eficiente gobernabilidad democrática**

El asunto que ensombrece el escenario frente a los dos modelos de gobernanza abordados, es la idea de que reconciliar estos dos enfoques teóricos aparece comúnmente lejos de la realidad, no sólo por las incompatibilidades que puede presentar la implementación de reformas gerencialistas al mismo tiempo que reformas que pretendan insertar nuevas prácticas democráticas para la interlocución gobierno-ciudadanía, sino porque además los postulados de la teoría que sostiene la NGP se repelen con el enfoque de Gobernanza Participativa; esto es, además de incompatibilidades prácticas, pueden existir incompatibilidades teóricas debido a que el modelo participativo, así como el de mercado, se construye sobre supuestos del comportamiento humano dentro de las organizaciones, aduciendo que los individuos son motivados en sus vidas personales y organizacionales por incentivos de "solidaridad" que los conducen a participar, en lugar de incentivos "materiales" que los conducen a maximizar sus propios beneficios (Peters, 2001:75), lo cual resulta irreconciliable con el

argumento de la racionalidad humana dirigida a la obtención de ganancias, que orienta a la NGP.

La Tabla 2.2 presenta las diferencias de los enfoques abordados respecto a varios criterios, diferencias que Cabrero (2004) señala particularmente para la implementación de reformas a nivel de gobiernos locales en la medida en que gran parte de las experiencias y *best practices* de referencia de la NGP provienen del nivel local del gobierno y de la misma forma, las posibles virtudes del diálogo democrático que propone el enfoque de Nueva Gobernanza Democrática o Gobernanza Participativa, derivan de la proximidad de los actores no gubernamentales con el aparato estatal a escala local.

Tabla 2.2  
Algunas diferencias de orientación y de contenido entre la NGP  
y la Nueva Gobernanza Democrática

	<b>NUEVA GERENCIA PÚBLICA</b>	<b>NUEVA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA</b>
Fines buscados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor eficiencia</li> <li>• Eficacia en resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor legitimidad en la acción pública</li> </ul>
Valores de referencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia</li> <li>• Innovación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación</li> <li>• Consensos</li> </ul>
Tipo de interacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interacción del gobierno con individuos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interacción con grupos y comunidades</li> </ul>
Método de conducción de reformas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conducidas por especialistas y expertos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conducidas por líderes del gobierno y de la sociedad</li> </ul>
Estrategias de reforma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endógenamente diseñadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exógenamente construidas</li> </ul>
Premisas de decisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centradas sobre resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centradas sobre el proceso colectivo</li> </ul>
Medios utilizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización a los gerentes públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralizados a grupos sociales y ciudadanos</li> </ul>
Ritmo de las reformas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intenso, orientadas a resultados en corto plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gradual, orientadas al mediano plazo</li> </ul>
Indicadores de medición	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción del usuario</li> <li>• Calidad y eficiencia en el desempeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisos compartidos entre gobierno y ciudadanos</li> </ul>

Fuente: Enrique Cabrero y José Antonio Peña (2004). Instrumentos del *New Public Management* para construir una *New Public Governance*: el caso de los gobiernos locales en México.  
<http://www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/articulos.php>

¿Cómo reconciliar, entonces, egoísmo y solidaridad? Al parecer, la rigurosidad de los límites teóricos debe ceder ante la necesidad de vincular dos propósitos colectivos que en la práctica no pueden ser irreconciliables. De este modo, sin ánimo de llegar a una

ciudadanos no hace parte de la discreción del gobierno sino de un conjunto de factores tales como la madurez política de la sociedad, las instituciones y canales disponibles para ello, así como del problema y el contexto que se enfrenta. De ahí la necesidad de que el fortalecimiento de la ciudadanía vaya acompañado del fortalecimiento del aparato estatal.

El enfoque de Gobernanza Participativa aún se encuentra en construcción y es evidente la fortaleza argumentativa del modelo de mercado frente a éste. Coincidimos con Peters en que el modelo de participación no está claramente articulado como si lo está el modelo de mercado de las reformas administrativas (Peters, 2001:75), lo que revierte la carga de la argumentación a quienes optamos por defender elementos importantes del enfoque participativo.<sup>19</sup>

Así las cosas, es en la democracia y más precisamente, en el “riesgo de estancamiento democrático” (Blanco y Gomá, 2003) que parece enfrentar América Latina, donde radica la urgente necesidad de involucrar la participación ciudadana a los espacios de intervención gubernamentales, entendiendo que este riesgo se evidencia en el desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía hacia los canales participativos tradicionales como los partidos, las elecciones, los sindicatos, entre otros; lo cual constituye un imperativo de acción bajo nuevas dinámicas de racionalidad democrática, tal como la articulación de los actores sociales al combate de uno de los problemas públicos más arraigados y difíciles de dar respuesta en América Latina: la corrupción.

La democracia necesita pero además obliga que así sea. La eficiencia en la implementación de las políticas, constituye así, una consecuencia más que una causa para abrir espacios participativos a los actores sociales. El hecho de que se logren resultados productivos de esta fructífera sinergia entre Estado-Sociedad, no representan un resultado que por sí mismo se deba a la eficiencia de los acuerdos para emprender tareas conjuntas, sino que constituye un resultado posible en virtud del marco institucional democrático en el cual se desarrolla.

---

<sup>19</sup> Luis Aguilar (2005) estima que el fundamento teórico de la Gobernanza Democrática puede buscarse en la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, en la medida en que propone la inexistencia de un único centro de decisión gubernamental.

Las posibilidades de relaciones sinérgicas entre Estado-Sociedad, encuentran su razón de ser en un enfoque de gobernanza que sitúa la política en términos de deliberación e implicación ciudadana, específicamente en la *dimensión participativa de governance* a la que aludimos, con la salvedad que la base argumental que aquí se propone, no elimina a *priori* las posibilidades de articulación institucionalizada de los actores públicos y sociales, ni niega las opciones participativas que son ofrecidas por el Estado como alternativas viables de interacción.

Argumentar que cualquier gobierno en cualquier tiempo instrumentaliza la participación ciudadana y rechazar, por tanto, las ofertas que limiten la autonomía plena de los actores sociales, es desconocer, por un lado, el sistema democrático mismo que implica inevitablemente una relación de poder político entre el Estado y la Sociedad y, por otro lado, parece subestimar la capacidad organizativa social y suponer, en cambio, la debilidad de los actores sociales a quienes esta visión estima fácilmente manipulables y pasibles de cooptar.

Es claro que cualquier política en una democracia requiere cohesión social, pero en materia de corrupción esto cobra especial relevancia, en virtud de la naturaleza y la magnitud de este problema público y del contexto democrático dentro del cual se produce y busca solución, lo cual implica que las estrategias para su combate, deben involucrar a la mayor cantidad de actores posibles. No cabe duda de que las políticas anticorrupción lograrán mayores y mejores resultados si cuentan con la participación de la sociedad civil; se respetará el marco democrático, se incrementará su eficiencia y se menguará el riesgo de naufragar.

En suma, la vinculación de los actores sociales a las políticas anticorrupción por un lado responde a una exigencia o restricción democrática y, por el otro, constituye un *p/ús* de eficiencia que le otorga esta articulación a la actividad pública. Pareciera en cierta medida se retorna al pasado. Del modelo tradicional de administración pública o Administración Pública Progresiva que tenía una percepción colectivista de la acción social, se pasa en la NGP a una visión individualista de ella (Arellano 2004: 25) y la propuesta de la Gobernanza Participativa se dirige a recuperar dicha percepción colectivista sin negar las posibilidades de intervención individual en la esfera pública.

El enfoque de gobernanza a que nos hemos referido, implica la posibilidad de integrar actores en un marco político común a partir del cual se puedan generar dinámicas de cooperación y coordinación, se superen las jerarquías y la subordinación y se favorezcan mecanismos institucionalizados orientados al intercambio y la solución compartida de los problemas públicos, pues sólo así puede gobernarse de forma democrática y además eficiente, una sociedad compleja. Parafraseando a Kooiman: la única manera de gobernar sistemas sociopolíticos dinámicos, diversos y complejos de un modo democrático y efectivo es incorporar el dinamismo, la diversidad y la complejidad en la gobernación de nuestras sociedades (Kooiman, 2004:140).

En el capítulo siguiente se presenta el marco de regulación nacional e internacional para vincular la participación ciudadana a la lucha contra la corrupción.



## CAPÍTULO 3

# Debate público y referente normativo de la participación ciudadana en la lucha anticorrupción en Colombia

---

*Existe un desbalance entre el discurso, el marco institucional creado y la acción efectiva del gobierno nacional a favor de la participación ciudadana.*  
(Velásquez, 2003: 80)

Tomando distancia de las perspectivas de gobernanza de matriz gerencial o de *management* que apoyan los supuestos de la Nueva Gestión Pública, se ha indicado la pertinencia de tener además presentes elementos del modelo de Gobernanza Participativa articulado bajo parámetros político-relacionales más que bajo parámetros de operatividad técnica (Blanco y Gomá, 2003). En el plano internacional, es claro que ambos enfoques han nutrido las posturas de distintos organismos frente al tema, posturas que se han visto reflejadas en convenciones y normas que han demarcado, a su vez, el desarrollo del debate público nacional. Colombia no ha sido la excepción, en sintonía con las reformas institucionales que dominaron el escenario internacional en la última década del siglo XX, los gobiernos colombianos han adoptado medidas tendientes a luchar contra la corrupción bajo la perspectiva que les ha sido indicada. De ahí la necesidad de responder a la pregunta: ¿Qué se dijo y qué se ha regulado normativamente sobre la participación de los ciudadanos en la lucha contra la corrupción?

### 3.1 EL REFERENTE INTERNACIONAL: la postura de los organismos internacionales frente a la participación ciudadana en la lucha anticorrupción

La participación ciudadana ha ido apareciendo en el escenario internacional como elemento indispensable para el éxito de las reformas anticorrupción. Los organismos internacionales han fijado su postura frente a ello y emprendido acciones respecto al papel del ciudadano en la vigilancia de lo público. Interesa entonces lo que han manifestado los principales organismos internacionales relacionados con la prevención de la corrupción: Banco Mundial, USAID, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Transparencia Internacional (TI) y la OCDE.

Desde inicios de la década del 90 el Banco Mundial identificó la corrupción como un *issue* a ser tomado en cuenta en su trabajo de *governance* y tomó medidas al respecto para sugerir reformas a los países prestatarios, evitando involucrarse en los asuntos políticos internos de cada nación (Shihata, 2000:208). En 1997 el Banco Mundial publicó "*Helping countries combat corruption*" en el que presentó su posición frente a este problema público, entendiéndolo como un impedimento al desarrollo económico y social de los países, en la medida en que altera el Estado de Derecho y debilita las bases institucionales de las cuales depende el crecimiento económico.<sup>20</sup>

Recientemente, este organismo ha insistido en la posibilidad de medir la gobernabilidad, para lo cual ha diseñado indicadores dentro de los cuales se incluye la lucha anticorrupción, variable en la que Colombia presenta una leve mejoría en el 2004 en comparación a los años anteriores.<sup>21</sup> Así mismo, ha insistido en vincular a la sociedad civil como elemento central de su propuesta de *governance*, por lo que dentro de los elementos que ha sugerido tener en cuenta en un plan anticorrupción nacional, se destaca la participación de la sociedad civil. Los cinco elementos sobre los que el Banco Mundial sugiere construir una estrategia anticorrupción efectiva son: 1) Incrementar la rendición de cuentas política, 2) Fortalecer la participación de la sociedad civil, 3) Crear un sector privado competitivo, 4) Restringir institucionalmente el poder y 5) Mejorar la gerencia del sector público. Adicionalmente, la fórmula que propone como síntesis del proceso de lucha contra la corrupción, evidencia la relevancia del recurso de la acción social a través de coaliciones de acción participativas, especialmente a nivel local:

$$LC \ \& \ MG = CI + LI + AC$$

Lucha en contra de la corrupción y mejoramiento de la gobernabilidad =  
Conocimiento/Información/Data + Liderazgo + Acción Colectiva

Particularmente, frente a la definición de sociedad civil, el Banco Mundial entiende que ésta constituye un tercer sector en una nueva estructura de *governance* y está compuesta

---

<sup>20</sup> [www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt)

<sup>21</sup> El promedio de los cuatro años anteriores que son evaluados por el Banco Mundial (1996, 1998, 2000 y 2002) es de 36.5 y el indicador obtenido para el 2004 es 52.2.

por grupos de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones privadas, *think tanks*, académicos, organizaciones religiosas y medios de comunicación. Así, el rol de la sociedad civil en una campaña anticorrupción se dirige a varios focos: a) Creación de conciencia pública sobre la corrupción mediante *"innovative ways through which the voice of the public could be brought to the ear of policy-makers, affecting improvements in service delivery and reduced levels of corruption"*;<sup>22</sup> b) Formulación y promoción de planes de acción para combatir la corrupción a través de formación de coaliciones entre distintos sectores que incluso realicen *lobby* para promover cambios legislativos dirigidos al control de la corrupción y c) Monitoreo de las acciones y decisiones gubernamentales.

Finalmente el Banco Mundial advierte que, para que la sociedad civil pueda desarrollar su papel dentro de la lucha anticorrupción, se requiere un marco legal propicio para ello, que garantice las libertades fundamentales de expresión y de asociación. En el caso colombiano, el Banco Mundial ha apoyado la aplicación de encuestas y mecanismos de medición de la corrupción en Colombia, particularmente a través del capítulo Colombia de Transparencia Internacional.

En 1995 el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– se refirió a la corrupción como "un impuesto sobre la sociedad en su conjunto"(Enrique Iglesias, 1995, Citado por Jarquin, 2000:193), dando a entender que su combate era asunto de todos y no sólo del Estado. El BID sostiene que hay una relación directa entre desarrollo económico y calidad del gobierno y en consecuencia, ha desarrollado programas de modernización del Estado y *fortalecimiento de la sociedad civil* asumiéndolos como cuestiones inseparables que se refuerzan mutuamente, puesto que la gobernabilidad implica estabilidad política; estabilidad que está asociada con las condiciones socioeconómicas internas, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la *participación de los ciudadanos* en el proceso de *decision-making* (Jarquin, 2000:195).

Esta posición del BID se ve reflejada en 1994 en el *Eighth Replenishment*, un llamado a adoptar un enfoque más comprensivo de desarrollo, uno que promueva además de las

---

<sup>22</sup> [www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt)

reformas económicas, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil y se refleja, además, en la creación de la Unidad de Estado y Sociedad Civil, también en 1994. El BID enuncia tres puntos particulares (Jarquin, 2000:199): a) El rol de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en llevar a cabo llamamientos a rendir cuentas, es crucial para los esfuerzos de combatir la corrupción; b) La tarea de sujetar a los medios a la independencia y la responsabilidad crítica es un instrumento esencial que la sociedad civil debe ejercer en la lucha contra la corrupción y, c) No sólo el gobierno es la fuente de prácticas corruptas, la sociedad civil es la contraparte de la corrupción política. De ahí la necesidad de desarrollar medios para mostrar la corrupción, como el perjuicio social que es.

En tercer lugar la U.S. Agency for International Development –USAID-. La USAID ha tenido especial interés en apoyar proyectos de control social en América Latina, probablemente esto obedezca a que, además de identificar como causas de la corrupción la debilidad de las sanciones legales, reconoce dos problemas adicionales: por una lado, que muchos ciudadanos no quieren verse involucrados en el combate a este problema y, por otro lado, que la corrupción es tolerada como parte de una tradición cultural (Schneider, 2000:211). La Agencia identifica como una de las medidas prioritarias de una estrategia anticorrupción la fragmentación o descentralización de las estructuras de poder, de manera que su monopolio sea compartido con la sociedad civil puesto que “en una sociedad democrática y pluralista, los ciudadanos pueden abiertamente demandar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y por esa vía exponer y limitar la corrupción” (Schneider, 2000:212).

La USAID ha sido particularmente importante para la lucha anticorrupción en Colombia, debido a que en el año 2000, la Agencia comenzó su apoyo al Plan Colombia, implementado por el gobierno Pastrana, cuyo propósito era destinar 561 millones de dólares para un período de cinco años para implementar programas de desarrollo alternativo, atención a desplazados, y democracia. Dentro de este último componente, se incluían programas de mejoramiento de la transparencia, incremento de la participación ciudadana a nivel local y combate a la corrupción.

En ese sentido, la USAID, mediante la firma Casais & Asociados, ha colaborado con el fortalecimiento de las oficinas del Contralor General, el Auditor de la Nación y el Contador

General, como también con las unidades de control interno en determinadas entidades del Gobierno<sup>23</sup> y ha tenido un trabajo importante con organizaciones no gubernamentales y veedurías ciudadanas a quienes se prestó asistencia para desarrollar y promover medidas efectivas para prevenir y combatir la corrupción. Adicionalmente, se lanzó una campaña anticorrupción, dirigida a veintitrés millones de personas a través de comerciales de televisión, radio e Internet que pretendía suministrar información sobre los mecanismos disponibles para combatir este problema.<sup>24</sup> Algunas de las medidas apoyadas por la Agencia se encuentran actualmente en proceso de evaluación. Lo cierto es que el eje central de su política de apoyo, en materia anticorrupción, ha sido el fortalecimiento de la supervisión ciudadana a los recursos públicos.

Por su parte, para Transparencia Internacional –TI–, el papel de la ciudadanía es imprescindible. Al respecto, la organización precisa:

La lucha contra la corrupción y por la integridad en el manejo de los asuntos públicos requiere de la participación decidida de organizaciones sociales, gremios, veedores, medios de comunicación y de ciudadanos y ciudadanas, que den vida a una red o a muchas redes nacionales por la integridad y la probidad en el país. La necesidad de fortalecer el control social a los asuntos públicos implica la apropiación de mecanismos para ello, y la decisión y la capacidad de organizaciones sociales de hacerlo.<sup>25</sup>

De ahí que la ciudadanía represente uno de los frentes de acción de esta ONG de naturaleza internacional. Los otros dos ejes de trabajo son el sector privado y el sector público. Así constituye su Sistema Nacional de Integridad (SNI), formado por todas aquellas instituciones y prácticas que funcionan de manera interrelacionada para proteger a la sociedad de la corrupción y fundamentado en el fortalecimiento de la conciencia pública y de los valores de la sociedad civil para reducir la corrupción, cuyo papel está centrado en proveer soportes para la implementación de los programas de fortalecimiento institucional. Las herramientas principales de que dispone TI Colombia son los Pactos de Integridad de las Entidades Públicas, el desarrollo del software denominado “Internet para

---

<sup>23</sup> <http://bogota.usembassy.gov/>

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> <http://www.transparenciacolombia.org.co/new//transparencia/ciudadania/>

la Rendición de Cuentas”, el Índice de Transparencia y el Fondo de apoyo técnico y financiero al Control Social realizado por veedurías ciudadanas y ONG's.

Por último, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE- expresa en su política general sobre sociedad civil:

La OCDE reconoce la valiosa contribución de la sociedad civil en el proceso de construcción política, asignándole gran importancia al diálogo y a la consulta de la propia Organización con las organizaciones de la sociedad civil (CSO) (...) Ante la evidencia de que la relaciones efectivas entre los gobiernos y los ciudadanos constituyen un elemento central para un buen gobierno, los países de la OCDE están buscando nuevas y mejores maneras de involucrar a CSO y al público en general en la política compartiendo experiencias y realizando trabajos de análisis en el seno de la OCDE.<sup>26</sup>

Particularmente frente al tema de corrupción, la organización señala que para atacar la corrupción es preciso un cambio social que no se puede llevar a cabo sin la implicación y el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil, “la OCDE ha puesto por ello buen cuidado en trabajar en estrecha colaboración con asociaciones empresariales, sindicatos, ONG o medios de comunicación en el desarrollo de casi todas sus actividades.”

En sus actividades de mayor alcance con países no pertenecientes a la OCDE, ha abogado por la transparencia en los asuntos públicos y en las colaboraciones tripartitas entre gobiernos, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. La sociedad civil ha sido una pieza clave en el exitoso proceso que llevó a treinta y cuatro países a adoptar en diciembre de 1997 el Convenio de Lucha contra la Corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones internacionales de la OCDE.<sup>27</sup>

Finalmente, las normas de carácter internacional sobre la corrupción, han definido, en gran medida, la orientación de la respuesta nacional. La Convención Interamericana contra la Corrupción, primer instrumento jurídico internacional en la lucha contra este

---

<sup>26</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>27</sup> Ibid.

fenómeno, suscrita en 1996 en Caracas (Venezuela),<sup>28</sup> compromete a los Estados parte a tomar una serie de medidas en sus ordenamientos jurídicos y políticas públicas, destinadas a promover el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, y a promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados parte en estas materias. Transparencia Internacional participa en el mecanismo de seguimiento de esta Convención, que en el año 2005 había sido firmada y ratificada por treinta y tres de los treinta y cuatro estados que conforman la OEA. En relación con la sociedad civil, el apartado sobre medidas preventivas de la corrupción dispone, entre otras cosas, la necesidad de crear, mantener o fortalecer "(...) 9. Sistemas para proteger a funcionarios y ciudadanos que denuncien de buena fe actos de corrupción, (...) 12. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción."<sup>29</sup>

La Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (ONU), es el más amplio acuerdo en la lucha contra la corrupción existente a nivel internacional. La Convención fue abierta a la suscripción de los estados en el 2003 y presenta nuevos estándares en la lucha contra la corrupción. Transparencia Internacional estuvo presente en el proceso de deliberación de la convención y de su monitoreo. Frente a la participación de la sociedad civil, el Artículo 13 alude a la necesidad de que los estados parte involucren la participación ciudadana en su estrategia anticorrupción.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> La convención interamericana de lucha contra la corrupción fue aprobada en Colombia mediante la Ley 412 de 1997.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Convención contra la Corrupción ONU. Artículo 13: "1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para *fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público*, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. (...)

En esta Convención contra la Corrupción de la ONU, se vislumbra un tímido avance respecto al rol que se asigna de forma predominante a la sociedad civil en los otros instrumentos, puesto que además de referirse a los ciudadanos como elementos clave para denunciar, sensibilizar, concientizar, informar y llamar a rendir cuentas al gobierno, este instrumento se propone "promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones", yendo un paso adelante hacia el modelo de Gobernanza Participativa al que aludimos en el capítulo anterior.

Es claro entonces que, especialmente en las dos últimas décadas se ha dado, a nivel internacional, un acelerado crecimiento en el número y en la importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente de la participación organizada de la sociedad civil, dado que dichas formas asociativas, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "expresan los intereses y las aspiraciones de la gente. Están organizadas en torno a ciudadanos unidos por necesidades, intereses, valores o tradiciones comunes y movilizados en diversos tipos de actividades."<sup>31</sup>

### 3.2 EL DEBATE PÚBLICO EN COLOMBIA: la participación ciudadana en el control de la gestión pública... ¿Participar para superar la crisis?

Decir que Colombia está en crisis puede resultar una afirmación compleja y además ambigua, lo cierto es que particularmente mi generación ha sido testigo de las más impensables paradojas, por un lado la agudización del conflicto armado interno, la aparición de nuevos y más crueles actores ilegales armados, el desplazamiento a la fuerza de más de tres millones de personas de sus viviendas en los últimos veinte años,<sup>32</sup> el aumento del secuestro y la extorsión, la transición de la actividad del narcotráfico de manos mafiosas a manos insurgentes, el aumento sistemático de los homicidios y la

---

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para *garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción* mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención." [Subrayas fuera de texto]

<sup>31</sup> [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)

<sup>32</sup> La ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-, estima que entre 1985 y 2005 fueron desplazadas a la fuerza 3'720.420 personas que hoy se encuentran refugiados particularmente en las cabeceras municipales. ([www.codhes.org](http://www.codhes.org))



“siembra” de minas antipersonales, el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, la persistencia de la exclusión social y sin duda, el aumento y perfeccionamiento de prácticas corruptas y clientelares. Pero, de otro lado, hemos presenciado el auge de la diversidad y el pluralismo social y político, el aumento de las movilizaciones ciudadanas, la creciente protección de derechos sociales como la vivienda, la salud y la educación por instancias judiciales, el incremento de espacios de interlocución del Estado colombiano con los ciudadanos, el creciente compromiso del sector privado y de las ONG's con las causas sociales y, sobre todo, la indudable fortaleza de la institucionalidad democrática con la que cuenta el país que, al parecer, origina los sucesos antes mencionados.

En veinte años el país ha pasado por cambios realmente importantes, el crecimiento de instrumentos de participación ciudadana, ha sido uno de ellos, y aunque algunos autores afirman que ello se debió a la pretensión de “superar la crisis” colombiana mediante la unión de fuerzas entre gobierno y sociedad (Velásquez, 2003), es difícil determinar a qué crisis pretendió responder esta idea, puesto que al parecer, desde el comienzo de la sangrienta batalla bipartidista en los 50's, o incluso desde antes el país está en crisis. Crisis de representación política, crisis de participación social igualitaria, crisis de inclusión económica, entre otras.

En las páginas siguientes se presentamos un breve recorrido por las instituciones alrededor de las cuales se ha articulado la participación ciudadana en los últimos veinte años.

### **3.2.1 Evolución de la normatividad sobre acceso a la información en Colombia**

La Constitución que rigió en el país desde 1886 y durante más de un siglo, consagraba el derecho ciudadano de petición en los siguientes términos: *“Artículo 45. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.”* Sin embargo, la concesión de la información solicitada mediante el derecho de petición, era potestad del funcionario de turno.

Colombia posee un largo historial de leyes de acceso a la información que datan de la época de la Ley 149 de 1888 que reproducía para toda la república el Código Político y Municipal del Estado de Cundinamarca, el cual permitía a las personas solicitar documentos en poder de dependencias y archivos gubernamentales, a menos que el acceso a estos documentos estuviese explícitamente prohibido por otra ley.<sup>33</sup> Esta norma fue remplazada a principios del siglo XX por la Ley 4ª de 1913.

En 1985 se promulgó la Ley 57, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales. El artículo 1º de la mencionada ley, recalcaba que la finalidad de la publicidad de estos actos era el control de la conducta de los funcionarios gubernamentales. Dicha ley establecía el derecho de la ciudadanía a “consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”, estas peticiones debían ser resueltas por la autoridad en un término no mayor a 10 días. En caso de ser negada la información y el peticionario considerar que no existía reserva legal, correspondía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo dirimir el asunto. El artículo 5 del Decreto 1º de 1884, Código Contencioso Administrativo a su vez, señala que “toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio” y que dichas peticiones se resolverán dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recibo.

La Constitución de 1991 consagró con el carácter de “fundamental”, el Derecho de Petición de la forma siguiente: “*Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*” Debido a su naturaleza de derecho fundamental, este derecho es protegido mediante el mecanismo de amparo constitucional, denominado en Colombia Acción de Tutela. Así mismo, el Artículo 15 consagra el *habeas data* al expresar que las personas tienen derecho a conocer las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en archivos de entidades públicas y privadas; el Artículo 20 garantiza la libertad de expresión y el derecho a emitir y recibir

---

<sup>33</sup> <http://www.freedominfo.org/countries/colombia.htm>

información veraz e imparcial; el artículo 74 consagra que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley y que el secreto profesional es inviolable; el Artículo 78 alude a la reglamentación de la información al consumidor; en tanto que el Artículo 112 se refiere al derecho de los partidos políticos de “acceso a la información y a la documentación oficiales.” Valga resaltar que, en la práctica, el derecho de petición es usado con frecuencia por los periodistas y ciudadanos en general, aunque en muchos casos se desconocen sus alcances.

El derecho de acceso a la información, por tanto, se encuentra garantizado y regulado ampliamente, adicionalmente la Corte Constitucional ha desarrollado su jurisprudencia este derecho y a pesar de que la nómina de documentos reservados se ha visto incrementada en los últimos tiempos, se mantiene dicha reserva sujeta a la excepcionalidad que indique la ley de forma expresa, lejos de la decisión arbitraria y unilateral de los funcionarios públicos. El problema real del acceso a la información en Colombia, no parecer ser su marco normativo, pues cuenta con legislación de avanzada en la materia, sino que radica en la falta de un sistema de información pública que implica que la información en muchas ocasiones, no esté disponible o no sea confiable. Por lo anterior, se dice que más que desarrollos legales, en Colombia el acceso a la información requiere de una política pública de transparencia informativa que apunte a que las entidades tengan información veraz, oportuna y completa, de fácil acceso de los ciudadanos.<sup>34</sup>

### ***3.2.2 La persistencia del clientelismo en las relaciones Estado-sociedad y la institucionalización de la participación ciudadana en la década del 80:***

El tema de la participación ciudadana en la gestión pública comienza a tener cabida ampliamente en Colombia, a partir de la institucionalización de espacios participativos, ligada a las políticas descentralizadoras de la década del 80 cuando, bajo el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), se expide la Ley 11 de 1986 que abre la puerta a la posibilidad de intervención directa de la población en la discusión de políticas públicas especialmente

---

<sup>34</sup> [www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co)

a nivel local, estableciendo la elección popular de alcaldes e instancias formales de participación ciudadana, rompiendo el monopolio que las elites políticas tenían sobre las decisiones públicas, en medio de relaciones políticas esencialmente clientelares con la ciudadanía que impedían la posibilidad de concebir “lo público”, como una esfera abierta a la intervención ciudadana, pues la definición de “lo público” se limitó al intercambio de favores por lealtades políticas (Velásquez, 2003:45).

Siguiendo a Velásquez, la participación ciudadana en Colombia, aparece en la escena pública como componente del régimen político y “como respuesta a la crisis del propio régimen y el desbarajuste del sistema político, atravesado por dos gramáticas dominantes: el clientelismo y el autoritarismo” (2003:45), el primero, fundamentado en el sistema bipartidista vigente desde mediados del siglo XIX que redujo la interacción entre gobernantes y gobernados a la movilización y protesta reivindicativa y, especialmente a través de canales informales articulados por medio de redes de clientela y, el segundo, expresado en la respuesta autoritaria del Estado a la movilización ciudadana en torno a sus reivindicaciones y demandas, en un contexto de modernización social y política generadora de grandes inequidades.

Dicho autoritarismo se reflejó en cuestiones como el pacto bipartidista del Frente Nacional que cerró las puertas a la competencia política al pactar la alternancia en el poder de los dos partidos tradicionales (Conservadores y Liberales) entre 1958 y 1974. El autoritarismo también se reflejó en la Reforma Constitucional de 1968 que concentró el poder en el ejecutivo y en la represión directa del régimen a la movilización y a la protesta social; represión agudizada con la puesta en vigencia del Estatuto de Seguridad a inicios de la década del 70.

El clientelismo planteado como un arreglo social, se representa por las redes clientelares que se benefician por adquirir y percibir bienes y servicios a cambio de lealtades políticas y votos. Estas redes clientelares existen como esquemas de apreciación, percepción y acción en los individuos que están vinculados en esas relaciones de intercambio.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Según Eisenstadt y Roniger (1981:101) la relación patrón-cliente emerge en América Latina, dados los acuerdos jerárquicos establecidos desde el período colonial y a la localización del poder en las organizaciones centrales. Estos factores llevan al desarrollo de ciertos tipos de políticos en las regiones, donde la presencia del

Bajo un contexto como este, pensar la participación ciudadana autónoma y vinculada principalmente a los intereses colectivos resulta difícil puesto que, sin duda, el clientelismo genera desconfianza de los ciudadanos en los políticos y en la política, abriéndose así un abismo entre el ciudadano y la esfera pública, lo que de entrada constituye una poderosa barrera a la participación.

La institucionalización de la participación ciudadana, generó, por tanto, un notable entusiasmo, especialmente entre quienes veían en ella una forma de democratización del régimen político, un medio para renovar las estructuras formales del poder y convertirlas en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y la demanda de la población sin necesidad de caciques que lo mediaran, convirtiéndose en un sistema de desmantelamiento y oposición a las prácticas clientelares. Sin embargo, sus impulsores pronto se verían decepcionados, pues su institucionalización no evitó, en la práctica, que la participación se desarrollara dentro de “un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el *ethos* clientelista” (Velásquez, 2003:18).

Se renovaron los actores y los mecanismos de acción, pero la lógica de intercambio clientelar no ha sido superada y lo que es peor, los dispositivos institucionales incorporados en los últimos años como vías para la participación, han sido cooptados, en gran medida, por esa misma dinámica.

Pero además de los dos elementos dominantes en la historia colombiana que identifica Velásquez (2003), es preciso añadir la violencia como problema permanente en el ámbito nacional que ha determinado, en gran medida, los logros y fracasos de la participación ciudadana en el país. Particularmente en el periodo de análisis, muchos gobiernos locales optaron por recurrir a la participación ciudadana como componente importante de su estrategia para combatir la oleada violenta y muchas poblaciones se han visto atrapadas en medio del fuego cruzado de los actores violentos, convirtiendo la vida local en

---

Estado es débil: los patrones, que en el caso colombiano emergen de los llamados “gamonales” o “caciques”. Así, las relaciones de intermediación entre el centro y las regiones permiten el surgimiento de patrones, representantes y mediadores, quienes utilizan sus conexiones y poder político para poder acceder a los servicios estatales.

escenario del conflicto armado, acontecimiento que, sin duda ha afectado la participación ciudadana en el país.

### **3.2.3 La Constitución de 1991: una apuesta por la Democracia Participativa. Posibilidades de Gobernanza Participativa en Colombia**

El debate público sobre la participación ciudadana se intensifica con la expedición de la Constitución de 1991 y, particularmente, con el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente y el diálogo democrático que ella significó. Distintos sectores sociales se dieron cita para pensar una nueva Carta Constitucional, que plasmara la diversidad y las aspiraciones de la sociedad colombiana, inspirada en los principios de la democracia participativa.<sup>36</sup>

Uno de los objetivos de la Constitución Política de 1991, fue ampliar los principios y mecanismos para el ejercicio de la democracia y crear las condiciones para transitar de una democracia representativa a una participativa, puesto que antes la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el seguimiento y evaluación de la gestión de los funcionarios y de las entidades públicas se limitaba, en el mejor de los casos, a elegir a sus representantes. No existían mecanismos ciudadanos para proponer, discutir, controlar, reclamar, o siquiera incidir en las instancias de decisión locales, departamentales o nacionales y, como ya se mencionó, la relación se limitaba al intercambio de favores dentro de la dinámica clientelar. Lo anterior generó un sentimiento de exclusión y apatía entre la ciudadanía, que con el tiempo se ha convertido en incredulidad y distanciamiento de los colombianos con relación a la política, las instituciones y los gobernantes.

<sup>36</sup> El concepto "Democracia Participativa", siguiendo a Velásquez (2003) surge a mediados del siglo XX como alternativa contra-hegemónica al concepto dominante schumpeteriano de "Democracia Representativa", entendida como procedimiento para la elección de las elites gobernantes, reduciendo la democracia a un conjunto de reglas que rigen el proceso electoral. Así, la "Democracia Participativa" se apoya en una nueva relación Estado-Sociedad y en el reconocimiento del pluralismo y opera bajo la inserción progresiva de nuevos actores sociales en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones. Sin embargo, Sartori (1993:76) al referirse al término "Democracia Participativa", niega su entidad como concepto independiente y alude a él como una *subespecie* de democracia directa o democracia refrendaria, esto porque según Sartori, la teoría participacionista comete el error de no definir participación: "O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar *positivamente* donde está lo que corresponde a *cuál* participación (de *cuál* naturaleza) y en *cuáles* lugares (¿en todas partes?), o nos quedamos con un animal que no logro identificar (...) queda la duda de que haya nacido algo nuevo." [Subrayas en el original]

La Constitución de 1991 quiso transformar esta situación al introducir el modelo de democracia participativa, el cual supone un sistema de toma de decisiones y de comportamiento social y político que se fundamenta en el pluralismo, el respeto a las diferencias, la protección de los derechos y libertades y busca proyectar la responsabilidad de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas. Así, en la Constitución, la participación aparece como principio, como derecho, como deber y como mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía. De manera que, al menos formalmente, se redistribuyó el poder político y la discrecionalidad en la toma de decisiones públicas, elemento que bajo la Constitución anterior estaba concentrado en pocas manos.

El derecho a la participación ciudadana se encuentra establecido en el artículo 40 de la Constitución Política al señalar: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", en virtud de este derecho puede elegir y ser elegido y tomar parte en plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, revocar el mandato de las autoridades locales elegidas popularmente, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas de inconstitucionalidad de las normas, solicitar la pérdida de investidura de los congresistas y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

De manera que la Carta Política no se limitó a declarar la vigencia de la democracia participativa y el derecho de participación ciudadana como un pilar fundamental del Estado Social de Derecho colombiano, sino que además previó los mecanismos para hacerla efectiva e incluso consagró la obligación para todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, de implementar el estudio de la Constitución y la instrucción cívica y fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. De igual manera, concibió una estructura de Estado que permitiera el acercamiento de los ciudadanos a sus entidades y facilitara el control de los mismos sobre las decisiones tomadas por las autoridades.

Para no caer en casuismos, la Constitución contempló la delegación legislativa del desarrollo de la participación ciudadana. Así, el artículo 270 la Carta, establece que "la Ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la

gestión pública en los diversos niveles administrativos y sobre sus resultados". A partir de este mandato, son numerosas las disposiciones normativas que regulan la participación ciudadana en la gestión pública. La Tabla A1-1 en el Anexo 1, presenta lo que podría considerarse el Marco Normativo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

### **3.2.3.1 El control social como forma de participación ciudadana en Colombia:**

Asumiendo la participación ciudadana como el género, encontramos que una de las actividades participativas más relevantes dentro del modelo de Gobernanza Participativa es el control social, entendido como mecanismo esencial dentro de una propuesta anticorrupción que pretenda eficiencia sin sacrificar democracia. El control social es el control que ejerce la ciudadanía sobre la "cosa" pública. El Capítulo Colombia de Transparencia Internacional lo ha definido como "una modalidad de participación ciudadana que permite a las personas individualmente consideradas y a las organizaciones de la sociedad civil influir en los asuntos del Estado, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de la gestión pública y de sustraerlo de la apropiación privada."<sup>37</sup> Dicho control, sin embargo, no es llevado a cabo sin tensiones por los ciudadanos involucrados, puesto que, en todo caso, se trata de un desplazamiento de actores privados al tradicional espacio público estatal, lo cual implica el debilitamiento de la línea que ha creado históricamente la dicotomía público-privado.

Las raíces del control social aparecen en Colombia en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). El primer gran paso en el establecimiento de un mecanismo de control social se dio con la creación de los Consejos de Rehabilitación, en 1986, bajo la administración del liberal Virgilio Barco. A través de los Consejos, la comunidad tenía la oportunidad de participar no sólo en la toma de decisiones sino en el ejercicio del control sobre las acciones del PNR. Entre otras funciones, los Consejos tenían la facultad de colaborar en las labores de control, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y convenios que se ejecutaban en desarrollo de las acciones de rehabilitación que adelantaba el Gobierno.

---

<sup>37</sup> Transparencia por Colombia (2003). Cuadernos por la Transparencia No. 8.



En 1989, con la expedición del Decreto 1512, aparecen por primera vez las Veedurías Populares. El decreto establecía que todas las entidades oficiales y los contratistas del PNR debían informar a las comunidades beneficiarias, a través de los Consejos de Rehabilitación, sobre la ejecución del convenio, proyecto o contrato, por medio de una audiencia. Una vez realizada la audiencia, el Consejo de Rehabilitación integraba la Veeduría Popular que efectuaba el control y seguimiento de la ejecución de los convenios, contratos y proyectos ejecutados por entidades oficiales o por contratistas particulares en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación. Las Veedurías Populares estaban integradas por ciudadanos domiciliados en la zona de influencia del respectivo Consejo de Rehabilitación, escogidos por los representantes de las organizaciones comunitarias, cívicas o gremiales, por el alcalde municipal y por el representante de la Iglesia y de los partidos políticos que tuvieran asiento en el respectivo Consejo de Rehabilitación.<sup>38</sup>

En cuanto al control social de programas sectoriales, las veedurías en salud son las primeras de este tipo. El Decreto 1416 de ese mismo año creó los Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS) en cada municipio. Los COPACOS fueron la respuesta a la descentralización iniciada ya en el país y eran concebidos como espacios de cogestión en los procesos de planificación en el ámbito municipal. Parecidos a los Consejos de Rehabilitación del PNR, los COPACOS eran espacios mixtos, conformados por el alcalde, representantes de los concejos municipales o distritales, los directores de hospitales y los representantes de las comunidades. Los COPACOS hacían el seguimiento, la evaluación y el control social a los proyectos del Ministerio de Salud.

Como se mencionó, a partir de 1991, con la promulgación de la nueva Constitución, las posibilidades para la participación ciudadana, y en particular, en la modalidad de control social, se ampliaron, por ejemplo, las Veedurías son seleccionadas y conformadas sólo por la ciudadanía, sin la intervención del alcalde y otros actores políticos como sucedía en el caso del PNR.

De otra parte, las Veedurías a los programas del PNR y del Ministerio de Salud eran integradas por representantes de comunidades beneficiarios del programa o proyecto objeto del control. A partir del 1991 se presenta la posibilidad de que el control social se

---

<sup>38</sup> Corporación Transparencia por Colombia, Cuadernos por la Transparencia No 8.

pueda ejercer no sólo motivado por intereses particulares de determinados grupos sino también por intereses políticos generales, es decir, no se requiere acreditar legitimidad de intervención derivada de la afección o el interés por un asunto particular, basta con acreditar la ciudadanía, haciendo el quite a riesgos de corporativismos derivados del apareamiento de nuevos actores en la esfera pública.

El desarrollo legal del control social se encuentra disperso en el ordenamiento. Dentro de la Tabla A1-1 en el Anexo 1, se presentan algunas normas que resaltan el mecanismo del control social en distintas actividades del gobierno.

Así las cosas, las experiencias de participación ciudadana en el control de la gestión pública han variado de acuerdo a grado y forma de institucionalización. Valdría la pena preguntarse por ejemplo, qué ha sucedido con las veedurías ciudadanas a partir de su institucionalización hace tres años, pues una posición escéptica al respecto, podría argumentar su falta de autonomía y cooptación por parte de las autoridades públicas.

La existencia de la Veedurías, se remonta a años antes de la expedición de la Constitución del 91 pero sólo fueron institucionalizadas hasta el 2003 mediante la Ley 850. Las veedurías pueden ser promovidas por el gobierno o por los ciudadanos y son creadas como instancias para monitorear diferentes aspectos y procesos de las instituciones públicas de ámbito local. Usualmente, se establecen cuando los ciudadanos consideran que los servicios que reciben del Estado no cumplen sus expectativas, de forma que permiten monitorear a la administración pública, así como a los organismos judiciales, legislativo y cuerpos electorales, organismos de control y toda clase de organizaciones públicas o privadas encargadas de la implementación de proyectos financiados con recursos públicos.

Según el artículo 15 de la mencionada Ley, el proceso de monitoreo está limitado a cuatro áreas: planeación, presupuesto, contratación y revisión de la calidad de los programas y la inversión pública. Así mismo, asigna responsabilidades a las Entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las veedurías: Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio del

Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública y organismos de Planeación de los diferentes niveles.

Como mencionamos, quienes no estuvieron de acuerdo con la formalización de las veedurías, insisten en que la Ley 850 redujo su marco de acción a una simple tarea de monitoreo. Sin embargo, la presencia de las veedurías es hoy obligada en varios espacios de la vida pública, por ejemplo, el Decreto 2170/02, demanda la necesaria actividad de las veedurías en todas las etapas del proceso de contratación estatal. Quienes están a favor de las veedurías, afirman que estos ejercicios conducen a cambios positivos en la implementación de los proyectos, en términos de transparencia y eficiencia; sus críticos, en cambio, argumentan que este tipo de instrumento debilita los mecanismos políticos de representación democrática, porque los ciudadanos que hacen parte las veedurías no son elegidos como representantes de sus comunidades, sino que se auto-postulan como sus representantes.

La USAID ha financiado proyectos a varias veedurías en el país y al realizar la evaluación sobre dichos espacios, encuentra que el 63,64% de los 104 proyectos de veedurías implementados en el 2003 produjeron cambios positivos en las actividades controladas. Esto implica que dichas actividades, mejoraron con el monitoreo adelantado por la veeduría respectiva.<sup>39</sup> Sin embargo, las veedurías presentan numerosos puntos de tensión: algunas han caído en manos de caciques locales produciéndose su cooptación como espacio ciudadano de control social. De igual manera el trabajo voluntario de los veedores ha conducido a que las veedurías busquen apoyo en el sector privado o incluso en las entidades a las que controlan, para financiar su mínimo funcionamiento.

Así, aunque algunas han llegado a entablar diálogos importantes con los gobiernos locales sobre temas del plan de desarrollo de la ciudad y el cumplimiento de la agenda social, otras se han limitado a la denuncia, han sido invisibilizadas e incluso algunos veedores han recibido amenazas por denunciar casos de corrupción (Velásquez, 2003).

---

<sup>39</sup> Resultados de la Encuesta de Percepción realizada a los miembros de las *veedurías* participantes en el proyecto de la USAID. [www.usembassy.org](http://www.usembassy.org) En dichos resultados no se clarifica a qué se refiere la Encuesta con "cambios positivos" o qué significa que una actividad gubernamental presente "mejoras" lo que dificulta la comprensión y credibilidad de los resultados obtenidos por dicha Encuesta pues, sin duda, resulta complejo detectar y medir el impacto de la actividad de control de la veeduría sobre la gestión pública.

**3.2.3.1 Organismos de control independientes:** En cuanto al trabajo de los organismos de control (agencias independientes de *accountability* horizontal) en materia de participación ciudadana y lucha contra la corrupción, en Colombia los organismos de control instaurados por mandato constitucional son la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, integrado por la Procuraduría General de la República, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales. La función de la Contraloría es la vigilancia fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la nación (Art.267 C.P.).

Al Ministerio público, por su parte, se le encomienda la tarea de vigilar el cumplimiento de las normas, proteger los derechos humanos, defender los intereses de la sociedad, velar por el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas y ejercer vigilancia de la conducta de los funcionarios públicos, entre otras (Art. 277C.P.). La Procuraduría cumple tres funciones particulares: prevenir y advertir cualquier hecho que implique violación de la ley, intervenir como sujeto procesal en instancias judiciales cuando considere que están en juego procesal derechos fundamentales y procesar y fallar investigaciones por faltas disciplinarias de los servidores públicos.

A pesar de las aparentes funciones diferenciadas, se dice que entre los organismos de control fiscal y disciplinario, ha surgido un conflicto de competencias (positivo en este caso), lo que ha generado duplicidad de funciones. La Contraloría evalúa calidad del gasto y gestión fiscal y la Procuraduría, al velar por el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas –que en los niveles jerárquicos superiores implican ordenación del gasto- también termina evaluando gestión fiscal.

En relación con la vinculación de la ciudadanía al control fiscal que ejerce la Contraloría, mediante Resolución Orgánica 05049/00, la entidad adoptó la Metodología para el Proceso Auditor, documento que consagra un capítulo a la participación ciudadana en el ejercicio de las auditorias a través de las quejas y denuncias presentadas por los ciudadanos o por las organizaciones sociales ante la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, oficina creada desde 1995 pero que sólo en los últimos años pasó de ser una dependencia invisible a ser una de las principales áreas de la entidad.

En esta reglamentación se exige que en el ejercicio del proceso auditor se debe verificar en la entidad auditada, la aplicación de las normas que permitan una amplia participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso administrativo institucional, implementando por primera vez una línea de auditoría en el tema de la participación ciudadana.

En cuanto a la Fiscalía General de la Nación, ésta es la instancia competente para llevar la instrucción y emitir resolución de acusación por los llamados “delitos contra la administración pública”: cohecho, prevaricato, concusión, peculado, tráfico de influencias, utilización indebida de información privilegiada y receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales. Por su parte la Contaduría General de la República, se encarga de determinar las políticas, principios y normas de contabilidad que deben regir en el sector público colombiano, así como de centralizar y consolidar la información contable y elaborar el Balance General de la Nación. Mientras que la Auditoría General, como órgano de control independiente, cumple la función de vigilancia y control de la gestión fiscal adelantada por la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales. Es importante resaltar que dentro de la Auditoría existe, al interior de la Unidad de Vigilancia a la Gestión Fiscal, un Grupo de Atención Ciudadana que recibe y tramita derechos de petición y denuncias sobre irregularidades en el control fiscal en el país y además pretende fomentar el involucramiento ciudadano en el proceso de control fiscal.

En suma, puede plantearse que desde inicios de los 90 e incluso antes, la participación ciudadana en Colombia se convierte en tema de gran centralidad y las formas principales que asume son la implementación de programas sociales y el monitoreo y denuncia de posibles irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

En el siguiente apartado se aborda el contexto dinámico, diverso y complejo, bajo el cual se estudia la participación ciudadana en la lucha anticorrupción en Colombia.

## **CAPÍTULO 4**

### **Un escenario problemático: exclusión social, violencia y corrupción (1990-2006)**

---

*La ciudad parece estar consumiéndose poco a poco, pero sin descanso,  
a pesar de que sigue aquí. No hay forma de explicarlo; yo sólo  
puedo contarlo, pero no puedo fingir que lo entiendo.*  
Paul Auster (El país de las últimas cosas, 1994)

La promulgación de la Constitución en 1991, coincidió con importantes y numerosos ajustes estructurales de la dinámica económica nacional implementados por el gobierno Gaviria, los cuales desencadenaron efectos devastadores sobre la población colombiana más vulnerable. Adicionalmente, la esperanza de que el estado mínimo desterrara las prácticas corruptas como lo sugerían las reformas, pronto se vio frustrada, lo cual pudo deberse a la naturaleza de las reformas como lo sostiene Yves Mény (2003:128) o a las condiciones particulares del país.

En este apartado se hace referencia a las particularidades del contexto colombiano después del cambio constitucional del 91, para conocer las condiciones bajo las cuales se diseña y debe operar una estrategia anticorrupción en Colombia. En este sentido, Cepeda Ulloa (2004: 219) indica que el caso colombiano es, desde la perspectiva de la corrupción, esencialmente “*sui generis*”, puesto que la dinámica clientelista arraigada en las regiones y las prácticas políticas instauradas desde tiempos del Frente Nacional, sumadas a la situación de conflicto armado y narcotráfico, complican las posibilidades de acción en el escenario nacional.

Lo anterior lleva a este autor a advertir sobre la importancia de tener especial cuidado de no hacerse ilusiones con el mero traslado de fórmulas que funcionan en otros contextos y que en Colombia son necesarias pero no suficientes. Así, no obstante la urgencia y pertinencia de las innovaciones institucionales implementadas, es necesario entender las limitaciones que establece el contexto del país, teniendo en cuenta que “no es que haya un prurito por destacar la excepcionalidad o singularidad del caso colombiano. Es que

realmente, no será fácil encontrar en el mundo de hoy un caso que ofrezca la complejidad y los incentivos a la corrupción que se dan en la situación colombiana, que parece desafiar todas las estrategias y fórmulas conocidas" Cepeda Ulloa (2004: 220).<sup>40</sup>

Es claro que la particularidad que quiere resaltar el autor, no radica sólo en la variabilidad de las prácticas corruptas y el clientelismo, sino también en las condiciones de narcotráfico y violencia interna en que se encuentra el país desde mediados del siglo pasado y que se ha agudizado en los últimos veinte años, con la expansión del conflicto armado del campo a las ciudades y con el enfrentamiento de fuerzas ilegales - las guerrillas y los paramilitares- en gran parte del territorio nacional. La información empírica sustenta esta afirmación. Las estadísticas sobre el conflicto en Colombia indican que durante los últimos veinte años el país ha sido escenario de numerosos hechos violentos.

La tendencia que muestran las cifras es que los homicidios han ido en descenso, al igual que los secuestros. Pero el desplazamiento interno ha aumentado considerablemente, lo cual puede explicarse por el incremento de los enfrentamientos en zonas rurales como consecuencia de la respuesta armada de los últimos gobiernos, en particular por la política de seguridad democrática implementada por el gobierno Uribe. El asunto que se quiere destacar es que la situación de conflicto en el país constituye una verdadera barrera no sólo para los intentos de control de la corrupción, sino además para la articulación de la participación ciudadana dentro de dichos intentos, puesto que además de las amenazas a los veedores y líderes sociales, muchos de ellos deben abandonar los procesos participativos locales a los que pertenecen por ser víctimas del desplazamiento forzado. El comportamiento de estos tres hechos durante las últimas dos décadas se registra en la Tabla A2-1, en el Anexo 2.

---

<sup>40</sup> En similar sentido Maingot (1999) señala que "es evidente que las teorías existentes de corrupción no pueden explicar la situación en Colombia. La nueva mezcla es una bebida diabólica combinando: (1) formas históricas de corrupción en el empleo público como la corbata, la palanca, junto con las formas tradicionales del contrabando y evasión de impuestos, (2) la manipulación sofisticada de los mercados financieros nacionales e internacionales con la participación activa de operaciones "offshore" cuyas acciones son legales dentro de su jurisdicción y (3) la violencia (...) en tal situación el análisis de "costo de operación" sobre si un acto de corrupción vale la pena tiene un contexto dramáticamente distinto que en una situación donde la violencia no es predominante. La oferta de plomo o plata presenta a muchos con una elección *Hobson*, en la cual no hay alternativa."

#### 4.1 MIDIENDO LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

Los indicadores y mediciones de corrupción, nacionales e internacionales reflejan una situación problemática en el país especialmente en la década del 90 y una modesta mejora en los últimos años. De acuerdo a los propósitos que se persiguen se analizaron las siguientes mediciones: Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) llevado a cabo por Transparencia Internacional, los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, el Índice de Integridad de las Entidades Públicas de la Corporación Transparencia por Colombia y la Encuesta de Probidad realizada por la Confederación de Cámaras de Comercio colombianas.

En el IPC se observa como desde 1995, año en que TI comenzó con el índice, Colombia ha ocupado los últimos lugares del ranking, correspondientes a bajas calificaciones, que indican el alto nivel de corrupción que se percibe en el país. Por ejemplo, en 1997 el país ocupó el puesto 50 dentro de los 52 países donde se aplicó la herramienta y obtuvo una calificación de 2.23 en una escala de cero a diez donde cero es altamente corrupto, lo cual puede atribuirse, en gran medida, a los escándalos en materia de corrupción en que se vio implicado el gobierno Samper. Para 1999, a un año de gestión del Presidente Pastrana, la situación mejoró un poco, Colombia se ubicó en el lugar 72 de los 99 países analizados ese año y obtuvo una calificación de 2.9. Casi al término del gobierno Pastrana, en el 2001, el país ascendió a la posición 50 y la calificación mejoró notablemente a un 3.8. Valores cercanos a esta calificación se mantuvieron hasta el 2005, año en el cual el IPC para Colombia arrojó el mejor resultado de su historia, ascendiendo al país a la posición 55 de los 158 países analizados y obteniendo una calificación de 4.

En la Tabla 4.1 se presenta el puesto y la calificación obtenida por Colombia y por México el IPC, notándose una leve ventaja de Colombia en las últimas tres mediciones de este indicador.



**Tabla 4.1**  
**Índice de Percepción de la Corrupción**  
**Colombia y México 1995-2005**

	COLOMBIA		MEXICO		No. de países
	Puesto	Calificación	Puesto	Calificación	
1995	31	3.44	32	3.18	41
1996	42	2.73	38	3.30	54
1997	50	2.23	47	2.66	52
1998	79	2.2	55	3.3	85
1999	72	2.9	58	3.4	99
2000	60	3.2	59	3.3	90
2001	50	3.8	51	3.7	91
2002	57	3.6	57	3.6	102
2003	59	3.7	64	3.6	133
2004	60	3.8	64	3.6	145
2005	55	4.0	65	3.5	158

Fuente: Elaboración propia con base en IPC: <http://www.transparencv.org>

El índice muestra la percepción del grado de corrupción visto por empresarios, académicos y analistas. El rango de calificación oscila entre 10.0 (altamente "limpio" –clean-) y 0.0 (altamente corrupto).

En los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, la dimensión de Control de la Corrupción (CC) para Colombia muestra una notable mejoría. En el año 1998 este indicador era de 29 (en un rango de cero a cien que indica mejoría a medida que crece el valor del indicador), mientras que en el año 2004 ascendió a 52.2. El indicador de Voz y Rendición de Cuentas (VA), por el contrario, ha tenido un leve descenso, en 1998 era de 39.3 y decreció hasta 34.5 en el año 2004. Llama la atención que el país obtenga una mejora en materia de control de la corrupción pese a unos indicadores de Estabilidad Política/Ausencia de Violencia y Estado de Derecho en bajísimos niveles, en 1998, la dimensión de Estabilidad Política y Ausencia de Violencia tiene un valor de 7.9, mientras que el Estado de Derecho es 30.3, valores que para el 2004 descienden a 5.8 y 29.5, respectivamente.

**Tabla 4.2**  
**Indicadores de Gobernabilidad**

	VA	PS	GE	RQ	RL	CC	RANGO
1996	50.3	9.1	64.2	69.6	36.1	37.3	0-100
1998	39.3	7.9	62.3	67.9	30.3	29	
2000	31.9	6.1	41.9	52.4	29.9	41.9	
2002	30.8	3.8	41.3	52	24	37.8	
2004	34.5	5.8	51	47.8	29.5	52.2	

Fuente: Elaboración propia con base en Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.

Los indicadores de gobernabilidad miden las siguientes seis dimensiones de gobernabilidad: i) Voz y Rendición de Cuentas (VA) ii) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia (PS), iii) Efectividad Gubernamental (GE), iv) Calidad Regulatoria(RQ), v) Estado de Derecho(RL), y vi) Control de la Corrupción (CC). Dichos indicadores surgen a partir de una investigación de Daniel Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi y evalúan bajo estos criterios los años pares desde 1996 hasta 2004.

El Índice de Integridad de las Entidades Públicas, es una medición del Capítulo Colombia de TI que tiene resultados para los años 2002 y 2003 y para el periodo 2003-2004, bajo una nueva metodología. De acuerdo al Índice, las entidades de más bajo nivel de integridad son las que enfrentan mayores riesgos de corrupción. En los resultados de 2002 y 2003, se aprecia que más de la mitad de las entidades públicas se encuentran en Muy alto riesgo y Alto riesgo de corrupción (53%), mientras que apenas el 1% y el 2% en cada año registran un Riesgo Bajo (Tabla 4.3). En el promedio de los factores bajo los cuales se califica la probidad (Transparencia, Institucionalidad y eficiencia, Investigación y sanción), el Índice muestra una leve mejora en el 2003 respecto a la medición del 2002. Por ejemplo la Transparencia en las entidades pasó de un valor promedio de 62 a 65.

Los resultados del Índice para el periodo 2003-2004, muestra cierta mejora, pues el porcentaje de entidades en Alto y Muy alto Riesgo pasó de 53 a 36%, el 37% de las entidades se ubican en un Riesgo medio y ninguna entidad logró clasificar en Riesgo bajo de corrupción (Tabla 4.4)

**Tabla 4.3**  
**Índice de Integridad**  
**Corporación Transparencia por Colombia 2002, 2003**

% Entidades 2002	% Entidades 2003	Rango de Calificación
13%	8%	0-50 Muy alto riesgo
49%	45%	50-70 Alto riesgo
24%	36%	70-90 Riesgo medio
1%	2%	90-100 Bajo riesgo
14%	10%	Sin Calificación Final
88	146	No. de entidades

Fuente: Corporación Transparencia por Colombia.

**Tabla 4.4**  
**Índice de Integridad 2003-2004**

Rangos de Riesgo		% de entidades
Riesgo Bajo	De 100 a 89.76	0
Riesgo Moderado	De 89.75 a 68.26	27%
Riesgo Medio	De 68.25 a 60.63	37%
Riesgo Alto	De 60.62 a 47.93	28%
Riesgo Muy Alto	De 47.92 a 0.00	8%

Fuente: Corporación Transparencia por Colombia

El Índice de Integridad además ha mostrado información importante sobre la procedencia y eficacia de una herramienta que a ojos de algunos analistas resulta sumamente relevante para el combate de la corrupción en el país (Cepeda Ulloa, 2004:31) y sobre la cual vale la pena detenernos: la Pérdida de Investidura de los congresistas y miembros electos de corporaciones locales, mecanismo de vigilancia y control ciudadano de sus representantes que se erige como una forma de sanción al parlamentario que incumple las tareas que el cargo le impone, convirtiéndose en un verdadero juicio de responsabilidad política cuya sanción consiste no sólo en separar al representante de su cargo, sino además en perder su derecho a ser elegido de forma indefinida según lo establece la propia Constitución (Art. 179-4 C.P.).

Las causales por las cuales opera la Pérdida de Investidura son la violación al Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades consagrado en las leyes respectivas, el Conflicto de Intereses (art. 40 Código Disciplinario Único), inasistencia injustificada a seis plenarias en las que haya votación, indebida destinación de dineros públicos, tráfico de influencias y por no posesionarse a tiempo.

Lo que resulta importante resaltar es que la Pérdida de Investidura puede ser solicitada por cualquier ciudadano sin acreditar interés y sin necesidad de apoderado; basta invocar una de las causales mencionadas y solicitar al Consejo de Estado –ante quien se presenta la demanda- la práctica de pruebas. Dicho órgano tiene un plazo perentorio de veinte días hábiles para fallar y dicho fallo es inapelable. Hasta el 2004, de las 347 demandas por Pérdida de Investidura presentadas, 319 (90%) fueron presentadas por ciudadanos, el resto por instituciones públicas. Desde la implementación de este mecanismo en 1991 –y hasta 2003- fueron desinvertidos 42 congresistas y la causal más invocada para ello ha sido conflicto de intereses (Cepeda Ulloa, 2004: 274).

En los resultados del Índice de Probidad se aprecia que en el periodo 1990-1994, se denunciaron por pérdida de investidura 28 Senadores y 33 Representantes a la Cámara y fueron desinvertidos 5 Senadores y 7 Representantes; mientras que en el periodo 1998-2002 la cifra de denuncias ascendió a 64 Senadores y 111 Representantes y los fallos condenatorios fueron 6 y 12, respectivamente. Finalmente el Índice muestra el nivel de impunidad existente en el control fiscal; por cada mil funcionarios, en el periodo 1995-2000 hubo 2.4 fallos de responsabilidad fiscal en el poder ejecutivo, mientras que el poder legislativo hubo 3.7 y en el judicial 1.63.

Los resultados de la Probidad III, Encuesta de Percepción Empresarial sobre Corrupción,<sup>41</sup> realizada en el 2004 es igualmente preocupante, particularmente frente a los procesos de contratación estatal, ámbito que aparece como la actividad más vulnerable a la corrupción. En la Encuesta, se encuentra por ejemplo para la obtención de un contrato estatal, casi en un 50% de las ocasiones, el uso de prácticas corruptas logra este propósito. Así mismo, evaluando dichos procesos de contratación, el 53.7% de los

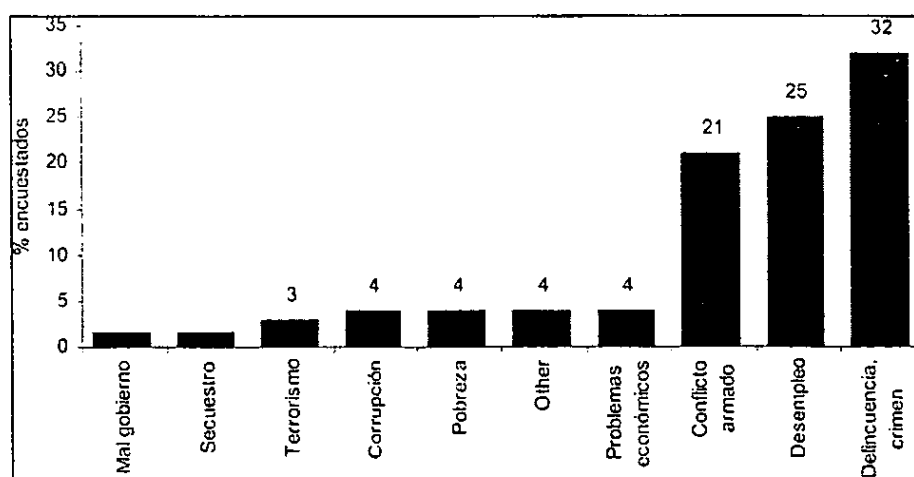
---

<sup>41</sup>[www.transparenciacolombia.org.co/new//download/estudioseinformes/encuesta\\_percepcion\\_de\\_corruccion\\_probidad\\_III.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/new//download/estudioseinformes/encuesta_percepcion_de_corruccion_probidad_III.pdf)

encuestados consideró que a nivel nacional, estos fueron Poco transparentes y Moderadamente confiables, mientras que a nivel municipal, el 20.9% de los encuestados estima que los procesos fueron Nada transparentes ni confiables. El 43% de los encuestados, consideró que el porcentaje de actos corruptos sancionados es 0% y el 74% de los empresarios respondió que una campaña anticorrupción efectiva debe estar guiada por el sector público y privado conjuntamente.

Adicionalmente, se revisó la Encuesta de Cultura Política de la Democracia en Colombia, aplicada en el 2004, la cual señala que la corrupción no es percibida por los colombianos como uno de los mayores problemas que afecta el país. Sólo el 3.6% de los encuestados consideró la corrupción como un problema grave, frente al conflicto armado, el desempleo y la delincuencia/crimen con 21, 25 y 32% respectivamente. Sin embargo, los colombianos encuestados expresan su intolerancia frente a este problema público, hasta considerarlo la principal causa potencial para un eventual golpe de Estado (52%).<sup>42</sup>

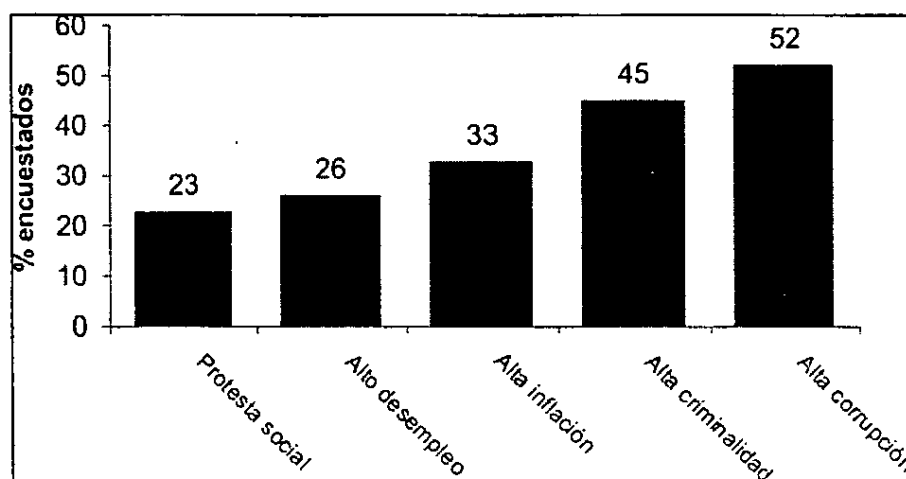
**Gráfica 4.1**  
**Percepción de la corrupción entre otros problemas en Colombia**



Fuente: La cultura política de la Democracia, 2004

<sup>42</sup> USAID, Centro Nacional de Consultoría y Fundación Buen Gobierno. La cultura política de la Democracia en Colombia, (2004: 83).

**Gráfica 4.2**  
**Justificación para un golpe de Estado en Colombia**



Fuente: La cultura política de la Democracia, 2004

Se revisó también la Encuesta Gobernabilidad y Anticorrupción realizada por el Banco Mundial y la Vicepresidencia en el 2001, de la que es importante destacar que el 53% de los funcionarios públicos encuestados se manifestó Totalmente de Acuerdo respecto a la afirmación “No hay una real y sincera voluntad del gobierno para luchar contra la corrupción”, mientras que el 78% estuvo Totalmente de Acuerdo respecto a la afirmación “Se habla mucho pero no se hace nada para combatir la corrupción.”<sup>43</sup> Lamentablemente no existe una medición más reciente para conocer si la percepción de los funcionarios respecto a la lucha anticorrupción ha mejorado en el último cuatrienio como parecen sugerirlo el resto de mediciones.

Por último, el Barómetro Global de la Corrupción de 2005, medición de Transparencia Internacional, arroja como resultado que en Colombia el 23% de las personas a quienes se interroga sobre cómo ha variado el nivel de corrupción en el país, responde que Incrementó mucho, mientras el 31% estima que Disminuyó un poco; en contraste, en México el 40% de los encuestados responde que la corrupción Incrementó mucho, mientras sólo el 9% considera que Disminuyó un poco. Y el optimismo frente al tema también varía entre estos países. Frente a la pregunta por los niveles de corrupción

<sup>43</sup> BANCO MUNDIAL, Vicepresidencia de la República. Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia, 2001.

dentro de los próximos tres años, el 30% de los colombianos entrevistados señaló que Disminuirá un poco, mientras sólo el 13% de los mexicanos consideró lo mismo para su país (Tabla A2-3, Anexo 2)

Se aborda ahora el contexto político y las propuestas en materia de lucha anticorrupción de los últimos cuatro gobiernos colombianos, teniendo en cuenta que los dos últimos, serán materia de mayor análisis en el capítulo final.

## 4.2 EL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA

El gobierno de Gaviria fue un gobierno de transición camino al desarrollo económico bajo parámetros de gobierno mínimo.<sup>44</sup> Su candidatura intempestiva en vista del asesinato del candidato del liberalismo pocos meses antes de las elecciones por el Cartel de Medellín, fue un hecho decisivo para su elección en 1990. Gaviria debió enfrentar un escenario político dividido que se dio cita en la Asamblea Nacional Constituyente, incluyendo a representantes de grupos guerrilleros recién desmovilizados, proceso que daría origen a la Constitución en 1991. Así mismo, enfrentó el recrudecimiento de la guerra del narcotráfico contra el gobierno y la sociedad civil, como respuesta a la propuesta de extradición. Su plan de gobierno denominado “La Revolución Pacífica”, resaltó la intención de fortalecer el proceso de apertura económica, que llevaba consigo la liberación comercial, la reconversión industrial y la internacionalización del sector productivo. Como era de esperarse, la apertura acelerada dejó a sectores como el agro en peores condiciones de pobreza.<sup>45</sup>

En lo que respecta a la economía, el cuatrienio de Gaviria presentó un balance ciertamente positivo, al menos en las magnitudes macroeconómicas, porque Colombia continuó exhibiendo considerables déficit de desarrollo humano. Los escándalos por

---

<sup>44</sup> El Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica” es insistente en ello: “(...) el plan busca promover un ambiente institucional para que el sector privado, y en general todos los ciudadanos, sean los actores centrales del proceso de cambio y crecimiento. El Estado puede hacer más por el desarrollo económico concentrándose en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le corresponden y dejando de intervenir en numerosos escenarios.”

<sup>45</sup> En 1991 el 53.8% de los colombianos se ubicaba por debajo de la línea de pobreza y el 20.4% de la población se encontraba en la indigencia, mientras que el 11.50% se encontraba en situación de desempleo (Velásquez, 2003:83). Ver Anexo 2 Tabla A2-2.

corrupción no fueron ajenos al gobierno Gaviria, especialmente respecto a los vínculos de altos mandos de las fuerzas armadas con el narcotráfico, lo que se evidenció en la extraña fuga del capo de la droga Pablo Escobar de su prisión de máxima seguridad.

La política anticorrupción de Gaviria buscaba reducir las oportunidades que permitían la captura de las agencias gubernamentales por parte de intereses específicos para reemplazarlas por mecanismos de mercado; por ejemplo, se limitó la capacidad discrecional de los funcionarios de la Aduana, se simplificaron procedimientos con la Reforma Tributaria, se privatizaron empresas del Estado que se consideraban focos de corrupción y se suprimieron otras tantas, se reformó el servicio civil y el proceso de contratación estatal y se orientó la gestión hacia el control por resultados (Cepeda Ulloa, 2004). Las pocas encuestas de percepción de la corrupción disponibles de la época, muestran que los colombianos percibieron a la administración Gaviria como menos corrupta que las anteriores, sin embargo, encuestas de percepción de 1992 y 1993, señalan que tan sólo el 12% y el 17% de los encuestados, creía que el gobierno hacía todo lo que podía por combatir la corrupción (Cepeda Ulloa, 2004:207).

La Unidad encargada de encabezar la lucha anticorrupción en el gobierno Gaviria era la Consejería para la Moralización, respecto de la cual, Cepeda Ulloa (2004:207) señala como debilidades la ausencia de una estrategia de comunicaciones para lograr la colaboración de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, la ausencia de atención a los problemas de corrupción de los niveles locales y el énfasis más punitivo que preventivo. De modo que este gobierno no tuvo una política visible y clara de lucha anticorrupción, no articuló los instrumentos y organismos disponibles dentro de la estrategia, como si lo hizo en materia de violencia y mucho menos hizo un esfuerzo por evaluar sus resultados.

En lo relativo a la participación ciudadana, el gobierno Gaviria la incluyó dentro de su discurso aperturista y modernizante, sin embargo y pese a contar con las novedosas herramientas de intervención que le ofrecía la nueva Carta, las ejecuciones reales del cuatrienio evidenciaron que para esta administración la participación ciudadana no fue una prioridad (Velásquez, 2003). Así, aunque en el plan de desarrollo se alude a la participación como un elemento clave de la organización del Estado, particularmente a



nivel local, indudablemente el ímpetu reformista de este gobierno se abrió paso desde arriba sin convocar a las bases sociales a hacer parte de los procesos de cambio. Tampoco articuló a la ciudadanía a sus esfuerzos anticorrupción, los cuales hoy pueden verse más como un trabajo por sentar las bases y construir un marco normativo e institucional adecuado para la lucha contra la corrupción, que como una política dirigida a objetivos focalizados por sí misma.<sup>46</sup>

#### 4.3 EL GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER

En 1994 de nuevo triunfa el liberalismo. El gobierno Samper presentó su propuesta del "Salto Social", con el cual se pretendía construir un nuevo ciudadano más productivo y económico, más solidario y social, más participativo, tolerante y respetuoso de los derechos humanos ("El Salto Social", 1994) y remediar los problemas sociales originados en el cuatrienio anterior.

Su programa de gobierno señala que el fortalecimiento de la sociedad civil es un complemento necesario de las estrategias sociales y económicas del gobierno y propone una política de participación como parte de su estrategia de buen gobierno.<sup>47</sup> Sin embargo, dicha política se apoyó en una definición problemática de participación ciudadana que afirma el papel del Estado en el tutelaje de la participación al servicio del sistema político y no del interés general, de modo que la sociedad aparece como un ente pasivo que necesita ser construido por el Estado bajo un modelo de "participación tutelada" que resulta funcional a los intereses gubernamentales (Restrepo, 1997, Citado por Velásquez, 2003:117). Esto, sumado a la crisis de confianza que propició en la

---

<sup>46</sup> Al hablar de marco institucional para la lucha anticorrupción nos referimos a las reformas institucionales que tuvieron origen en la Constitución de 1991 y que el gobierno Gaviria debió comenzar a implementar, tales como la transformación de la Procuraduría y la Contraloría, así como de la Fiscalía General, la supresión de los auxilios parlamentarios la introducción del principio de responsabilidad del Estado (Art. 90 C.P.), la introducción del Estatuto de la oposición y las medidas de privatización, desregulación y descentralización que fueron justificadas por el gobierno Gaviria como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública y combatir la corrupción, medidas que a juicio de Misas (2005) no han logrado su cometido hasta hoy. Particularmente sobre la esperanza que se tenía en la descentralización ha comentado que "la descentralización *per se* no ha llevado a la reducción de la corrupción." (2004:135).

<sup>47</sup> La política de participación estaba contenida en el Documento Conpes 2779/95 y tenía como objetivos consolidar la democracia participativa, propiciar el aprovechamiento de los espacios de participación ciudadana, democratizar las relaciones entre la ciudadanía y el Estado y generar una cultura nacional de participación.

ciudadanía el gobierno Samper, impide hablar de un buen desempeño de su política participativa.

Este gobierno lanzó el denominado Plan Transparencia para Volver a Creer, que incorporaba la participación de los ciudadanos a su estrategia anticorrupción, así como campañas de prevención y educación, esfuerzos guiados por la Consejería Presidencial para la Administración Pública. Así mismo, es rescatable la creación de SINERGIA – Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública- y la creación del Consejo Nacional Transparente para fortalecer la participación de la sociedad civil, los gremios y los distintos niveles de gobierno en la lucha contra la corrupción. El eje de su compañía estuvo basado en mecanismos de control ético. Impulsó el Código de Ética del Servidor público y adoptó una estrategia de comunicaciones para involucrar a la ciudadanía en la lucha anticorrupción y mantenerla informada de sus logros y fracasos. A pesar de lo anterior, el balance general del diseño de su estrategia parece indicar que fue predominantemente punitiva.

Normativamente lo más importante que tramitó este gobierno fue el Estatuto Anticorrupción (Ley 190/95) cuya efectividad en el combate a la corrupción aún está pendiente de evaluarse.<sup>48</sup> Dentro de los sistemas de control que propone el Estatuto, al incluirse el control social, se presentan como mecanismos para ejercer dicho control los siguientes: a) la obligación de las entidades de tener objetivos medibles bajo ciertos indicadores de eficiencia, b) la obligación de tener una línea telefónica gratuita permanente a disposición de la ciudadanía para recomendaciones o denuncias y c) la

---

<sup>48</sup> El Estatuto modifica el régimen penal para servidores públicos, regula el sistema financiero y el control del lavado de activos, fortalece el sistema de quejas y reclamos, hace más transparente el proceso de contratación, propone mecanismos pedagógicos para fomentar la honestidad e incluye un apartado sobre el control social. Creó la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Anticorrupción (Art. 67-75). La primera tiene entre sus funciones, el deber de “coordinar la ejecución de políticas que permitan la eficaz participación ciudadana en el control de la gestión pública” (Art. 70.7) y la segunda, hoy inexistente, estaba conformada por siete comisionados designados por el presidente y cuya función principal era comprometer la participación ciudadana en la lucha anticorrupción, así como ejercer funciones de veeduría y denuncia. Dicha Comisión resultaba importante porque a juicio del mismo presidente “de nada serviría una comisión única integrada por las personas que constituyen la cabeza del objeto de control” (Citado por Cepeda Ulloa, 2004). Sin embargo y paradójicamente, en 1997 dicha Comisión fue fusionada con la Comisión de Moralización, argumentando que tenían funciones similares. Actualmente la Comisión Nacional de Moralización es un órgano conformado por altos funcionarios del gobierno -incluido el presidente- y los órganos de control y se han creado dependencias regionales, cuya actividad, sin embargo, tampoco han sido materia de evaluación y es poco conocida.

obligación de publicar una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos; obligaciones que propenden más por la transparencia como requisito indefectible del control social, que por fomentar la participación ciudadana en dicho control, pues no se advierten en ellas las posibilidades de interlocución y diálogo que dicho control requiere.

Adicionalmente, en el mandato de Samper se expidió el Decreto Antitrámites (Dcto. 2150/95) que buscaba desregulación y simplificación máxima de procedimientos. Pero poco tiempo transcurrió para evidenciarse que una estrategia de eliminación de trámites por sí sola no era suficiente, aún menos cuando el gobierno enfrentó una crisis de legitimidad y confianza que debió enfrentar con otro tipo de medidas. Funcionarios públicos de distinto nivel se vincularon al famoso Proceso 8000, que trajo como resultado la investigación de varios congresistas por violar normas de conflicto de intereses, la investigación de tres ministros, uno de los cuales (el ministro de Defensa) fue condenado; la condena del Procurador y de dos Contralores por enriquecimiento ilícito y la acusación por parte del Fiscal General al mismo presidente Samper por presunta financiación de su campaña con dineros del narcotráfico.<sup>49</sup>

Cepeda Ulloa (2004:210) identifica dos fallas principales de la estrategia anticorrupción de Samper: la crisis política y ética generadas por las denuncias sobre infiltración de dineros del Cartel de Cali en la campaña presidencial y la carencia de un interés real de la ciudadanía por participar en la lucha contra la corrupción pues, a juicio del autor, la situación de corrupción que vivió el país en ese periodo debió unir a la sociedad civil en torno a una acción conjunta que la enfrentara. Lo cierto es que las acciones logradas por los órganos de control y judiciales en materia de combate a la corrupción, fueron percibidas como contrarias al gobierno Samper en lugar de propiciadas por éste (Cepeda Ulloa, 2004: 213). Una encuesta realizada en 1997 indicaba que el 75% de los colombianos consultados manifestó que sí se comprometería a cooperar en la lucha anticorrupción si el gobierno se lo propusiera, lo que evidencia el potencial que representa

---

<sup>49</sup> En agosto de 1995 se abrió la investigación del presidente Samper, pero en junio de 1996 fue absuelto por la mayoría del Congreso. Sin embargo el escándalo tuvo como consecuencia la descertificación del país por Estados Unidos en materia de lucha contra el narcotráfico y la cancelación de la visa del presidente. En 1997 el Congreso aprobó la extradición de colombianos, hecho que mejoró la relación con el país del norte.

la participación ciudadana pero también la falta de capacidad y voluntad organizacional de los mismos colombianos para auto-convocarse (Cepeda Ulloa, 2004:212). Por último, Samper no logró que se aprobara su propuesta de reforma política en materia de financiación de campañas electorales, lo cual sigue siendo tema pendiente en la agenda política del país. (Misas, 2005:137).

En suma, de estos dos cuatrienios podemos decir que en el primero, la participación ciudadana en la lucha anticorrupción brilló por su ausencia, mientras que en el segundo, la baja credibilidad en las instituciones y el desprestigio ético del gobierno, impidieron la respuesta ciudadana a la articulación de la estrategia anticorrupción.

#### 4.4 EL GOBIERNO DE ANDRES PASTRANA

Después de batirse con Samper en unas reñidas elecciones en 1994, Pastrana acusó, con pruebas firmes, al recién elegido presidente de haber recibido dineros del narcotráfico en su campaña. Para 1998 el candidato conforma la Nueva Fuerza Democrática, que incluye a guerrilleros reinsertados, al Partido Conservador y algunos disidentes liberales, quienes forman la Gran Alianza Democrática bajo la cual presenta su candidatura. En 1998, Pastrana es elegido en una de las votaciones con menor abstención en la historia del país, el 59% de los colombianos acudió a las urnas reflejando su esperanza y su voluntad de cambio. Sin embargo, el presidente no contaba con mayoría en el Congreso, y esto se constituyó en un impedimento a su gestión, entre muchos otros que debió afrontar.<sup>50</sup>

En su periodo, Pastrana enfrenta en el plano económico la más severa recesión del siglo XX y la más alta tasa de desempleo de la historia (20%) debido, según sus críticos, a su dedicación exclusiva a un proceso de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas

---

<sup>50</sup> El partido del presidente contaba con 56 de los 165 representantes a la cámara baja y 27 de los 102 senadores más algunas otras adherencias, sin embargo, Pastrana terminó gobernando solo, en las dos primeras legislaturas de su gestión contaba con el apoyo de 60 senadores y 90 representantes a la cámara; pero el apoyo al presidente se fue reduciendo y en las dos últimas legislaturas contaba con el débil apoyo de 40 senadores y 60 representantes, de ahí que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se caracterizaron por la tensión, lo que puede explicar, en parte, las propuestas de democracia directa de este gobierno como respuesta a la crisis de representatividad en el país.

Revolucionarias de Colombia –FARC-.<sup>51</sup> Este cuatrienio fue particularmente problemático para Colombia en todos los aspectos, incluyendo los esfuerzos anticorrupción. Sobre la gestión del gobierno Pastrana, en este tema, expresaba el Informe de la ONU del año 2000: “persisten las dificultades en la lucha contra el narcotráfico y la corrupción. En este año ha sido significativo el caso de corrupción en Foncolpuertos, Instituto de los Seguros Sociales, entre otros. Las estrategias para combatir la corrupción no han dado resultados efectivos.”<sup>52</sup>

El plan de desarrollo de Pastrana denominado “*Cambio para construir la paz*”, identificaba como los dos problemas centrales del país el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio. Como causa del primer problema, el documento señalaba el bajísimo grado de cohesión social como consecuencia de la percepción de que la asignación de recursos por parte del Estado era una recompensa a agentes oportunistas que se apropiaban ilegalmente, mediante prácticas corruptas, de los recursos públicos. De ahí el especial énfasis del programa de gobierno en recuperar la credibilidad en las instituciones mediante el logro de “una sociedad sin corrupción y sin miedo, en la que se vuelva a percibir que el trabajo honesto paga” (1999:23). Pero el documento advierte que una

---

<sup>51</sup> En el Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 2000, se señala: “La decisión del Presidente Pastrana de impulsar los diálogos de paz con las FARC, y de crear para dicho efecto una “zona de distensión”, fue sostenida a lo largo del año. Dicha zona fue establecida el 7 de noviembre de 1998, fecha en la cual el Gobierno ordenó el retiro de los efectivos de la fuerza pública de cinco municipios de los departamentos del Meta y Caquetá, quedando bajo el control de la guerrilla. El 7 de enero de 1999, el Presidente Pastrana dio inicio oficialmente al trabajo preliminar de definición de una agenda de diálogo y negociación.” La extensión de la zona de distensión era de 42.130 km<sup>2</sup>, extensión ligeramente superior a la de Suiza. En noviembre de 1999, los altos mandos del ejército y el Ministro de Defensa renunciaron como protesta a la desmilitarización de buena parte del país y a la terquedad del mandatario presidencial de continuar con su propuesta de diálogo a pesar de los sangrientos y numerosos ataques que ocurrían en el territorio nacional por parte de los grupos ilegales, afectando particularmente a la población no combatiente mediante ataques masivos a poblaciones. Se recuerdan especialmente las violaciones de las FARC a los acuerdos humanitarios firmados donde prometían cese al fuego y a ello le seguían embestidas armadas sin precedentes. En Febrero de 2002, Pastrana admite el engaño del que ha sido objeto por parte de las FARC y rompe los diálogos de paz.

<sup>52</sup> Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 2000. Además de los escándalos que se mencionan, se recuerdan de este cuatrienio los sonados casos de la adjudicación irregular de contratos a empresas fantasmas por parte de la Cámara de Representantes, así como el involucramiento en hechos irregulares del Embajador de Colombia en México, el Ministro de Desarrollo, el Ministro de Salud, el Ministro de Minas por conflicto de intereses, el secretario privado del presidente por contratación del Estado con la empresa de su familia, senadores que se vieron implicados en el escándalo de Dragacol (Sociedad de Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe) y el desvío de ayuda Estadounidense para combatir el narcotráfico, lo que llevó a la Policía Nacional a verse implicada igualmente, en acusaciones de corrupción, entre otros hechos que no fueron tan famosos pero que confirmaron la persistencia de corrupción en el país.

sociedad así no es fruto de la ejecución de un plan de gobierno sino del trabajo conjunto y del compromiso entre el gobierno y la sociedad civil.

En este sentido, el programa denomina a su primera estrategia “Hacia un Estado Participativo” y parte del supuesto de que “la única forma de romper el nudo gordiano en el que parece haber caído el país en virtud del cual la violencia obstaculiza el desarrollo y la falta de éste impide la superación de aquélla es resolver ambos de manera participativa por medio de un proceso que fortalezca la democracia” (Cambio para construir la paz, 1999:37). Indica así mismo, que aparte del capital natural, físico y humano para lograr el desarrollo, en el caso colombiano representa una importante herramienta el capital social, entendido como “una amalgama de ciertas características de la organización social, tales como la confianza, las normas, las redes de contactos (...) que pueden mejorar la eficiencia colectiva de una comunidad, no sólo facilitando la acción coordinada, sino también permitiéndole a la gente llevar a cabo acciones cooperativas para el beneficio mutuo”.

Se resaltan entonces las posibilidades de cooperación y de coordinación del gobierno en la gestión pública, así como la preocupación por el capital social, el cual no se construye a través de más Estado, sino mediante la descentralización –entendida como un mecanismo de devolución de poder real a las bases sociales- y el fortalecimiento de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil. De manera que bajo este contexto el reto del Estado es convertirse en un agente capaz de convocar el compromiso.

A juicio de Velásquez, se aprecia un giro discursivo, puesto que “todo el planteamiento apunta a que la participación convierta a la gente en responsable de la solución de sus necesidades. Menos Estado y más autogestión” (2003:119), trasladando así, numerosas responsabilidades públicas a los ciudadanos, evidenciando, por primera vez en Colombia, una propuesta de participación neoliberal (Velásquez, 2003:120). La misma propuesta de Estado Participativo predominó en la propuesta de lucha contra la corrupción del gobierno Pastrana, como se analizará en el capítulo siguiente. La cuestión es que bajo el contexto que atravesaba el país resulta difícil pensar en la movilización ciudadana por la unidad, como se proponía.

El balance de este gobierno no es nada alentador. Al término de la gestión de Pastrana en el 2002, el 70 o 75% del total de municipios del país tenía presencia guerrillera importante y las ciudades capitales no escapaban a éste fenómeno (Velásquez, 2003:19). Así mismo, 2002 es el año que presenta el mayor número de homicidios y de población desplazada de los últimos veinte años (Anexo 2, Tabla A2-1). Entre 1998 y 2002 fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54 alcaldes y 18 exalcaldes, mientras que 300 mandatarios locales (de los más de mil que existen) asentaron su despacho por fuera del municipio que dirigen, quedando sus localidades sin presencia del Estado. De otro lado, los vínculos entre el ejército y los paramilitares fueron creciendo, así como el asesinato de periodistas (un promedio de siete al año) y de líderes sindicales (en 2001 desaparecieron diecinueve y fueron asesinados nueve)<sup>53</sup>, motivos adicionales para el mencionado fracaso del llamado a la cohesión social.

En el 2002, la pobreza afectaba al 55% de los colombianos, en áreas urbanas el desempleo llegó al 25% y la deuda externa se disparó a cuarenta mil millones de dólares. Súmese a esto, un proceso de diálogo frustrado con las guerrillas, una inversión en la guerra que supera los mil quinientos millones de dólares (con lo que se podría educar a seis millones de niños), el aumento de su pie de fuerza de quince mil a mas de veinte mil hombres y el crecimiento de los cultivos de coca durante este cuatrienio (Ver Anexo 2, Gráfico A2-1), el asesinato sistemático de alcaldes, concejales y población civil y la vinculación de las fuerzas ilegales al narcotráfico y a líderes políticos importantes, hechos que conforman la compleja coyuntura colombiana al finalizar el mandato presidencial y que dejaron al presidente Pastrana con una imagen desfavorable del 67% contra una positiva del 20%.

Los datos anteriores indican no sólo la creciente complejidad del problema de la corrupción en el país, que se ve relacionada con los otros problemas públicos, sino además el riesgo que enfrentaban los ciudadanos al hacer uso de su derecho a la participación en el control de la gestión pública. Para las elecciones presidenciales de 2002, el Partido Conservador, por primera vez en la historia, no presenta candidato,

---

<sup>53</sup> [www.elcolombiano.com](http://www.elcolombiano.com)

puesto que el potencial candidato decide unirse a los propósitos del candidato Álvaro Uribe, quien en mayo de 2002 llega al poder, bajo las circunstancias mencionadas.

#### 4.5 EL GOBIERNO DE ALVARO URIBE

Álvaro Uribe Vélez militó en el Partido Liberal Colombiano en su carrera política local (como alcalde de Medellín en 1982, concejal de la ciudad en 1984 y gobernador de Antioquia entre 1994 y 1997) y en su paso por el Senado (1986-1994), sin embargo, presentó su candidatura presidencial en el 2002 por el Movimiento Primero Colombia, apoyado por el Partido Conservador, algunos miembros del Partido Liberal y otros partidos, apoyo que garantizó su gobernabilidad al contar con la adhesión directa de 55 de los 102 miembros del Senado durante su gestión.

Desde antes de ser candidato presidencial, Uribe generó numerosas reacciones en su contra por su presunta simpatía con organizaciones paramilitares y por sus propuestas de corte neoliberal en el campo económico, así como por su iniciativa de implicar a la sociedad civil en la lucha contra las guerrillas, cuestiones que han llevado a que muchos sectores, lo califiquen de ultra derechista y autoritario. En 1997, siendo gobernador del departamento de Antioquia promovió la capacitación de ochenta y dos mil ciudadanos en negociación de conflictos, quienes posteriormente hicieron parte de las llamadas cooperativas o asociaciones de seguridad privada Convivir, que fueron blanco de crítica por considerarse auspiciadoras de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) quienes han cometido innumerables violaciones a los derechos humanos en áreas rurales protegiendo a grades terratenientes.

Luego de un cuatrienio de diálogos frustrados con las guerrillas y de agresiones indiscriminadas contra la población civil, la desconfianza aumentó entre los colombianos quienes en mayo de 2002 acogieron la propuesta de Uribe de cero tolerancia y cero concesiones para los violentos. El nuevo presidente tomó posesión en agosto bajo un clima de tensión y extremadas medidas de seguridad que no fueron suficientes para evitar los sangrientos hechos violentos de aquel día. Una vez en el poder, Uribe impulsó su política de seguridad democrática bajo la propuesta de un modelo de Estado Comunitario, cuya principal característica es la participación ciudadana en la ejecución de las



decisiones de gobierno. Ello se vio reflejado en su idea de movilizar a más de un millón de voluntarios en tareas de resistencia civil, asistencia humanitaria y auxilio a las fuerzas del orden, a modo de “cascos azules”, quienes además fungirían como informantes del gobierno.

A la fecha, Uribe Vélez completó su primer mandato y recientemente fue elegido para gobernar el país durante otro cuatrienio con la más alta votación que ha obtenido un presidente en la historia democrática colombiana. El 62% de los electores le dieron su apoyo en las urnas y lo consolidaron como el mandatario con más alto índice de popularidad y confianza que ha tenido el país. Uribe ha logrado unir a sectores divergentes alrededor de su propuesta y de su figura de caudillo paternal que pretende rescatar al país de sus problemas, pues desde su campaña esta fue la imagen que ofreció: “Miro a mis compatriotas hoy más con ojos de padre de familia que de político” (Manifiesto Democrático, los 100 puntos de Uribe, punto 100).

En cuanto al balance de su gestión, en el 2002 el desempleo ascendía a 15.5%, al término del gobierno Uribe éste descendió a 11.7%, el crecimiento del PIB que tenía una tendencia a la baja desde el año 2000 cuando registraba un valor de 2.9, fue de 5.1% en el 2005. La inflación igualmente descendió del 7% en el año 2000 al 4.9% en el 2005. Así mismo, aumentó la Inversión Extranjera Directa, disminuyó la deuda externa del 45 al 31% y aumentaron las reservas y las exportaciones.

En cifras macroeconómicas el panorama parece positivo, el asunto es que durante su gobierno se generaron problemas de distinta naturaleza. El aumento del desplazamiento interno, los crecientes combates en zonas rurales, la puesta en riesgo de miles de ciudadanos que trabajan como informantes del gobierno y como erradicadores manuales de coca, las patrióticas y desafiantes Caravanas de la Paz consistentes en movilizar por las carreteras colombianas a civiles viajeros custodiados por el ejército y otras prácticas similares, han puesto en medio del fuego cruzado a cientos de colombianos. La presencia del paramilitarismo se agudizó en las ciudades, tanto como el señalamiento y el rechazo a numerosas ONG's por considerarse auspiciadoras de la guerrilla. A esto se suma el trato desigual que el gobierno tiene en su estrategia contra los paramilitares y contra la guerrilla.

De otro lado, la corrupción ha presentado una faceta que hasta ahora no había sido tan evidente: la vinculación de altos funcionarios públicos, congresistas y miembros de las fuerzas militares con grupos paramilitares y a su vez con el narcotráfico.<sup>54</sup> De modo que uno de los puntos débiles del balance de la gestión de Uribe es la lucha anticorrupción, problema que desde su campaña constituyó uno de los principales focos de acción y combate, particularmente mediante el involucramiento de la sociedad civil a sus propósitos. Incluso se dice que Uribe fue elegido como presidente como respuesta a la decepción por el fracaso de los diálogos de paz pero también por su segunda bandera: la lucha contra la corrupción y el rechazo a las maquinarias tradicionales.

El día que tomó posesión de su cargo, se recuerda, además de los atentados violentos, por ser el día que el presidente radicó en el Congreso su prometido referendo contra la Corrupción y la Politiquería que pretendía reformar la Constitución en varios aspectos para hacer más onerosa la comisión de actos de corrupción, pero el referendo no fue visto con buenos ojos por los detractores del presidente, quienes asumieron esta convocatoria como una forma inteligente de buscar la legitimación del gobierno para sacar del escenario instituciones fundamentales como las Contralorías y las Personerías Municipales.

El referendo fue aprobado por el Congreso y declarado exequible por la Corte Constitucional a pesar del debate público que se generó sobre el histórico fallo que podría haber originado la Corte al declarar inconstitucional la ley de convocatoria del referendo evidenciando un conflicto de poderes, pero no fue así. En octubre de 2003 se llevó a cabo el referendo con las modificaciones y ajustes ordenados por la Corte Constitucional. Para que tuviera efecto, debía ser aprobado por mayoría simple, siempre y cuando participara en la consulta al menos el 25% del censo electoral; sin embargo, a pesar de que cientos de personas le dieron sí al referendo, no se logró pasar el umbral, debido, en

---

<sup>54</sup> La relación es así: los grupos paramilitares cuidan de ataques guerrilleros los laboratorios de procesamiento de drogas de los narcotraficantes y frente a esto, las fuerzas militares guardan total silencio o en el peor de los casos, como ocurrió recientemente, actúan en protección de los narcotraficantes y los paramilitares. Así parece haber sucedido en un poblado rural en el que fueron asesinados diez policías antimafia y un civil a manos del ejército colombiano, lo que no fue un error como se quiere hacer ver, sino una emboscada que obedeció según investigaciones preliminares al cumplimiento de una orden de los narcotraficantes de la región. Igualmente se han generado escándalos por presuntas conexiones con los paramilitares del exdirector del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- y de algunos congresistas. Lo delicado del asunto es que este gravísimo problema no ha generado ninguna reacción de rechazo de la sociedad colombiana.

gran parte, a la gran movilización ciudadana a favor de la abstención frente al referendo que se generó. En todo caso es rescatable el ejercicio democrático que esta convocatoria provocó. Durante varios meses el referendo fue tema obligado en todos los sectores y estratos sociales, el trabajo pedagógico de los abstencionistas y del gobierno y el papel de los medios al respecto, demostró madurez política de la sociedad colombiana.

El programa de gobierno de Uribe denominado “Hacia un Estado Comunitario”, tiene como eje central para su implementación la participación ciudadana en las actividades públicas, por ello es recurrente encontrar en el texto la mención de valores como la solidaridad y el patriotismo, idea que busca permear todos los ámbitos de acción gubernamentales, en lo social, en lo económico, en materia de lucha contra la violencia y, por supuesto, en materia de combate a la corrupción; tema que se retoma en el capítulo siguiente.

Como se observa, los dos últimos gobiernos colombianos han puesto especial interés en involucrar mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública y, particularmente, en la lucha contra la corrupción. La pregunta que surge, sin embargo, es ¿Cómo lo hicieron? Suele decirse entre ciertos los analistas políticos colombianos, basándose en la orientación programática que se ha descrito, que la oferta participativa institucional, ha aumentado en la última década, no obstante, hasta el momento se ha dicho poco sobre la implementación efectiva de la retórica contenida en los planes de gobierno mediante mecanismos de participación que puedan percibirse y evaluarse y que permitan el involucramiento autónomo más que la incorporación tutelada de los ciudadanos a la gestión pública.

Escrutando en las circulares, decretos, directivas, decisiones, discursos, ponencias y demás medios que permitan visualizar lo que ha sido la política anticorrupción de los dos últimos gobiernos, se pretende analizar ahora—bajo las herramientas conceptuales que brinda el Capítulo 2- cómo ha sido la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en los gobiernos de Pastrana y Uribe.

## CAPÍTULO 5

# La participación ciudadana en las políticas anticorrupción: El caso de los dos últimos gobiernos colombianos

---

*Estamos en presencia de un sistema político articulado sobre pequeños  
intereses y por el clientelismo. La relación entre el ciudadano y  
las instituciones, se halla debilitada en grado superlativo,  
carcomida por el cáncer de la desconfianza.*  
Exposición de motivos referendo Gobierno Pastrana.

*Sueño con un Estado al servicio del pueblo y no para provecho de la  
corrupción y la politiquería. Hoy el Estado es permisivo con la corrupción,  
gigante en politiquería y avaro con lo social*  
Manifiesto democrático. Punto 4, 100 puntos Uribe Vélez.

Para analizar las políticas anticorrupción de los gobiernos Pastrana y Uribe, se hará referencia a cuatro cuestiones fundamentales: a) ¿Cómo concibe cada gobierno la corrupción?, b) ¿Cómo propone enfrentarla?, c) ¿Cómo dimensiona la participación ciudadana dentro de su gobierno y d) ¿Qué mecanismos participativos incorpora la política anticorrupción?

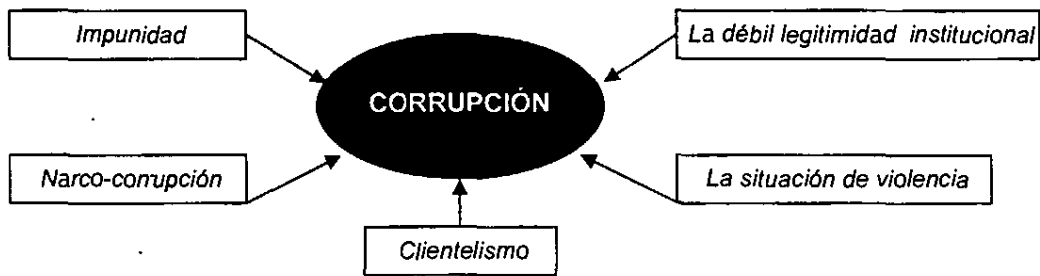
### 5.1 GOBIERNO PASTRANA

#### 5.1.1 Concepción de la corrupción

Esta administración entendió la corrupción como un vicio, un abuso, una mala costumbre en el manejo de la cosa pública que se opone al desarrollo económico social y político; como el mayor generador de apatía y desmoralización entre la ciudadanía que impide que ejerza contrapeso bajo un control democrático. Pero lo que caracterizó su concepción de corrupción fue su reiteración en señalar su naturaleza de problema colectivo, manifestando que “no es un problema exclusivo de los gobiernos ni de los mecanismos de control y vigilancia del Estado. Es un problema de todos y, como tal, así lo debemos asumir como colombianos” (De frente al país, PPLCC, 1999). Así mismo, el gobierno Pastrana advirtió sobre la estrecha relación existente entre corrupción, falta de legitimidad

y violencia y señaló cinco causas de la corrupción en el país: impunidad, narcotráfico, clientelismo, violencia y débil legitimidad institucional (Gráfico 5.1)

**Gráfica 5.1. La corrupción en Colombia según el Gobierno Pastrana**  
Fuente: De frente al país. PPLCC, marzo, 1999



La corrupción era entendida, así mismo, como un foco de atención dentro de su propósito de modernizar la administración pública y acercar al ciudadano al Estado, para lo cual señaló como su herramienta principal, la ley 489 de 1998, la cual "hace propios principios y mecanismos que tienen origen en la gerencia de los negocios privados, con el propósito de encauzar la administración pública hacia una nueva gerencia pública más eficiente" (Cambio para Construir la Paz, 1999). Con fundamento en dicha ley el gobierno se propuso emprender acciones tales como la puesta en marcha de programas de eficiencia, supresión, reducción y racionalización de trámites, implantación de los sistemas de desarrollo administrativo, de control interno y de información administrativa, consolidación de los instrumentos de evaluación de gestión y resultados e implementación de la ley de carrera administrativa (Ley 443 de 1998).

Lo que llama la atención es la forma en que el Gobierno Pastrana quiso combinar el enfoque de mercado con reformas y mecanismos que involucraran al ciudadano en la gestión pública. El supuesto detrás de su discurso es que con eficiencia se logra democracia.

### 5.1.2 Estrategia anticorrupción

Mediante el Decreto 2405/98 el gobierno Pastrana creó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción “De Frente al País” (en adelante PPLCC) el cual lideró la estrategia de este gobierno y tuvo como misión enfrentar la corrupción en el Estado, coordinar y evaluar su implementación, y articular su trabajo con los organismos de control y la sociedad civil. Se definieron dos ejes de acción: a) Prevención y b) Investigación y Sanción. Para cada eje, la Directiva Presidencial 09/99 que contiene lo que ella denomina “la política gubernamental de lucha contra la corrupción”, formuló las herramientas disponibles.

En materia de prevención fueron definidas dos estrategias: el fortalecimiento de los valores éticos en el servidor público, y la implementación de mecanismos de eficiencia y transparencia. Dentro de ellas se buscaba desarrollar herramientas para la rendición de cuentas y la eficiencia de los sistemas de información, simplificación de trámites, establecimiento de estándares de calidad y pertinencia de la información pública, orientación hacia una gestión por resultados, profesionalizar la administración, revisión de las funciones de los órganos de control y fortalecimiento de valores éticos mediante la expedición de un Código de Conducta Ética. En desarrollo de estos propósitos, se diseñaron instrumentos como las Normas Técnicas de Eficiencia y Transparencia para la contratación administrativa, la selección de personal, la evaluación y control de la gestión pública, contabilidad y formación y capacitación de talento humano.

Es importante destacar que el gobierno Pastrana argumentaba la necesidad de introducir prácticas gerencialistas, con base en la democracia participativa contemplada en la Constitución. En este sentido, indica que la Carta pretende “un sistema en el que coexistan armónicamente la representación y el control ciudadano de los representantes políticos con el fin de hacer más justos y eficientes los procesos públicos de toma de decisiones” (Cambio para construir la Paz, 1999), por ello señala que el Estado tiene la responsabilidad de construir y poner en funcionamiento una gestión orientada a resultados, de manera que “la introducción de métodos de medición de resultados de las acciones gubernamentales no sólo responde a la búsqueda de un desarrollo técnico de la

administración pública, responde directamente al proceso de ampliación de la democracia”.

En relación con la investigación y sanción de actos de corrupción se formularon estrategias para desarrollar la participación ciudadana en el control del Estado, promover la cooperación interinstitucional de las entidades del gobierno con los organismos de investigación y sanción, aplicar acciones especiales sobre responsabilidad de los funcionarios públicos y estimular la transparencia en la contratación pública. En este sentido se promovió la adhesión al programa “Islas de Integridad” de Transparencia Internacional, dentro del cual los proponentes en una licitación pública, se comprometen en un acuerdo anticorrupción. Adicionalmente, se desarrolló el Sistema de Información de Contratación Estatal (SICE), se creó el Portal del Estado colombiano y se garantizó que la totalidad de las entidades del nivel central tuvieran un espacio de comunicación virtual con los ciudadanos por medio de la Red.<sup>55</sup>

Operativamente -y derivado de lo anterior- el PPLCC trabajaba con base en cinco áreas: construcción de una ética de lo público, administración pública transparente y al servicio de la ciudadanía, administración de justicia eficiente y eficaz, sistema político fortalecido y sociedad civil participativa y vigilante (Gráfica 5.2), las cuales fueron asumidas por cuatro unidades: Unidad de Eficiencia y Transparencia, Unidad de Ética, Unidad de Investigación y Sanción<sup>56</sup> y Unidad de Participación. Sobre la última línea de acción nos detenemos en los apartados siguientes.

---

<sup>55</sup> Cabe resaltar que dentro de la Directiva 09 de 1999, el fortalecimiento de la participación ciudadana en el control del Estado es una estrategia que hace parte de la segunda línea de acción, es decir, la Investigación y Sanción de la corrupción; sin embargo, en el Informe de Gestión del Programa de Enero de 2002, la estrategia de participación aparece dentro de la línea de Prevención.

<sup>56</sup> Llama la atención que dentro del PPLCC, pese a su carácter de instancia del ejecutivo, existía una unidad dedicada a denunciar, investigar y promover la cooperación interinstitucional, con funcionarios de la policía, del DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) y con cuerpos de la rama judicial como el CTI (Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía). Dicha Unidad por autorización expresa del presidente podía vincularse como parte civil dentro de los procesos penales por delitos contra la administración pública, lo que resulta inquietante puesto que es un funcionario de la administración pública quién está siendo procesado y en ese pleito se constituye en parte civil -a modo de víctima- un órgano de la misma administración del nivel central. En todo caso no se conocen resultados de esta iniciativa o si se llevó a cabo alguna vez.

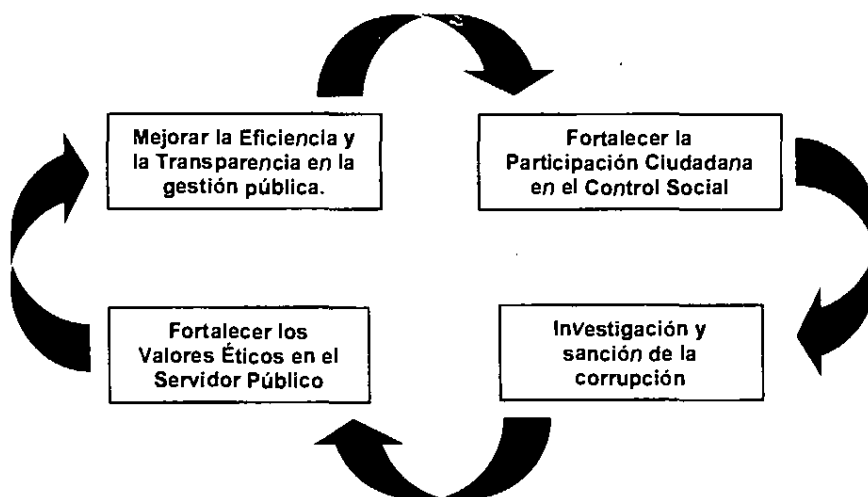
**Gráfica 5.2 Política Anticorrupción del gobierno Pastrana (1)**

Fuente: De frente al país. PPLCC, marzo, 1999



**Gráfica 5.3 Política Anticorrupción del gobierno Pastrana (2)**

Fuente: Informe PPLCC 2002



En marzo del 2000, el gobierno promovió un referendo que pretendía transformar el panorama político del país, teniendo como justificación los escandalosos hechos de corrupción ocurridos en el gobierno Samper y resaltando la necesidad de que la ciudadanía se uniera para hacer frente a este flagelo. De este modo en la exposición de motivos de la ley que buscaba convocarlo se decía "El pueblo colombiano, que rechaza indignado los vergonzosos episodios de corrupción que nos han apenado recientemente, espera que sus representantes en el Congreso de la República obren con grandeza y acaten su voluntad incontestable de cambio y transformación" (Exposición de motivos



referendo, 2000). Pero el Congreso no acató esa mal llamada voluntad popular que contenía el referendo, dejando sin piso la iniciativa.

Quizá lo más llamativo de esta exposición de motivos es que se indica la existencia de corrupción sistémica en el país. En la argumentación se dice que se trataba de “realizar una profunda cirugía a un tejido institucional que no funciona regularmente a través de un esquema de pesos y contrapesos, dando lugar a una corrupción sistémica y a una disfuncionalidad manifiesta al interior del Estado, que afecta la propia gobernabilidad y responsabilidad de los funcionarios públicos” (Exposición de motivos referendo, 2000). Para superar tal estado de cosas, el referendo proponía consolidar la democracia participativa consagrada en la Constitución, bajo la premisa de que los mecanismos de participación enriquecen la democracia representativa.

El referendo proponía inhabilidad de por vida para los corruptos para ocupar cualquier cargo público, ampliación de la pérdida de investidura por compra de votos y trasteo de electores, creación de un alto tribunal de ética pública, reducción del número de congresistas, eliminar las asambleas departamentales, reducir el número de concejales, regular el régimen de partidos y el financiamiento de campañas, establecer el voto obligatorio por única vez para las elecciones que se realizaran después del referendo y disolver el congreso para llamar a nuevas elecciones. Posiblemente esta última propuesta fue lo que motivó la negativa de los congresistas al referendo, ante lo cual el proyecto fue retirado por la misma Presidencia.

### **5.1.3 Concepción de la participación ciudadana del gobierno Pastrana**

Como se anticipó, la participación ciudadana juega un papel fundamental dentro del discurso y acción de este cuatrienio. La primera estrategia del plan de gobierno “Cambio para construir la paz” es reorientar el Estado hacia un modelo de Estado participativo. En ella se indica que la participación es el elemento básico que orienta las estrategias del plan, en armonía con los objetivos del gobierno de obtener “crecimiento sostenible con cohesión social, de modo que el proceso de crecimiento sea equitativo y participativo” y de fortalecer la democracia participativa como una forma idónea de reforma del Estado (Cambio para construir la paz, 1999).

La segunda estrategia del Plan, alude a los compromisos fundamentales de la sociedad y justifica tal compromiso en virtud de que “la estrategia de reforma del Estado a través del fortalecimiento de la democracia participativa tiene un complemento natural en la consolidación de sociedad civil” (Cambio para construir la paz, 1999)

Así, las políticas que hacían parte de la reconstrucción del tejido social son el fortalecimiento del capital humano y del capital social. Sobre este último planteaba su construcción alrededor de unos propósitos comunes que son concertados mediante los mecanismos de participación de que dispone la sociedad. Para ello proponía alianzas estratégicas entre el sector público y el privado y una estrategia de participación comunitaria: “es un propósito del *Cambio para construir la paz* facilitar y promover la participación de toda la población en las decisiones que la afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”, lo cual se quería lograr mediante la vinculación activa de la sociedad civil en la gestión pública fortaleciendo el poder efectivo por parte de los ciudadanos para organizarse y compartir la responsabilidad con el Estado en el desarrollo del país (Cambio para construir la paz, 1999).

En la exposición de motivos del referendo al que se ha hecho alusión, resalta el acápite cuyo subtítulo es “*La participación afirma la dignidad del ciudadano*” en el cual, después de hacer referencia a la dignidad humana dentro del nuevo constitucionalismo, se destaca la dimensión de *deber* de la participación (como ya se dijo, en la Constitución colombiana la participación es derecho, deber, principio y mecanismo):

La democracia participativa es exigente con este último [el ciudadano] y le reclama una presencia permanente en la vida colectiva, hartó más significativa que el mero acto de votar periódicamente por unos representantes y desentenderse de sus responsabilidades con la colectividad el resto del tiempo. El referendo al que estamos convocando al Pueblo Colombiano se dirige colectiva e individualmente al ciudadano valorizado y poderoso que venturosamente nos legó la Carta de 1991 y que, como corresponde, está tomando en sus manos el destino de la Nación. (Exposición de motivos referendo, 2000)

Sobre la cita anterior es pertinente anotar dos cuestiones. Primero, la incoherencia evidente del diagnóstico del gobierno sobre la participación. Por un lado habla de la falta de motivación de los ciudadanos y de la baja cohesión social<sup>57</sup> y, por el otro, señala que los ciudadanos están tomando en sus manos el destino de la nación como –según el texto- quiso la Carta del 91 y frente a ello señala como ejemplos el proceso de convocatoria ciudadana de la Asamblea Constituyente en 1991, así como el Mandato por la Paz, en el que diez millones de colombianos se declararon en contra de la guerra. La segunda cuestión -que deriva de la anterior- es que la concepción de la participación como responsabilidad de asumir “el destino de la Nación”, es una interpretación acomodada y equivocada de la Constitución, que niega el espíritu del constituyente.

Se evidencia además, un tono que podría considerarse prejuicioso en el concepto de participación de Pastrana, al considerar participación sólo las vías institucionales que atienden la perspectiva oficial pero que no la contradicen. Así, en la exposición de motivos del referendo se indica: “la mejoría sustantiva de la representación política en Colombia es indispensable con el propósito de afianzar la democracia participativa, para no continuar asistiendo al grave fenómeno del desbordamiento de la movilización social hacia formas no institucionales de participación política, en ocasiones acompañadas de violencia, sobre lo cual la dinámica del paro cívico es reveladora” con lo cual pareciera afirmar que sólo considera participación a los medios institucionales de colaboración, pues el paro cívico al que se refiere era una manifestación de descontento legítima de la ciudadanía que, sin embargo, fue declarada ilegal y riesgosamente subversiva.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> En el diagnóstico que se realiza en el Plan de Desarrollo se indica la “existencia de un sinnúmero de obstáculos para el desarrollo de una cultura política de participación efectiva de la comunidad en los asuntos públicos [que] se manifiesta en la asimetría que se presenta entre los costos y los beneficios de participar y en la ausencia de incentivos concretos para las prácticas democráticas. Como producto de lo anterior las comunidades han tenido un perfil relativamente bajo en el señalamiento de sus prioridades, en la co-ejecución de proyectos de desarrollo, prestación de los servicios, y en el seguimiento y evaluación de la gestión de sus gobernantes” (Cambio para constriñir la paz, 1999).

<sup>58</sup> Durante este cuatrienio se llevó a cabo una campaña masiva que pretendía unir a la población civil logrando cohesión a favor de las propuestas de paz del gobierno y en contra de los violentos. El mensaje de la campaña era “En Colombia los Buenos Somos Más” y fue la premisa que acompañó el discurso y la acción de esta administración. Por ejemplo, la Exposición de Motivos del Referendo de Pastrana comienza señalando: “Por ellos, por esa inmensa mayoría de compatriotas buenos, esto no puede seguir así. Y no podemos esperar más para tomar medidas contundentes. ¡Queremos un país en donde toda la gente buena y trabajadora tenga oportunidades para un futuro mejor!”. Tal campaña fue vista por varios sectores de la sociedad colombiana, particularmente por las ONG's y asociaciones de grupos étnicos y minoritarios, como una propuesta

Es evidente el énfasis en la participación como una concesión institucional, como responsabilidad, deber y cooperación, lo cual se quiere lograr a través de “un cambio de actitud de los ciudadanos frente al concepto de lo público como actores responsables de los resultados de las actividades del bien colectivo y de la reconstrucción del tejido social basado en la confianza y la cooperación con la administración pública” (Cambio para construir la paz, 1999). Esto partiendo de la idea de que la sociedad civil en Colombia –a juicio del gobierno Pastrana- es desarticulada y carente de un nivel de desarrollo en el que por iniciativa propia sea capaz de construir sus herramientas de articulación, por lo cual este gobierno asume como deber el comenzar a fortalecer espacios de articulación ciudadana para la injerencia en la toma de decisiones públicas (Revista De Frente al País, 2002).

Concluimos entonces que para este gobierno, la participación fue cooperación y responsabilidad antes que intervención autónoma y derecho ciudadano. No podría ser de otra forma dentro de una propuesta de participación bajo postulados neoliberales.

#### 5.1.4 La participación ciudadana dentro de la política anticorrupción de Pastrana

El referendo que propuso la administración Pastrana, pretendía apelar al pueblo para romper el círculo vicioso clientelismo-corrupción y hacer frente, de esta manera, a la crisis de representatividad que el gobierno señaló como un problema grave, debido a que la gobernabilidad terminaba construyéndose sobre la suma de pequeños intereses de estirpe clientelista y el sistema de controles del Estado Social de Derecho no operaba, dando lugar a manifestaciones de corrupción. En este sentido, se invitaba a la sociedad colombiana a hacer frente a dicha crisis: “El Pueblo Colombiano, directamente, ha de finalizar la asignatura pendiente del constituyente de 1991, enmendando los problemas de representatividad, responsabilidad e idoneidad de nuestro actual tejido político institucional” (Exposición de motivos referendo, 2000).

---

autoritaria y peligrosa que pretendía homogenizar a los colombianos sin reconocer diferencias y clasificar a la población entre los ciudadanos simpatizantes y no simpatizantes del gobierno de turno. Finalmente era el gobierno quien promovía y definía quién era “bueno” y quién no. Como se verá, el discurso de “ellos” contra “nosotros” se acentuó en el cuatrienio siguiente a Pastrana.

Así, este gobierno pretendió constituir mecanismos de democracia directa ante la crisis de representatividad en el país. En lugar de fortalecer la institucionalidad democrática, se reconoció su debilidad y proclividad a la corrupción y se invitó a los ciudadanos a asumir los destinos de la nación. La cita siguiente es reveladora:

Como producto de los problemas de corrupción y clientelismo, la credibilidad del Congreso ha caído, hasta el punto en que los colombianos piensan que el sistema político no trabaja en su favor, lo que resulta extraordinariamente grave para la democracia. La respuesta se halla en el arraigo de las tradiciones civilistas de la sociedad colombiana. El camino se ofrece diáfano en la civilidad y en la institucionalidad, a través de los mecanismos de participación ciudadana, por cuyo trazado la indignación ciudadana, asaz justa, habrá de encauzarse en beneficio de todos los colombianos (...) Con la palabra, el voto y la deliberación respetuosa resolveremos la crisis de representación que hoy nos aqueja. Y abriremos las puertas, para que la corrupción no se recree en un sistema donde el Congreso no ejerce sus controles y el Ejecutivo es proclive a conseguir los favores del Parlamento (Exposición de motivos referendo, 2000).

Es decir, en lugar de atacar la corrupción con reformas institucionales y buenas prácticas en el sistema político del país, Pastrana pretendía convocar a los ciudadanos a participar para resolver los problemas de representatividad, lo que sin duda resulta loable y necesario, siempre y cuando se acompañe de reformas estructurales que el sistema político colombiana está clamando urgentemente desde hace décadas. No es posible que la participación de los ciudadanos logre resultados en materia de cambios institucionales si no existe voluntad política de modificar el *statu quo*; si se utiliza como un elemento discursivo valioso que esconde, sin embargo, profundos vacíos y problemáticas del sistema.

Este gobierno implementó una estrategia descentralizada de combate a la corrupción, teniendo como foco de atención a los gobiernos locales con base en información empírica que indicaba la mayor concentración de actos corruptos a nivel local. Así, la media municipal para el índice de corrupción agregado en el año 2002 es de 50.7, mientras que la media para el gobierno central es de 46; y la media municipal en el índice de captura del Estado llega a 71.6 y a nivel central a 67.2, según la Encuesta sobre Corrupción,

Gobernabilidad y Desempeño institucional realizada por la Vicepresidencia de Colombia y el Banco Mundial, la que mostró que el municipio es la entidad que resulta más cuestionada y la que menos confianza genera entre los ciudadanos por altos niveles de percepción de corrupción e ineficiencia administrativa (Revista De Frente al País, 2002).

Así, este gobierno manifestó expresamente la necesidad de que la participación ciudadana estuviera presente en la etapa de decisión pública, particularmente a nivel local. En este sentido el Plan de Desarrollo establece como propósito del gobierno la difusión de manera masiva de mecanismos de participación directa más accesibles a los ciudadanos, es decir, "que permitan una injerencia más concreta y efectiva de la comunidad en las decisiones relacionadas con el desarrollo local" (Cambio para construir la paz, 2000) y señala abiertamente la relevancia de la participación para la lucha contra la corrupción:

La apropiación de los instrumentos de participación por parte de la sociedad civil es fundamental para aumentar la transparencia de la gestión de los gobernantes, el compromiso de los ciudadanos, el ejercicio de su derecho y deber de participar constituye un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción. En la práctica se debe proyectar un modelo de ciudadano cívico que sea activo, consciente, politizado, responsable en sus ámbitos territoriales de lo público, universalista y bien informado. Este modelo de ciudadano ha de ser el resultado principalmente del crecimiento educativo y de la movilización cognoscitiva, a través de espacios de expresión que permitan su participación.

En cuanto a los mecanismos previstos para ello en el plan de gobierno se indica que se promoverá la expedición de normas en temas como: reforma al reglamento del Congreso, estatuto de la oposición, estímulos al voto, reforma electoral y participación de la sociedad civil en la gestión pública. Sobre este último tema, esta administración fue particularmente activa; en ese sentido, dentro de la línea de acción de Investigación y sanción de la corrupción de la política anticorrupción de Pastrana, se encuentra la estrategia para el fortalecimiento de la participación ciudadana, para la cual se disponen las siguientes herramientas (Directiva 09/99):

- Dentro de la Comisión Nacional para la Moralización –creada por el Estatuto Anticorrupción en el cuatrienio de Samper– se creó la Subcomisión Ciudadana, con el fin de que el Estado y la sociedad se comuniquen y apoyen de manera directa y permanente en la lucha contra la corrupción. La subsecretaría técnica estaba a cargo del PPLCC.
- Implementación del Plan Nacional de Veedores Ciudadanos a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y del PPLCC. Con este Plan “se busca la difusión de información, la sensibilización y la capacitación necesarias para que el ejercicio de las veedurías sea parte del desarrollo de una cultura de participación como instrumento de control social y de transparencia en la gestión pública”. Sin embargo, el PPLCC se reservaba la facultad de hacer evaluaciones sistemáticas sobre el cumplimiento, por parte de las entidades y organismos públicos objeto de vigilancia de las veedurías, es decir, el PPLCC, instancia del ejecutivo central, era quien en últimas velaba por la respuesta de las entidades al control de las veedurías, reduciendo las capacidades y autonomía de estas últimas.
- Fortalecimiento de los Sistemas de Quejas y Reclamos para atender de manera eficiente las inquietudes ciudadanas. Frente a esta estrategia, el PPLCC igualmente, asume un rol de evaluación de estos sistemas “para determinar qué entidades no cumplen adecuadamente con la prestación de este servicio” (Directiva 09/99).

En este período quien articuló los mecanismos de participación en la lucha contra la corrupción fue la Unidad de Participación del PPLCC, quien adicionalmente a los instrumentos indicados por la Directiva 09, lideró la red de veedores Colombiemos y la Alianza Nacional de Lucha contra la Corrupción. Impulsó la campaña “*Los bienes públicos son sagrados y nos pertenecen a todos*” que pretendía dar un mensaje sobre la importancia de la denuncia decidida y responsable (Revista De Frente al País, Abril, 2002:49) y diseñó el mecanismo de los “Pactos por la Transparencia” para buscar la participación de la sociedad civil en el seguimiento a la gestión pública local.

La Unidad trabajaba en cuatro objetivos: (Revista De Frente al País, 2001:48-51).

- Comunicar al ciudadano sobre el deber y el beneficio de participar en la lucha contra la corrupción: Pretendía concientizar al ciudadano sobre los beneficios y el deber de participar en la lucha contra la corrupción, puesto que –en palabras de la coordinadora

de la Unidad- “el ciudadano debe entender que el 90% de la lucha contra la corrupción está en sus manos”

- Fortalecer el uso de espacios y herramientas de participación y control social, particularmente para formar a los ciudadanos como “observadores vigilantes” bajo un enfoque preventivo, puesto que “es a él [ciudadano] a quien más le atañe o le interesa lo que está sucediendo en su entorno público inmediato.”
- Apoyar a grupos focales: Se quería realizar una encuesta sobre el control social que presentara un diagnóstico sobre las acciones ciudadanas en la materia y permitiera emitir un documento de sugerencias y recomendaciones para las entidades públicas o privadas que promovieran iniciativas de control social.
- Trabajar articuladamente con otros sectores para aunar esfuerzos mediante un Comité de Control Social con miembros del gobierno y de los organismos de control.

La red Colombiemos era definida por la Unidad como una red ciudadana articulada para la defensa de la apropiación y construcción de lo público como bien común, que surgió como una iniciativa estatal pero que pretendía que fuese apropiada por los miembros de la sociedad civil organizada.<sup>59</sup> Su objetivo era incrementar el capital social mediante la consolidación de una masa crítica que promoviera y actuara en pro de la protección de lo público. La meta era tener un millón de colombianos inscritos porque de alguna manera pensaban que el “cambio cultural” que buscaba el PPLCC, se podría “transmitir como un virus positivo de transparencia a otros ciudadanos” (Revista 2001:51); ellos serían informados –mediante un boletín de noticias, actividades y convocatorias- y articulados a iniciativas en la lucha contra la corrupción en las cuales “ellos pueden ser parte real y activa” (Revista 2001:50). Se entendía entonces que cuando un ciudadano defiende lo público ocurren dos cosas: “se siente orgulloso de su acción, razón por la cual seguirá emprendiendo acciones por la defensa de lo público y además, se convertirá en ejemplo para otros ciudadanos” (Revista De Frente al País, 2002:51).

---

<sup>59</sup> Frente a la definición del término, el Programa Presidencial señala: “Colombiemos no tiene ningún significado en el diccionario (...) es el verbo que nos permite conjugar la participación, confianza en las instituciones, tranquilidad frente a la denuncia, seguridad en la existencia de una pronta y cumplida justicia, certeza de lo que somos, ciudadanos comprometidos en vez de ciudadanos de momento (...)” Revista De Frente al País, 2001:52).



A marzo de 2001 la cifra oficial era de ocho mil inscritos y por lo menos tenían inscrita una persona en cada departamento. Un año después, meses antes de terminar el cuatrienio, la cifra reportada fue de nueve mil personas (mayores y menores de edad, colombianos en el país o en el exterior), pero en otras evaluaciones aparece que la Red involucró sólo a siete mil (Misas, 2004:139). Lo importante es que la actividad que se impulsaba como control social, tenía como objetivos fundamentales la movilización ciudadana en la **denuncia** de hechos irregulares, pero además en la **imposición de sanciones sociales**; buscando “que sea la misma masa crítica que presione, para que quien cometió el hecho retribuya el daño o lo indemnice” (Revista 2001:51).

Finalizado el gobierno Pastrana, Colombiemos desapareció y a pesar de las críticas formuladas a la propuesta, sin duda, fue un esfuerzo por motivar a los ciudadanos a participar; el problema de la iniciativa, se origina en la concepción de participación como cooperación para este gobierno, lo que reduce el papel de los ciudadanos a la denuncia y les resta autonomía e importancia.<sup>60</sup>

En lo relativo a los Pactos por la Transparencia, el PPLCC lanzó el proyecto en agosto de 2000 a las organizaciones de la sociedad civil para que promovieran en las diferentes regiones del país la suscripción de compromisos por la transparencia con los candidatos a las alcaldías y gobernaciones para que garantizaran desde sus campañas la probidad en su gestión. Los primeros acuerdos fueron suscritos desde el segundo semestre del año 2000 con el acompañamiento del PPLCC, el PNUD en Colombia, Confecámaras (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio) y la Corporación Transparencia por Colombia.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Llama la atención la forma en que los ciudadanos se inscribían a la red, podían hacerlo a través del portal de Internet del Programa y por medio de las Cámaras de Comercio y algunas empresas privadas en el país, de este modo en la evaluación parcial de la iniciativa, se dice que “vale destacar que algunas empresas se han vinculado mediante la promoción de Colombiemos en su círculo de empleados, ejemplos de esto son los almacenes Éxito y las Aerolíneas Aces, Avianca, Sam” (Revista De Frente al País, 2002:52). Lo que resulta inquietante es qué tan voluntaria fue la adhesión de los colombianos a la Red cuando de por medio estaba su empleo.

<sup>61</sup> Durante el mes de agosto de 2005 en la pasantía realizada en el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, se intentó recuperar información de la firma de los Pactos durante el gobierno Pastrana; sin embargo, no se encontraron archivos dentro de la dependencia que permitieran reconstruir lo sucedido en cuanto al número y el contenido de pactos firmados, por lo que siguiendo la sugerencia de algunos funcionarios del Programa se entrevistó a la coordinadora de la unidad de participación de Transparencia (Capítulo Colombia), quien suministró la información que apoya este apartado.

Básicamente el contenido de los pactos que se analizaron de esa época es semejante, aunque el formato del acuerdo varía entre ellos, incluso en una ciudad, un candidato a la alcaldía se comprometió con un numeroso grupo de ciudadanos –garantes del cumplimiento- a realizar una gestión eficiente, transparente y a combatir la corrupción, mediante el otorgamiento de una escritura pública en una Notaría, bajo la forma de “Pacto Social de Transparencia y Lucha contra la Corrupción suscrito entre la Comunidad de Bucaramanga y el Dr. Iván Moreno.” El formato de los pactos fue evolucionando y perfeccionándose, pasando de ser un simple documento de compromiso a una herramienta elaborada de control social.<sup>62</sup>

Además de comprometer a los candidatos, los Pactos se fueron afirmando como un mecanismo reconocido a nivel nacional y varios mandatarios electos también firmaron y ratificaron su compromiso con la comunidad. En el informe de enero de 2002 del PPLCC, se señalan como resultados la suscripción de Pactos por la Transparencia con ocho gobernadores y treinta alcaldes y la ratificación de veintiséis de ellos. Así mismo, se indica que el PPLCC se encuentra adelantando acciones para hacer efectivos los objetivos de los Pactos. En ese sentido, señala logros focalizados en distintos municipios, por ejemplo acciones conjuntas con Naciones Unidas en tres municipios para fortalecer el control social de la gestión pública y con Confecámaras para llevar a cabo la ratificación los Pactos.

Pero no cabe duda que el mayor logro de los Pactos por la Transparencia en ésta, su primera etapa, fue el diseño de la herramienta como resultado de la discusión constructiva entre varios actores y no como un mecanismo diseñado por el gobierno e impuesto para su aplicación. Incluso en las comunicaciones informales analizadas, se habla de una Alianza de los Pactos por la Transparencia que buscaba hacer seguimiento a los

---

<sup>62</sup> En una comunicación informal vía e-mail de octubre de 2000 de la coordinadora de la Unidad de Participación del PPLCC a las entidades que estaban promoviendo los pactos se señala que “es importante que tengan claro que los puntos del pacto pueden variar en algunas localidades, lo vital es que la estrategia que debe seguir la sociedad civil es presentar el pacto a los candidatos como ellos la (sic) diseñan, sin cambios o acuerdos posteriores y que simplemente a voluntad la (sic) acojan para la firma, sí en su defecto sugieren ampliaciones a mayores puntos pero nunca a suprimir puntos clave de los ciudadanos”, de modo que entre el PPLCC y las entidades que se unieron a la propuesta, como varias universidades, medios de comunicación, ONG’s y Confecámaras, diseñaron los compromisos mínimos que debía tener el pacto a ser firmado por los funcionarios y la sociedad civil.

acuerdos con base en unos indicadores diseñados por ellos mismos y comparar su contenido.<sup>63</sup>

En abril de 2002, al realizar su balance, la Unidad de Participación señala como logros las múltiples capacitaciones sobre el control social y participación que se realizaron, llegando de manera directa, por lo menos a veinte mil personas. Así mismo señala las numerosas solicitudes que tuvo el programa de personas e instituciones para el diseño e implementación de modelos de Control Social y las labores coordinadas con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General para la creación de Comités de Vigilancia Ciudadana en proyectos de inversión, principalmente de infraestructura. Pero, en general, la política gubernamental diseñada en la Directiva 09 y complementada por otras acciones y mecanismos que fueron descritos, no previó ni ejecutó una evaluación de impacto que muestre los resultados de la intervención. Bajo estas circunstancias resulta imposible hablar del efecto que tuvieron iniciativas como los Pactos por la Transparencia, Colombiemos y las campañas masivas de sentido de pertenencia con los bienes públicos en el control de la corrupción.

#### 5.1.5 A modo de conclusión de este periodo

La propuesta de este gobierno en materia de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, no logra aprovechar la riqueza democrática constitucional del país e incluso algunas de sus consideraciones contradicen el espíritu de la Carta, limitando su involucramiento a actividades definidas y diseñadas por el gobierno como centro directivo, dentro de las cuales el ciudadano es asumido como colaborador pasivo, apareciendo la sociedad como un agente pasivo y homogéneo.

Adicionalmente, el Programa Presidencial resulta una instancia compleja de mantener bajo el diseño que tenía en este cuatrienio, puesto que pretendía respaldar al presidente, investigar hechos irregulares sin tener la competencia y los recursos para ello, y al mismo tiempo comportarse como un aliado de la sociedad en su tarea de control social,

---

<sup>63</sup> Lo que queda claro del análisis de las comunicaciones informales y de las entrevistas realizadas en la Pasantía, es que en esta Alianza había intereses de cada entidad y reservas a comprometerse más allá de dichos intereses, por lo que la articulación de tareas no llegó más allá de ese cuatrienio.

comportándose como una especie de agencia independiente de control social, diluyendo la línea que divide lo gubernamental de lo social, llegando a afirmar incluso que el Estado forma parte de la sociedad. En este sentido, el Programa afirma erróneamente que “el control social que ejerce la sociedad (*incluido el Estado mismo*) tiene la influencia más fuerte en el capital social”. (Revista De Frente al País, 2001:59).

Este gobierno recurre al capital social para justificar la cooperación y la coordinación de las acciones ciudadanas y es enfático en señalar el deber ciudadano frente a la corrupción, particularmente mediante la cooperación con denuncias, con fundamento en la naturaleza misma de este problema público: “la mayor tarea en la lucha contra la corrupción está en manos de los ciudadanos sea cual fuere su rol (...) el que debe denunciar, en caso de conocer un hecho corrupto, es el ciudadano” (Revista De Frente al País, 2002:57).

Sin embargo, conocidas las complejas condiciones del contexto que correspondió al periodo de gobierno de Andrés Pastrana y las dimensiones de la corrupción bajo dicho contexto, una estrategia anticorrupción basada en la participación ciudadana, que desliga al Estado de sus responsabilidades en la materia, resulta a todas luces inadecuada.

En marzo de 2002 el informe de la Encuesta Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad realizada a empresarios y funcionarios públicos, el cual fue elaborado por la Vicepresidencia de Colombia y el Banco Mundial, entre otros organismos, señala la contratación estatal como actividad de alto riesgo para la comisión de actos de corrupción e indica que alrededor del 50% de los contratos de compras estatales contienen algún elemento de soborno y el promedio de estos podría ascender hasta cerca del 19% del monto de los contratos, de modo que el costo de la corrupción sólo en el área de la contratación asciende al 0.56% del PIB. Una situación aún más grave se plantea en el caso de las desviaciones presupuestales. La Encuesta indica que cerca del 11% e las asignaciones públicas son desviadas para fines distintos a su destinación legal, lo que equivale a un 2.05% del PIB. Para dar una idea de lo que se pierde sólo en estos dos rubros, se indicó en el informe que se sigue que Colombia podría reducir en un 80% el déficit fiscal con la cantidad que se pierde en estas irregularidades.

Adicionalmente, un problema de grandes magnitudes en el país que se señala en la Encuesta es la captura del Estado. Más del 70 % de los encuestados considera que el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del Estado es altamente significativo en el ambiente de negocios. Así mismo la Encuesta identifica como problemáticas las restricciones a la competencia política derivados del sistema de financiamiento electoral y la prevalencia de prácticas clientelistas al interior de la administración pública, así como la ausencia de meritocracia y la influencia de grupos armados ilegales en los procesos de decisión política.

Bajo estas circunstancias ¿cómo es posible siquiera considerar que es el ciudadano quien debe tomar las riendas de la lucha contra la corrupción sin hacer los ajustes institucionales necesarios para combatirla? Se evidencia entonces un problema en el diseño de la estrategia de lucha contra la corrupción del gobierno Pastrana, no sólo por el contexto descrito en el capítulo anterior, sino además por las características y modalidades de la corrupción en el país en ese periodo.

En la Tabla 5.1 se presenta la posible clasificación de los mecanismos de participación analizados. Predominan los mecanismos de cooperación y solicitud de información por parte de los ciudadanos; resulta difícil establecer con precisión en qué etapa del ciclo de políticas se promueven los mecanismos, puesto que ellos se promocionan en general para participar “dentro de la gestión pública”, lo que da muestra de la poca especificidad de la política, lo que a su vez, hace casi imposible medir sus resultados. Sin embargo, de acuerdo al modo de operación de los mecanismos mencionados se intentaron ubicar algunos de ellos en el ciclo de políticas. Como se aprecia, permanecen ausentes los mecanismos que permiten la decisión de los ciudadanos y los mecanismos que promueven su intervención en el diseño de las respuestas gubernamentales.

Tabla 5.1  
Mecanismos de participación en la política anticorrupción de Pastrana

SEGÚN LA ETAPA DEL CICLO DE POLÍTICAS:		SEGÚN EL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS CIUDADANOS:			
		Información (If)	Consulta (Cs)	Cooperación (Co)	Decisión (De)
	Def. problema (Dpr)		Colombiemos	Colombiemos	
	Diseño (Ds)				
	Implementación (Im)	Comités de Vigilancia Ciudadana	Sistemas de Quejas y Reclamos	Comités de Vigilancia Ciudadana	
	Evaluación (Ev)	Pactos por la Transparencia	Pactos por la Transparencia	Pactos por la Transparencia	

## 5.2 GOBIERNO URIBE

### 5.2.1 Concepción de la corrupción

Desde la campaña presidencial de Álvaro Uribe, la lucha contra la corrupción y la búsqueda de seguridad constituyeron los dos pilares fundamentales de su propuesta. Los 100 puntos del Manifiesto Democrático que divulgó Uribe durante su campaña, señalaba: "El padre de familia que da mal ejemplo, esparce la autoridad sobre sus hijos en un desierto estéril. Para controlar a los violentos, el Estado tiene que dar ejemplo, derrotar la politiquería y la corrupción" (Manifiesto Democrático, punto 25). En este sentido, el presidente prometió radicar el mismo día de su posesión un proyecto de referendo para combatir este flagelo: "El 7 de Agosto, a las 5 p.m., si con la ayuda de Dios y el apoyo del pueblo colombiano llego a la Presidencia de Colombia, presentaré el referendo contra la Corrupción y la Politiquería, que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios" (Manifiesto democrático, 2002) y así sucedió, pese a que, como se mencionó antes, en las urnas no contó con el apoyo suficiente para ser aprobada la reforma constitucional.

En el documento que se menciona, la corrupción es entendida como el abuso de la autoridad pública para obtener beneficios privados, la cual engendra desconfianza de la

ciudadanía en las autoridades, erosiona la legitimidad del Estado, es fuente de inequidad y despilfarro de recursos y tiene un impacto perturbador en el desempeño de la economía. Y como causas particulares para el caso colombiano, señala el reclutamiento de los funcionarios públicos a través de mecanismos clientelistas, la permanencia en el cargo por factores distintos al mérito y las bajas remuneraciones, lo cual crea el entorno propicio para prácticas corruptas. La política de Estado del gobierno Uribe, sobre la que se profundiza adelante, entiende la corrupción como el aprovechamiento de los recursos públicos o de la condición de servidor público en beneficio particular.

Lo que cabe destacar es su concepción amplia de la corrupción enfatizando en mostrar la estrecha relación que tiene con las prácticas clientelistas, la captura del Estado por grupos económicos, las costumbres políticas insanas así como con la ineficiencia, el exceso de gasto y la falta de austeridad del Estado, lo cual además de causar perjuicios al crecimiento económico, lesiona la legitimidad de las instituciones y aumenta la apatía y disociación de los ciudadanos. Tal concepción quedó plasmada en el plan de desarrollo del gobierno. En el acápite de transparencia y lucha contra la corrupción del Plan, señalaba la lucha anticorrupción como parte integral de la renovación de la administración pública y se reiteraba que a la corrupción se le daría tratamiento de problema de Estado, entendida no solamente como saqueo del erario, sino también como un fenómeno asociado a aquellas decisiones públicas que no consulten el interés general, para favorecer intereses generales o de grupo (Hacia un Estado Comunitario, 2003:261-268).

### 5.2.2 Estrategia anticorrupción

El buen ejemplo desde el Estado del que hablaba el entonces candidato sería logrado con medidas como las siguientes (Manifiesto democrático, 2002: 30):

- Eliminar el beneficio de casa por cárcel a los corruptos
- Que los corruptos no puedan regresar al Estado por nombramiento, elección o contrato
- Que todo contrato tenga veeduría comunitaria
- Que las regalías se contraten a través de entidades transparentes, sin ánimo de lucro
- Audiencias públicas para la adjudicación de contratos

- Publicidad y cruce de precios para las compras oficiales
- Reforma a la licitación, para que haya subasta pública entre proponentes que cumplan con los requisitos financieros y técnicos, y publicar el prepliego antes de su aprobación definitiva
- Cátedra de Transparencia en escuelas, colegios y hogares
- La carrera administrativa debe contar con concursos transparentes realizados por entidades imparciales
- Eliminación de trámites innecesarios

En el plan de desarrollo, quedó plasmada la mayoría de propuestas de la campaña. Dentro del capítulo del plan cuya meta es incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, se encuentran dos líneas de acción (Hacia un Estado Comunitario, 2003: 259 y ss.)

1. La renovación de la administración pública para devolver la confianza de los ciudadanos en las instituciones, para cuyo logro se proponen tres objetivos:

1.1 Participación ciudadana

1.2 Estado gerencial y transparencia y

1.3 Lucha contra la corrupción

2. El fortalecimiento de la descentralización, para cuyo logro se proponen tres objetivos:

2.1 Fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública

2.2 Fortalecimiento de la descentralización administrativa y fiscal

2.3 Ordenamiento y desarrollo territorial

En este apartado se analizan los puntos 1.2 y 1.3 y en el siguiente los puntos 1.1 y 2.1 La búsqueda de un Estado gerencial, pretendía la construcción de una nueva cultura gerencial para administrar lo público que implicara austeridad, eficacia, eficiencia, productividad y gestión por resultados mediante reformas para hacer más transparente la administración pública y combatir la corrupción mediante mecanismos como un nuevo sistema de compras y adquisiciones públicas, el mejoramiento del control interno, la simplificación de trámites y el gobierno en línea, así como la selección meritocrática de los funcionarios públicos. En cuanto al sistema de compras, el Decreto 3816 de 2003 creó COINFO (Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la



Administración Pública) para formular políticas públicas para la compra, operación, y manejo de los sistemas de información del Estado.

En materia de simplificación de trámites, se expidió la Ley 962 de 2005 sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos, cuyo objetivo era facilitar las relaciones de los particulares con la administración. También se tomaron medidas en materia de contratación, con el Decreto 2170 que buscó dar publicidad al proceso contractual y se expidió, igualmente la Ley 909 de 2004 o nueva ley de la carrera administrativa que pretendió profesionalizar la administración, flexibilizar la organización de la gestión pública y comprometer a los funcionarios con los resultados de la gestión, a través de evaluaciones de desempeño. Esta norma congeló la nómina estatal y prohibió los nombramientos provisionales dentro del sistema del servicio civil.

La estrategia anticorrupción gubernamental siguió siendo liderada en este gobierno por el PPLCC, pero cambió notablemente la naturaleza de esta dependencia, pues dejó de investigar y sancionar delitos y de formular códigos de ética y se centró en una estrategia de combate a la corrupción desde lo regional, ejecutada a partir de la participación ciudadana, como se verá mas adelante.

Para el cumplimiento de sus propósitos, el gobierno Uribe creó una Misión Anticorrupción para la formulación de una política que promoviera legitimidad, confianza y gobernabilidad democrática, a través de la ejecución de un plan de acción interinstitucional público y privado que involucrara a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Así, en diciembre de 2005 se publicó la propuesta de una política de Estado para el control de la Corrupción que redactó el PPLCC, a partir de un diagnóstico del problema en el país<sup>64</sup> y cuyo objetivo era contar con una visión de la corrupción construida a partir de la experiencia de distintos actores y proponer unas líneas de acción con instrumentos precisos disponibles para cualquier persona, con el fin de superar algunos fenómenos de

---

<sup>64</sup> La metodología de la política de Estado fue combinar fuentes secundarias y primarias de información. En las primeras se analizaron encuestas, estudios y análisis del problema en el país y en la segunda se realizaron talleres regionales con funcionarios públicos y ciudadanos, bajo técnicas participativas para identificar causas y manifestaciones de la corrupción a nivel regional.

corrupción, así como establecer una línea de base que permitiera medir el impacto con indicadores técnicamente sólidos en cuya medición no participe el Estado colombiano.<sup>65</sup>

Sin duda es importante el avance que representa la elaboración de un documento con líneas de acción e instrumentos precisos que comprometan a actores públicos y privados en el control de la corrupción, pues desde la expedición de la Constitución del 91 es el primer intento de reunir las acciones dispersas contra este problema, en una política.

El diagnóstico que realiza la política, identifica los problemas de corrupción en cinco áreas específicas:

- Contratación pública,
- Falta eficacia de los organismos de control y de la rama judicial,
- Injerencia de los movimientos y partidos políticos en las decisiones administrativas,
- Ausencia de una cultura de lo público,
- Injerencia de los grupos armados ilegales en las decisiones administrativas y judiciales
- Vulnerabilidad del control social

Con base en este diagnóstico, propone líneas de acción para la rama ejecutiva, líneas de acción en materia de investigación, juzgamiento y sanción, para los partidos y movimientos políticos, para el sistema nacional electoral y para fortalecer el control social y ciudadano. Sobre ésta última línea de acción se enfatiza en el apartado d).

Como se mencionó, el PPLCC cambió su estructura y su nombre a Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción y se concentró en cinco áreas:

---

<sup>65</sup> Llama la atención la formulación de "Política de Estado" bajo la cual este gobierno formuló su estrategia atendiendo a la consideración de la corrupción como problema de Estado que debe trascender los gobiernos por encima de la restricción temporal que les impone la democracia. Esta denominación de política de Estado y no de política pública parte de la idea de que la solución de los problemas públicos no es el tiempo de los gobiernos públicos; el problema es que este asunto se eleva a rango normativo y limita las opciones y los recursos de los gobiernos futuros, poniendo al Estado en una lógica gerencial y administrativa que rebaja su nivel normativo y constitucional que viene dado desde la Constitución. Sin duda formular la política anticorrupción como una política de Estado tenía como fundamento la reelección del Presidente y la continuidad en el poder de sus aliados políticos, lo que puede traer ventajas pero también amenazas para el país.

- Recepción de información sobre hechos de corrupción para ser estudiada y presentada con soportes tácticos y jurídicos a los organismos de control y a la rama judicial, concentrándose especialmente en los recursos de la salud
- Promoción del control social y ciudadano a través de los Pactos por la Transparencia
- Fortalecimiento del control interno
- Promoción de la cultura de la legalidad
- Formulación de una política pública de Estado para luchar contra la corrupción.

En este cuatrienio, el PPLCC realizó así mismo, capacitaciones a autoridades locales, organismos de control y a la ciudadanía en todos los departamentos del país sobre el flujo de recursos del sistema de salud, su funcionamiento y las posibilidades de control social, realizó seguimiento a investigaciones ante la Procuraduría General de la Nación y procesos ante la Unidad Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación y en algunos casos, acompañó el proceso de recolección probatoria y asesoró técnicamente a los organismos de policía judicial. (Política de Estado, 2005: 92)

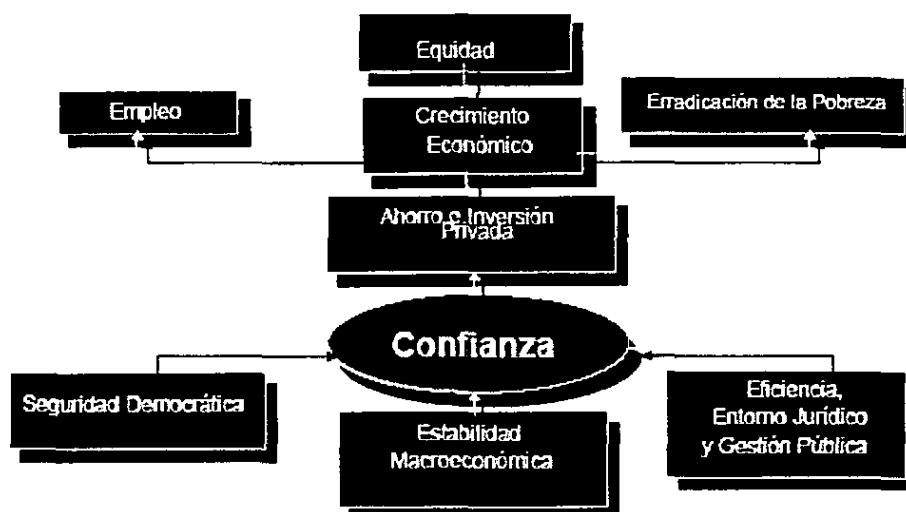
### 5.2.3 Concepción de la participación ciudadana del gobierno Uribe

La participación ciudadana es quizá el elemento discursivo más recurrente en este cuatrienio y el eje central sobre el cual se articula su propuesta de Estado comunitario, el cual pretende ser construido sobre la solidaridad social y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.<sup>66</sup> En el plan de gobierno de Uribe se señala que “la incertidumbre ha afectado la solidaridad social y deteriorado el compromiso de los ciudadanos en defensa del interés público. Los estudios de capital social muestran que los colombianos no confían en sus conciudadanos ni en sus instituciones públicas. Colombia es hoy más masa que Nación. Para recuperar nuestro capital social y reconstruir nuestra ciudadanía es necesario sentar las bases para generar confianza” (Mano firme, Corazón grande, 2002). La gráfica 5.X refleja esta pretensión de reconstruir la economía, el desarrollo social, la seguridad y la eficiencia en la gestión pública, a partir de la confianza y la correspondiente actitud solidaria que puede generar.

---

<sup>66</sup> El Estado Comunitario es definido por este gobierno como un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales, un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad de los recursos públicos y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria (Hacia un Estado Comunitario, 2003: 20).

**Gráfica 5.4 Recuperación de la Confianza. Gobierno Uribe**  
Fuente: Plan de gobierno, Mano Firme Corazón Grande, 2002



El Estado comunitario que proponía Uribe como nuevo modelo de la gestión pública, prometía dedicar sus recursos a erradicar la miseria, construir equidad social, dar seguridad y asegurar *mayor participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia*, bajo el supuesto de que "la participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería" (Manifiesto Democrático, Punto 5, Subrayas fuera de texto), considerando la participación como elemento importante en tres momentos del ciclo de políticas públicas: el diseño y la implementación y la evaluación.

La justificación del Estado comunitario, se fundamenta en que el engaño del que había sido víctima el pueblo colombiano por parte del Estado burocrático y politiquero, que con su discurso social no ha cumplido sus objetivos porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción, mientras que el modelo Neoliberal tampoco es de recibo puesto que abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social (Manifiesto Democrático, los 100 puntos de Uribe, Punto 6), "en suma: ni Estado de corte neoliberal, ni Estado totalizante. Más bien, Estado comunitario que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales" (Plan de gobierno Mano Firme, Corazón Grande); un Estado Comunitario que tiene como eje central la

participación ciudadana, “¡participación en la definición, en la ejecución y en la vigilancia de las tareas públicas! El Estado Comunitario es un Estado de opinión en el que los ciudadanos integran las audiencias públicas consultivas que orientan la gestión de los gobernantes” (Informe al Congreso 2003, Álvaro Uribe Vélez).

Bajo estas circunstancias, el Estado comunitario buscaba construir ciudadanía y hacer tránsito de masa a pueblo cohesionado con solidaridad, así como propiciar la participación amplia y madura de la comunidad en el manejo del Estado que ha sido obstaculizada por la corrupción y el clientelismo, puesto que el ciudadano debe recobrar para sí la intervención en los asuntos públicos en cumplimiento del “destino que, sabiamente, le asignó el Constitución, sólo así será posible fortalecer nuestra golpeada democracia” (Plan de gobierno Mano firme, Corazón grande).

Como se ve, el discurso no podría ser más radical; se nota en común con el gobierno de Pastrana la idea de que la participación es un deber y una responsabilidad que tiene el ciudadano pero cambian dos cosas, la justificación y el modo de operación. La justificación porque en el cuatrienio de Uribe se fomenta la participación con base en un propuesta teórica explícita: el comunitarismo, y no tanto con base en el carácter de deber que representa para todo aquel que detente la calidad de ciudadano o en virtud de la situación de violencia o de la eficiencia que representa aumentar el capital social, argumentos que predominan en el gobierno Pastrana. Y cambia también el modo de operación, en la medida en que pareciera que la iniciativa uribista concede mayor autonomía y protagonismo a los actores sociales en el espacio público. Sin embargo, el rasgo comunitario acentúa otros problemas sobre su concepción de la participación, puesto que adquiere un tono radical de cooperación, bajo un llamado directo a la comunidad que presenta matices autoritarios.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Wills (2005) señala que el peligro del llamado a la comunidad del Presidente Uribe reside en que puede terminar minando el pluralismo político e ideológico que distingue a un régimen democrático: “en el fondo, en la propuesta uribista, entre comunidad y Estado se espera que haya acercamiento y hasta simbiosis, pero nunca partidos ni competencia política organizada. Allí radica el peligro. Es justamente la comunidad y un Estado, personalizado en Uribe, lo que puede conducir por las sendas del autoritarismo. Es pensar que el acercamiento entre instituciones y ciudadanos no llega en una democracia de la mano de los distintos partidos y sus contiendas, sino de un líder providencial que visualiza a Colombia como una gran familia que comparte las mismas preocupaciones, y se identifica con las mismas soluciones políticas, encamadas por supuesto en él. Al contrario de lo que se plasma en el proyecto uribista, en las democracias modernas, los individuos son

Uribe indicó desde campaña, en su Manifiesto Democrático que una de sus metas era fortalecer la *participación comunitaria* y señaló expresamente los tres frentes donde operaría: definición de tareas públicas y planeación, ejecución de recursos públicos y supervisión y vigilancia de la gestión estatal.

- En la definición de *tareas públicas* serán consultadas y tenidas en cuenta sus recomendaciones, en los niveles nacional departamental y territorial. Téngase en cuenta que la intervención se plantea en la definición de *tareas* no de *políticas*, es decir en la definición de fines, no de medios.
- En la ejecución de recursos públicos promoveremos la participación comunitaria en la prestación de servicios como la educación y buscaremos masificar las experiencias de contratación con las comunidades organizadas, de obras de infraestructura, como acueductos rurales, pavimentación local y construcción de baterías sanitarias, entre otras. Se evidencia aquí la promoción de la participación de los particulares en la etapa de implementación, como prestadores de servicios públicos.
- En la vigilancia de la gestión estatal, serán un mecanismo para asegurar la transparencia en el manejo de los dineros públicos y para supervisar la integridad en la prestación de los servicios de interés colectivo.
- Las comunidades organizadas que participen en estas funciones serán seleccionadas bajo criterios democráticos y tendrán que ser representativas del sector que abanderan: centros educativos y académicos, agremiaciones, asociaciones de usuarios y consumidores, comunidades territoriales, etc.

En su plan de desarrollo se promueve, igualmente, la participación dentro de la gestión pública en casi todos los frentes de acción del gobierno, bajo su concepción de participación como cooperación. Se promueve la cooperación ciudadana dentro de la política de seguridad democrática, bajo el argumento de que la seguridad democrática es para todos y necesita de todos y es un producto del esfuerzo colectivo de la ciudadanía por lo que “el gobierno promoverá e incentivará la cooperación voluntaria y patriótica de la ciudadanía a la Fuerza Pública para que proporcione información relacionada con las

---

miembros, no de una comunidad, sino de muchas. (...) Esta pluralidad de posiciones y formas de vida chocan, se debaten, se discuten pero jamás se homogenizan.”

organizaciones armadas al margen de la ley y la delincuencia (...) el núcleo esencial de este apoyo lo constituye la conformación de redes de cooperación" (Hacia un Estado Comunitario, 2002:25, 45).

Se promueve así mismo la cooperación en la economía, al mencionarse la promoción de una economía solidaria y del capitalismo social en el manejo de los servicios públicos, mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación y las oficinas de peticiones, quejas y recursos para la atención de los usuarios y por supuesto, se incluye también la participación ciudadana en el proceso de renovación de la administración pública para incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado.

De este modo, esta administración resalta que la cooperación ciudadana reposa en el principio de solidaridad, sobre el que se funda el Estado Social de Derecho y se indica su pertinencia en todas las áreas.<sup>68</sup> En Uribe la participación es cooperación. La participación que promueve es participación comunitaria, entendida como el esfuerzo de una comunidad territorial para mejorar la calidad de su hábitat y, en general, de sus condiciones de vida (Cunill, 1991), de manera que se ve desdibujada, al igual que en Pastrana, la dimensión política de la participación. En el gobierno Pastrana la participación es autogestión y responsabilidad, en el gobierno Uribe es cooperación y solidaridad. Ambas concepciones desconocen el espíritu y objetivo de la participación que quiso consagrar la Constitución de 1991 y ambas han representado materializaciones –con algunas variaciones– del enfoque de gobernanza como Nueva Gestión Pública o Gobernanza Gerencialista y lo que es peor, ambas han desaprovechado la oportunidad de sinergias democráticas que respeten la autonomía de los ciudadanos, que entablen un diálogo democrático entre los actores y conduzcan a resultados eficientes, tal como lo posibilitan las instituciones colombianas.

---

<sup>68</sup> Aunque constitucionalmente Colombia es un Estado Social de Derecho, la única mención que se hace dentro de este gobierno a este modelo de Estado es para justificar la solidaridad con los compatriotas, puesto que el artículo 1 de la Carta señala "Colombia es un Estado Social de Derecho (...) fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general", es decir, en ninguno de los textos y políticas analizados se encontró una referencia a los derechos sociales, premisa fundante del Estado Social.

#### 5.2.4 La participación ciudadana dentro de la política anticorrupción

En el control de la corrupción, así como en todo frente de acción de este gobierno, la participación ciudadana es un elemento recurrente. De hecho, el día que tomó posesión el presidente, manifestó en su discurso textualmente “nuestro Estado Comunitario buscará que los recursos y las acciones lleguen al pueblo, con transparencia, mediante creciente participación popular en la ejecución y vigilancia de las tareas públicas. La promoción de esa participación, será el mejor instrumento para la derrota de la corrupción” (Discurso de posesión, Agosto de 2002).

Este vínculo entre participación y combate a la corrupción, se ve especialmente desarrollado en la Estrategia Regional que ha desarrollado el PPLCC, la cual busca adelantar con los departamentos, capitales de departamentos, Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios adicionales, un seguimiento al cumplimiento de políticas públicas que fomentan la transparencia en la administración, con la participación de la sociedad civil y de los órganos de control, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo, entre otros actores.<sup>69</sup>

Esta estrategia parte de la debilidad de la participación a nivel local:

Pese a los propósitos de la Constitución, la comunidad no ha asumido plenamente sus derechos y deberes para ejercer el control social e intervenir efectivamente en la gestión pública y en la política. El balance general es desalentador, entre otras cosas, por la ausencia de voluntad política de los gobernantes de llevar a cabo una

---

<sup>69</sup> La Estrategia Regional constaba de dos fases, el objetivo de la primera era garantizar la disponibilidad de información a la ciudadanía en medios masivos, el objetivo de la segunda fase es hacer sostenible la disponibilidad de información, regionalización de compromisos y veeduría técnica y aún no empieza a implementarse. Se analizaron los resultados de la primera fase ya concluida (aún sin publicar en Colombia), que presentan como logros:

- La implementación y seguimiento a los Pactos por la Transparencia. Hasta el 2005 se suscribieron 220 Pactos y la meta para el cuatrienio de Uribe eran 124
- La cultura de rendición de cuentas y visibilidad de la información. Se realizaron 34 de las 38 audiencias públicas que representaban la meta del gobierno y 159 entidades de las 180 que se tenía como meta, utilizan el portal de contratación
- Coordinación interinstitucional promoviendo la creación de las 32 Comisiones de Moralización que se tenían previstas, una en cada departamento
- Seguimiento a recursos de inversión de alto riesgo
- La implementación de estrategias para promover la cultura de la legalidad



administración participativa y transparente y por las deficiencias en los mecanismos e instancias de participación. Adicionalmente el conflicto armado ha limitado las posibilidades de concurrencia. El gobierno nacional promoverá la formación de ciudadanos conscientes, comprometidos y responsables de su papel en el desarrollo colectivo (Hacia un Estado Comunitario, 2003: 270 y ss.).

Para fortalecer la participación local se han dispuesto tres componentes:

- Recuperación de la gobernabilidad territorial
- Rendición de cuentas y control social y
- Construcción de ciudadanía desde lo local

En cuanto al primer componente, rendición de cuentas y el control social, se tenían como objetivos definir mecanismos para que las administraciones locales involucraran a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones que afecten sus intereses, implementar sistemas de información sencillos y confiables, impulsar la conformación de veedurías y guardas protectores de los recursos públicos e identificar focos de corrupción en el nivel local para diseñar un *sistema de alertas* que con el apoyo de la comunidad, permitieran actuar tempranamente para evitar la desviación de recursos.

En relación a la recuperación de la gobernabilidad territorial, el Estado se compromete a apoyar procesos de *resistencia civil* a los grupos armados ilegales, iniciativa que a todas luces resulta riesgosa para la población civil e irresponsable por parte del gobierno, dada la naturaleza criminal de las organizaciones armadas a las que se enfrentan. Lo que ha sugerido expresamente el Vicepresidente es que se conforme una Red de Cooperantes en armonía con el modelo de Estado Comunitario, cooperación que propone iniciar desde el sector empresarial (Discurso Vicepresidente, 29 de agosto de 2003).

Frente a la construcción de ciudadanía desde lo local, resaltan dos mecanismos fundamentales: los Consejos Comunales en los que el presidente Uribe directamente escucha a los ciudadanos y los Pactos por la Transparencia.

**5.2.4.1 Consejos Comunales.** En el plan de desarrollo se indica que “los consejos comunales de gobierno serán uno de los mecanismos principales de participación. Se

procurará que los ciudadanos tengan acceso en tiempo real a la información pública (...) así se establecerá un marco legal que obligue al suministro y publicidad de la información y al seguimiento y control de la calidad de lo publicado” (Hacia un Estado Comunitario, 20003: 262). El PPLCC los define como un espacio para la participación ciudadana en el modelo de Estado Comunitario que hace parte de la Estrategia Regional para la lucha contra la corrupción, dirigido a las administraciones departamentales y municipales, con los cuales se busca generar escenarios de transparencia e integridad en las regiones, que permitan obtener gobernabilidad y fortalecer la institucionalidad en las administraciones públicas; además de informar a la comunidad sobre los recursos transferidos al departamento y a sus municipios, y los resultados logrados con los dineros y así evaluar la gestión y resultados de los próximos gobernantes locales.

En el Informe de Gestión del Presidente al Congreso hasta el primer semestre de 2005, en materia de Renovación de la Administración Pública, se señala que desde el inicio del cuatrienio y hasta la fecha fueron realizados cien Consejos Comunales, con la participación de 67 mil personas que trataron aspectos regionales, realizaron seguimiento a compromisos, y discutieron problemáticas sectoriales.

En el documento también se reitera que uno de los pilares del Estado Comunitario es la vinculación permanente del ciudadano a los procesos de *formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas*, para lo cual, según el Informe, uno de los mecanismos más importantes que ha implementado el Gobierno es el de los Consejos Comunales.

Tabla 5.2  
Balance Consejos Comunales

	2002	2003	2004	2005	Total
Consejos Realizados	15	38	31	16	100
Consejos Regionales	14	25	13	2	54
Consejos de Seguimiento	1	6	14	3	24
Consejos Sectoriales	0	7	4	11	22

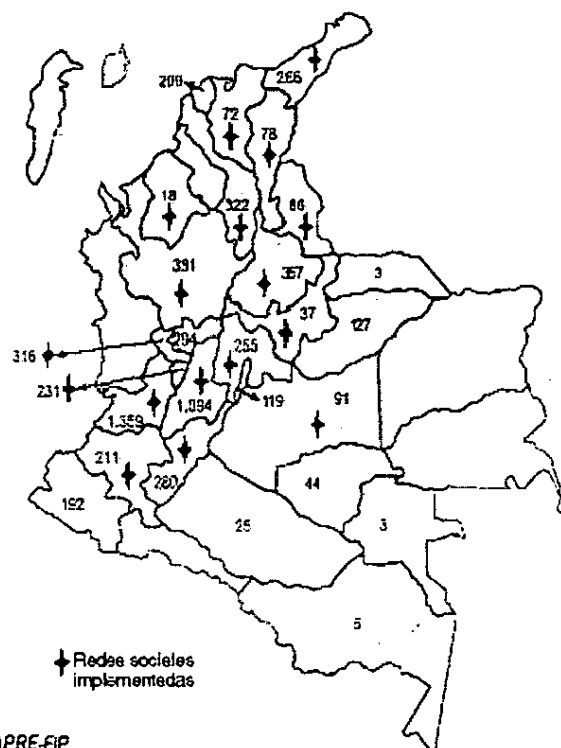
Fuente: Informe al Congreso Álvaro Uribe 2005.

A juicio de este gobierno, a través de los Consejos Comunales se ha logrado materializar una permanente y directa interlocución pública entre el Gobierno Nacional, los gobiernos departamentales y locales, los organismos de representación, la sociedad civil y la ciudadanía en general, alrededor de los temas públicos de interés regional y los avances de los programas del Gobierno Nacional en estos niveles, constituyendo un ejercicio de rendición de cuentas permanente y de **acercamiento de las decisiones** a los ciudadanos; puesto que de las 1.852 tareas adquiridas en el marco de estos Consejos, 843 (45%) se resolvieron a junio de 2005 y las demás se dice que estaban en proceso de resolución.

De otro lado, buscando fortalecer el ejercicio del control social, se presenta como resultado la capacitación de 17 mil veedores pertenecientes a comunidades indígenas, representantes de la sociedad civil y ex servidores públicos y la conformación de 16 redes departamentales de control social de las 32 que se buscaban generar en el cuatrienio (Gráfica 5.5). A así mismo, con el objeto de vincular a los jóvenes en el control social, se implementaron 579 comités de control social juvenil, con 2.414 jóvenes, alcanzando el 85% de la meta.

A junio de 2005, el objetivo de Renovación de la Administración Pública alcanzaba un nivel de cumplimiento del 73,2% sobre las metas del cuatrienio y se destacó el avance en descentralización y participación ciudadana con 78,8%. En cuanto a asignación de recursos, este gobierno destinó para las estrategias de participación ciudadana y descentralización el 16,5% del total de recursos para la Renovación de la Administración pública y a junio de 2005 se había ejecutado el 6.4%.

**Gráfica 5.5**  
**Veedores capacitados en control social y redes implementadas**  
Fuente: Informe al Congreso Álvaro Uribe 2005.



Fuente: DAPRE-FIP

**5.2.4.2 Pactos por la Transparencia:** Como se mencionó antes, los pactos fueron diseñados durante la administración Pastrana pero cobraron especial relevancia en este gobierno y a pesar de que se conservó la esencia del mecanismo, pasó a ser un instrumento mucho más elaborado y sistematizado. El Pacto por la Transparencia es definido por el PPLCC como un acuerdo de voluntades suscrito por el alcalde municipal, el gobernador departamental o el director de una corporación autónoma regional,<sup>70</sup> por una parte, y la ciudadanía por otra, a través de sus organizaciones representativas. Frente a ese compromiso el PPLCC actúa como testigo, mientras que la autoridad que suscribe el Pacto por la Transparencia se compromete a permitir el acompañamiento de la

<sup>70</sup> Las Corporaciones Autónomas Regionales (CARES) son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, encargadas por la Ley de administrar dentro del área de jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

ciudadanía para verificar el cumplimiento de ciertas obligaciones y garantizar la publicidad de las actuaciones públicas.<sup>71</sup>

En este sentido, se dice que los Pactos promueven la rendición de cuentas, la utilización de sistemas de información, la planeación y el presupuesto participativo, el fortalecimiento del control interno y el seguimiento a la gestión pública por parte de las veedurías y de la ciudadanía en general, mediante la conformación de un Comité de Seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno local con la firma del Pacto, para lo cual, el Programa diseñó una estrategia de capacitación a los comités en mecanismos de control ciudadano, sistema general de participaciones, salud, educación, vivienda, medio ambiente, servicios públicos y regalías, con el fin de que puedan realizar su labor de control. Los miembros del Comité firman con el PPLCC un documento en el que se comprometen a cumplir sus funciones, asistir a las reuniones, mantener contacto permanente con el PPLCC, participar activamente del Comité y trabajar sin ningún otro interés que vigilar el cumplimiento del pacto (Anexo 3). Como se ve, bajo estas circunstancias se limita la capacidad y autonomía de los Comités y se mantiene su dependencia del Programa Presidencial.

La conformación de los Comités obedece a la designación que hacen ciertos sectores de la sociedad (gremios, medios, academia, asociaciones, sindicatos, veedurías, iglesias, ONG's, entre otros) de su representante en el Comité, respondiendo a una convocatoria abierta y pública que realiza el gobierno a la sociedad civil organizada. Sus funciones porcentapprincipales (que podrían ser mejor llamadas deberes) son: coordinar a las organizaciones sociales que hagan acompañamiento y control social a los temas del pacto (red de control social); certificar el grado de cumplimiento del pacto; reportar periódicamente al PPLCC los avances de la estrategia enviando al asesor correspondiente las actas con las decisiones tomadas en cada reunión del comité, interactuar con la administración de manera conciliadora, elaborar un reglamento interno de funcionamiento que establezca su propio régimen de inhabilidades e incompatibilidades y elaborar un plan de acción asignando responsables.

---

<sup>71</sup> El texto del Pacto es uniforme para todos los casos y consta de 25 compromisos divididos en cuatro áreas: Compromisos Generales, Plan y Presupuesto, Contratación y Fortalecimiento Institucional. El PPLCC diseñó un mecanismo que permite evaluar el porcentaje de cumplimiento de cada compromiso por las administraciones locales.

Los comités tienen un vocero que se mantiene en contacto con el PPLCC y trabajan sin remuneración alguna. Los comités –advierde el PPLCC– no tienen atribuciones para ejercer el control político de las actuaciones del alcalde o del gobernador, ni tomar decisiones investigativas o sancionatorias, es decir, sus competencias en materia de control se reducen a las funciones que ha definido el programa previamente en la lista que se citó arriba. La inquietud que surge es que sucedería si un comité ampliara sus potestades con base en la Constitución, extralimitando las tareas asignadas por el Programa; quizá dejaría de ser Comité pero actuaría en calidad de sociedad civil organizada con base en la Carta del 91.

Durante la realización del trabajo de campo en el PPLCC, se asistió a dos reuniones de dichos comités, el Comité de Seguimiento a la gobernación de Antioquia y el Comité de Seguimiento a la gobernación de Cundinamarca. En dichas visitas se entrevistaron algunos de sus miembros y se presenció la reunión que sostienen bimensualmente con un asesor del PPLCC delegado por departamentos para acompañar a cada comité en su labor de control y particularmente en la realización de la evaluación del cumplimiento del pacto mediante el formato diseñado por el mismo PPLCC, denominado Instrumento de Seguimiento y Evaluación, el cual no evalúa la gestión del gobernante en su totalidad, ni califica actitudes ni deseos personales del gobernante sino que califica si la administración cumplió o no con los compromisos adquiridos en el Pacto, compromisos que derivan de las normas aplicables a la gestión pública y que se agrupan en cuatro temas: Compromisos generales, Plan y presupuesto, Contratación y Fortalecimiento institucional.

Para ello, se recibe y suministra la información resultante del seguimiento efectuado a cada uno de los compromisos suscritos en el Pacto, lo que permite alimentar el instrumento de seguimiento y evaluación para obtener la calificación en forma periódica y a final del año, la cual aparece en forma de porcentajes de cumplimiento por compromiso. En el Anexo 3 se presenta la calificación por bloque temático de compromisos de las administraciones que corresponde al año 2005.

En el Informe Global de la corrupción de Transparencia Internacional del 2005, se indica que la corrupción a nivel local ha sido el foco reciente de las iniciativas en Colombia,

particularmente de los Pactos por la Transparencia que pretenden limitar la corrupción a nivel sub-regional y se indica que “no obstante el éxito del esquema fue limitado porque los términos del pacto resultan demasiado generales para que su cumplimiento sea monitoreado con efectividad” (*Informe global de la corrupción 2005*).

Al primer semestre de 2006, hay 128 Pactos por la Transparencia suscritos repartidos en 31 gobernaciones, 29 ciudades capitales, 35 municipios adicionales y 33 Corporaciones Autónomas Regionales; así como 107 Comités de Seguimiento constituidos.

#### 5.2.4 A modo de conclusión de este periodo

Sin desmeritar el trabajo de los gobiernos anteriores y siendo modestos con el alcance que tuvo el presente estudio, es posible señalar que desde la promulgación de la nueva Constitución, este gobierno ha hecho un intento visible de articular las instituciones y diseñar líneas de acción para distintos sectores dentro de una política anticorrupción que busca designar responsables y metas verificables mediante indicadores precisos de evaluación.

Además, es rescatable que se centró la estrategia en cuestiones focalizadas (salud, vivienda, regalías) lo que posiblemente –una vez culminado este segundo gobierno de Uribe- facilite la evaluación de su impacto en el control de la corrupción y la mejora en la gobernabilidad del país, en ese sentido la política de estado contra la corrupción publicada recientemente, pretende constituirse en una “línea base” para posteriores evaluaciones, aunque no contiene las características que la permitan considerar como tal y difícilmente podría servir para posteriores evaluaciones de impacto. De igual manera, se destaca el avance en materia de mecanismos de política -disponibles y medibles- de participación ciudadana en la lucha anticorrupción.

Pareciera darse un paso adelante en la dimensión política de la participación que propone el gobierno, por supuesto, bajo el acentuado rasgo comunitarista al que se ha aludido que impide considerar este modelo de gestión dentro del enfoque de Gobernanza Participativa. Es cierto que se ha diseñado una estrategia orientada a promover la participación y recuperar la credibilidad de los ciudadanos en el sistema político; se ha

dotado además con herramientas de capacitación que garanticen el conocimiento requerido para ejercer la vigilancia de las tareas públicas, se ha promovido un diálogo democrático a nivel local entre las administraciones y los ciudadanos y se ha tenido en cuenta la participación de los Comités de Seguimiento para la elaboración de la Política de Estado contra la corrupción, publicada recientemente.

Pero lo que parece ser hechos en las cifras que provee el mismo gobierno, no se perciben como tales en el país.<sup>72</sup> Unos meses antes de la reelección de Uribe, la popularidad del entonces presidente-candidato pasó del 72% en enero al 70% en abril y la causa que la encuesta realizada arrojó para ello fue el mal manejo de la lucha contra la corrupción, que se erigió como el talón de Aquiles de Uribe; así lo registraba un diario del país: “la opinión favorable de la gente frente al manejo que Uribe le ha dado a la corrupción, alcanzó picos del 82% en diciembre de 2003, pero viene en descenso desde entonces, con excepción de algunos meses: bajó al 61% en abril de 2005 y en mayo de 2006 se ubicó en 65%.”

Sin embargo, pese a los méritos por la parsimonia y la rigurosidad del equipo del presidente Uribe para formular e implementar una política anticorrupción y para convocar a la sociedad civil a su estrategia cooperativa, serias y preocupantes críticas pueden formularse a su propuesta:

- La dependencia de los Comités de Seguimiento de su relación con el PPLCC, materializa la relación paternal que quiere reflejar este gobierno, en el ámbito de la lucha contra la corrupción; lo cual resta autonomía, capacidad y protagonismo a los actores sociales y hace ver a los Comités como “delegados funcionales” en las regiones de los propósitos del gobierno central.
- Esa misma relación de dependencia, el envío de las actas de reunión del Comité al Programa, la reunión bimensual con el asesor presidencial, la imposibilidad de modificar el contenido de los pactos y del instrumento de evaluación de su cumplimiento, hace que los ciudadanos no se apropien de un mecanismo valioso que

---

<sup>72</sup> Hay quienes señalan que la forma de corrupción predominante en este gobierno es la mentira, puesto que apoyándose en cifras maquilladas se quiere mostrar a la sociedad colombiana un avance sólido e irrefutable; de forma que se ha manipulado la información de tal manera por el Gobierno Nacional, que hace de la mentira la nueva estrategia de corrupción política.

[http://www.corporacionpp.org.co/index.php?ppcion=com\\_content&task=blogcategory&id=105&Itemid=303](http://www.corporacionpp.org.co/index.php?ppcion=com_content&task=blogcategory&id=105&Itemid=303)



ven como un instrumento de control del Estado en el que ellos colaboran, más que como un instrumento de control ciudadano, lo cual hace depender la existencia de la veeduría que ejerce el comité del acompañamiento del Programa.

- Pero este acompañamiento es sólo funcional, no económico. En las entrevistas realizadas a los miembros de los Comités visitados, la queja frecuente sobre su operatividad era la falta de recursos, puesto que la mayoría de ellos –excepto algunos comités de alto nivel técnico e intelectual que se encuentran generalmente en las capitales- no cuentan con un lugar para reunirse, un equipo de cómputo para formular sus peticiones a la administración local y en ocasiones, carecen de recursos para movilizarse a las reuniones con el delegado presidencial. Lo que evidencia una falia de implementación de la propuesta puesto que al carecer de recursos para apoyar a los comités, los motiva a que busquen financiamiento en las empresas privadas o con la misma administración a la cual le realizan la veeduría, ambas opciones, perjudiciales para la independencia del control que ejercen.
- Una estrategia contra la corrupción descentralizada, como la que implementó el gobierno Uribe en su primer cuatrienio, tiene como gran carencia la imposibilidad de detectar la corrupción al nivel central del gobierno y en otras actividades como concesiones y privatizaciones de grandes empresas donde con frecuencia se pierde la mayor cantidad de dinero en corrupción y donde el ciudadano local está ausente.
- Fundamentar una estrategia de lucha anticorrupción en la participación ciudadana puede hacer muy vistoso el esfuerzo democrático del gobierno y desviar la atención por un lado respecto a cuestiones que claman a gritos una reforma, en el caso colombiano ello sucede por ejemplo con el sistema de financiamiento de partidos y, por otro lado, respecto a asuntos de corrupción frente a los cuales el ciudadano difícilmente puede actuar, so pena de ver su vida en peligro, como es el caso de la infiltración de intereses paramilitares y del narcotráfico en el aparato estatal.
- La situación de conflicto armado que vive el país, así como los altos índices de desigualdad y exclusión social percibidos en este gobierno, dificultan la participación de los ciudadanos en la propuesta gubernamental anticorrupción.

En sintonía con las críticas formuladas, recientemente los Comités evaluaron el cumplimiento de los pactos en el año 2005 y entre las que expresan para proceder a la evaluación, se encuentran las siguientes (Informe de Resultados, 2005):

- Presencia de grupos armados hacen que el proceso de control social sea inseguro y que los recursos públicos tengan destinación diferente
- Limitación de recursos financieros y logísticos impiden la labor de los comités por la dedicación de tiempo que requiere
- Carencia de un socio estratégico en la región que los apoye económica y operativamente
- Carencia de voluntad política de las administraciones para apoyar la estrategia de transparencia y falta de compromiso de los secretarios de despacho y subalternos

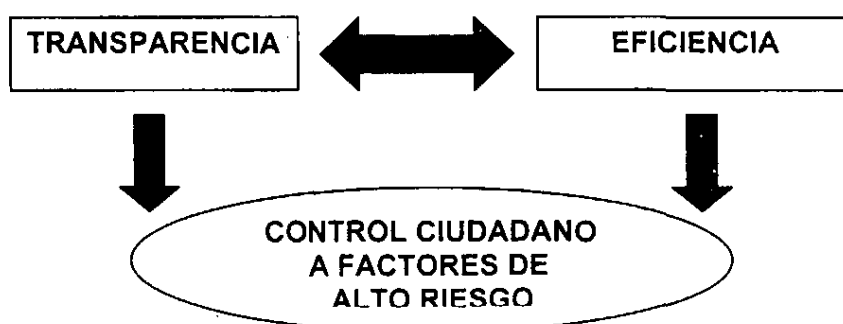
Finalmente, como se mencionó, este gobierno manifiesta su interés por fortalecer la participación ciudadana en la **definición, la ejecución y la vigilancia** de las tareas públicas, puesto que “el ciudadano no sólo es usuario de los servicios del Estado, sino que es parte activa en la construcción social a través de procesos integrales de ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones públicas” (Hacia un Estado Comunitario, 2003:262), quedando ausente, de forma visible, la participación ciudadana en la etapa de diseño de las intervenciones públicas. Los mecanismos analizados se centran en la fase de ejecución y vigilancia. Así mismo, predominan las actividades de cooperación funcional (denuncia y consulta) sobre las actividades de decisión, quizá podría decirse que cuando los comités de seguimiento evalúan y asignan el porcentaje de cumplimiento del mandatario local, están decidiendo, aunque se trata de una comprobación empírica de disponibilidad de información que no implica mayor protagonismo social.

Así, aunque expresamente pareciera superarse el modelo de Gobernanza Gerencialista al señalar que el colombiano no sólo es usuario sino también ciudadano, es evidente que en el programa de gobierno y en su implementación, los ciudadanos son denunciantes, informantes, cooperantes voluntarios, ayudantes solidarios y en fin, asumen cualquier rol en el escenario público menos el de sujetos políticos autónomos con derechos ciudadanos que les permitan participar decidida y activamente en la gestión pública.

Por último, es pertinente mencionar que la segunda fase de la estrategia regional, que busca ir más allá de la disponibilidad de información y que se empezará a ejecutar en este segundo periodo de gobierno uribista, tiene tres componentes fundamentales: disponibilidad de información para ejercer el control ciudadano, participación ciudadana

en contratación, presupuesto participativo y rendición de cuentas y control ciudadano de los factores de riesgo en cada región. En la gráfica 5.3, se presentan los tres componentes de la estrategia regional para esta segunda parte.

**Gráfica 5.6**  
Los tres componentes de la estrategia regional



**Tabla 5.3**  
Mecanismos de participación en la política anticorrupción de Uribe

SEGÚN LA ETAPA DEL CICLO DE POLÍTICAS:		SEGÚN EL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS CIUDADANOS:			
		<i>Información (If)</i>	<i>Consulta (Cs)</i>	<i>Cooperación (Co)</i>	<i>Decisión (De)</i>
	<i>Def. problema (Dpr)</i>		Consejos Comunales	Consejos Comunales	
	<i>Diseño (Ds)</i>				
	<i>Implementación (Im)</i>	Pactos por la Transparencia	Pactos por la Transparencia	-Pactos por la Transparencia -Sistema de Alertas	
	<i>Evaluación (Ev)</i>				Pactos por la Transparencia

## Conclusiones

---

*Except for true elitists, participation is a value that can be embraced by the entire ideological spectrum within a political democracy.*

Peters, 2001:52

En Colombia hasta la fecha no se ha realizado una evaluación de las políticas anticorrupción, que permita conocer la influencia de la participación ciudadana en el combate a este problema. En este trabajo, por varias limitaciones, no se tuvo tal propósito, más bien se trató de hacer un diagnóstico en la materia a nivel de diseño de las políticas y no a nivel de sus resultados.

La Convención Nacional Hacendaria, haciendo tal diagnóstico de la participación en la lucha anticorrupción en el caso mexicano, señala que,

Si bien la participación ciudadana se ha incrementado en los últimos años por medio de mecanismos como la contraloría social y los sistemas de quejas y denuncias, éstos han sido insuficientes y limitados para atender debidamente los intereses de la sociedad. Lo anterior sugiere la necesidad de revisar y ampliar sustancialmente los espacios para que la ciudadanía participe de una manera activa y permanente en el diseño, la ejecución y la evaluación de la actividad pública. (...) [Ha existido un] muy **limitado aprovechamiento** de la organización de la sociedad, en distintos organismos privados y sociales, para establecer actividades de colaboración dirigidas a la solución de problemas de corrupción en aspectos específicos y en el logro de una mejora permanente de los servicios públicos <sup>73</sup> [Subrayas fuera de texto].

Es evidente que tal situación difiere de la colombiana. En Colombia las dos últimas administraciones han tenido como eje fundamental de su política de lucha contra la corrupción la participación ciudadana, por lo cual no se puede decir que haya existido un

---

<sup>73</sup> Propuestas para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de los recursos públicos. Presentada por la Coordinación de la Comisión Técnica de Transparencia y Rendición de Cuentas Convención Nacional Hacendaria (Mesa 7)

<http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/eaug0lfa.pdf>.

*limitado aprovechamiento* de la organización de la sociedad sino un *indebido aprovechamiento* de esta importante herramienta; fundamentalmente porque la forma como se ha vinculado a la sociedad civil a las políticas anticorrupción, ha pasado por alto el entorno general en que dichas políticas se insertan, entorno que no resulta propicio para la aplicación de un diseño de política anticorrupción que tiene como eje fundamental la participación ciudadana. De un lado, existe un problema en cuanto a la adecuación al contexto analizado (exclusión social y violencia) y a la naturaleza y dimensiones que presenta la corrupción en Colombia, frente a la cual la participación de la ciudadanía difícilmente podría tener algún efecto.

En este sentido, en la presentación de la propuesta de Política de Estado contra la corrupción del gobierno Uribe, se señala la existencia de ciertos ingredientes especiales de la corrupción en Colombia: narcotráfico, grupos armados ilegales y gran debilidad de los partidos y movimientos políticos. De similar manera uno de los candidatos al cargo de contralor general de la república, afirmó recientemente que en Colombia en materia de corrupción existen "organizaciones criminales, verdaderos carteles de la corrupción, que operan al estilo de los carteles de la droga. Por eso la única forma de atacar la corrupción es aplicando la misma energía con la que hemos luchado contra estas organizaciones [puesto que se trata de] organizaciones criminales dedicadas a eso. Básicamente en la contratación, en donde el sector privado y el público se vuelven uno solo."<sup>74</sup>

Así, la corrupción que se ha querido atacar con una estrategia basada en la participación ciudadana es la llamada "pequeña corrupción", estrategia que ha sido funcional a los dos últimos gobiernos colombianos para mostrar su proactividad en el combate a este problema –por lo que posiblemente se note una creciente mejoría en los indicadores internacionales de medición de la corrupción como se pudo observar- pero que ha ocultado y postergado importantes obligaciones del Estado colombiano para hacerle frente a este flagelo.

De otro lado, pese a los esfuerzos por incrementar el número de personas y grupos comprometidos con la lucha contra la corrupción en el país, es evidente que los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos se involucran en ella, ha materializado

---

<sup>74</sup> Entrevista a Carlos Medellín. <http://www.revistacambio.com/html/pais/articulos/4712/>

un enfoque eminentemente gerencialista que contradice la intención del constituyente de 1991 al consagrar el modelo de democracia participativa.<sup>75</sup> En otras palabras, normativa e institucionalmente se encuentran dadas las condiciones que posibilitan el tránsito a un modelo de Gobernanza Participativa que articule a los actores sociales a las actividades gubernamentales en beneficio del fortalecimiento democrático y el éxito de las propuestas anticorrupción sin que dichos fines se excluyan. El problema parece radicar en la forma en que dicha articulación ha sido pensada. Las propuestas de los gobiernos Pastrana y Uribe no buscaron fomentar los canales de participación ciudadana disponibles por mandato constitucional; de hecho en una encuesta de opinión del 2002 sobre participación ciudadana realizada por el Banco Mundial, el 68% de los colombianos expresa que el mayor obstáculo a la participación es la falta de información, lo que evidencia que la pretensión en materia de participación no ha ido más allá de encontrar vías funcionales al cumplimiento de sus propósitos y la lucha anticorrupción no ha sido ajena a tal situación.

Así, el balance de la participación ciudadana dentro de la lucha anticorrupción en Colombia, se circunscribe a la riqueza constitucional en la materia que abre posibilidades aún inexploradas por los ciudadanos –como es el caso de la revocatoria del mandato- y de esfuerzos aislados de algunos sectores, pero hasta ahora, no podemos hablar de una política anticorrupción basada en la participación que haya respetado y desarrollado los postulados constitucionales. No ha habido un intento por vincular la participación a actividades de diseño ni por posibilitar su ocurrencia a nivel de decisiones, de lo cual podría derivarse el predominio de un modelo de gestión predominantemente gerencialista.

Como se analizó, en el gobierno Gaviria no existió como tal una política anticorrupción y la participación dentro de su cuatrienio tampoco fue relevante; la administración Samper intentó fomentar la participación bajo la tutela y dirección del Estado pero no logró

---

<sup>75</sup> Llama la atención que en el mismo momento en que se expide la Constitución colombiana de 1991, se agudizan las reformas de corte gerencialista en el ámbito nacional, creando una inevitable tensión entre las disposiciones constitucionales y las medidas gubernamentales, que perdura hasta hoy día. Por un lado se consagraba un modelo de Estado Social de Derecho con un amplio catálogo de derechos sociales y mecanismos de participación, y por otro lado se adoptaban medidas que restringían las medidas sociales y las intervenciones gubernamentales optando por un estado mínimo.

articular ninguna propuesta participativa dentro de sus intentos contra la corrupción que, por cierto, se vieron opacados por numerosos escándalos.

El gobierno Pastrana radicalizó la retórica participativa y llevó al límite el discurso de empoderamiento, autogestión e instrumentalización de la participación para conseguir resultados eficientes en todo ámbito, incluyendo la lucha contra la corrupción. Y para el gobierno Uribe la participación para controlar la corrupción, es cooperación. Sus ideas comunitarias pretenden rechazar el egoísmo humano y reemplazarlo por una actitud solidaria que involucre a todos los ciudadanos, como una gran familia, en el logro de los propósitos gubernamentales, asumiendo que la pertenencia, la solidaridad y el patriotismo deben motivar el cumplimiento de los deberes ciudadanos con el sistema político.

El modo en que ha operado la participación dentro de estos dos últimos gobiernos puede considerarse similar en cuanto a su forma, se ha restringido el acceso de los ciudadanos a los espacios de decisión y a la etapa de diseño de las políticas y han predominado mecanismos consultivos y de cooperación, sobre todo en la implementación y evaluación de las políticas. Sin embargo, los dos cuatrienios analizados difieren en la justificación teórica y política que realizan de la participación ciudadana, Pastrana recurre a la teoría del capital social y a la necesidad de cooperación para lograr resultados eficientes mientras que Uribe recurre a herramientas discursivas propias del comunitarismo: simbolismo, patriotismo, solidaridad.

Así, pese a que la Constitución ofrece amplias posibilidades de construir un modelo de Gobernanza Participativa, tal como fue descrito en páginas anteriores, las vías institucionales desarrolladas desde las administraciones para regular sus interacciones con los ciudadanos y promover la participación en el combate a la corrupción, se han planteado dentro de un modelo de Gobernanza Gerencialista, al concebir la participación ciudadana como una herramienta más para conseguir resultados eficientes de la gestión de cada cuatrienio. De esta forma, se ha valorado la participación en la medida en que ha resultado funcional a los fines gubernamentales, han predominado las tareas de denuncia y cooperación y se ha menguado radicalmente la posibilidad de que se participe no sólo para cumplir un deber sino para ejercer un derecho autónomo de intervenir en las decisiones públicas, asumiendo que la participación es una herramienta flexible y

utilizable por los gobiernos, olvidando su naturaleza de relación social que se desarrolla dentro y no al margen de los contextos. De ahí la necesidad de construir espacios sociales reales bajo condiciones que doten de sentido la participación ciudadana.

Lo que termina de complicar la cuestión es que no sólo se ha vuelto recurrente acudir a la participación ciudadana como solución de todos los problemas sociales sino que además, las condiciones bajo las cuales se pretende fomentar la participación, limitan el avance hacia un modelo de Gobernanza Participativa, esto es, bajo el contexto colombiano resulta difícil pensar la implementación de una estrategia anticorrupción articulada teniendo como eje central la participación ciudadana, sea bajo un modelo de Gobernanza Gerencialista o de Gobernanza Participativa, pero en el caso colombiano, en el cual se ha tratado de articular a partir de un modelo de Gobernanza Gerencialista la crítica también puede dirigirse en el sentido de que esto resulta contrario a la Constitución del 91.

En conclusión, constitucionalmente existen las condiciones necesarias bajo las cuales es posible implementar un modelo de Gobernanza Participativa, que reconozca, respete y permita –y no instrumentalice- la participación ciudadana autónoma y decisiva en la lucha anticorrupción, basada en la fortaleza del Estado y de la sociedad sin que se excluyan pero, en primer lugar, el contexto social y político del país al que se ha hecho referencia, se erige como una gran barrera al cumplimiento de dicho propósito y, en segundo lugar, la voluntad política de los gobiernos para posibilitar interacciones verdaderamente democráticas con los ciudadanos no sólo ha sido extremadamente limitada sino que, además, ha revertido el espíritu de la Carta, asumiendo la participación ciudadana como un valioso instrumento de discurso y un útil elemento de acción, pasando por alto que la calidad de la gestión del gobierno no debe ser concebida en términos estrictamente económicos sino como el resultado de una permanente negociación entre eficacia y democracia.

El problema es que mientras los enfoques gerencialista y participativo de gobernanza, sean concebidos como dicotomías, seguirán predominando las tensiones entre los mencionados fines de eficiencia y democracia. Mientras que las virtudes democráticas de la participación tanto como la posibilidad de desarrollar ideas innovadoras conjuntas con la sociedad sobre como resolver los problemas de política pública, son vistos por la NGP



como un gasto extra de tiempo y energía (Peters, 2001: 59 Citando a White, 1988), el discurso participativo de la nueva gobernanza democrática puede tornarse tan radical que pretenda argumentar la necesidad de más participación para engrandecer la democracia sin considerar fines más allá de ello.

De otro lado, en vista de la reciente reelección del presidente Uribe, es pertinente mencionar que la segunda fase de la estrategia regional de su propuesta contra la corrupción, tiene tres componentes básicos: Transparencia, mediante disponibilidad de información para el control social; Eficiencia, mediante la participación ciudadana en procesos de contratación, planeación y presupuesto; y Control Ciudadano a factores de riesgo en cada región, logrando convertir a los Pactos por la Transparencia en un canal participativo real, consultivo, bidireccional e influyente. Expresamente se señala que el PPLCC quiere abrir el camino para la construcción de *acuerdos influyentes* de carácter local y regional.

Así mismo se tiene prevista la ratificación de los pactos suscritos mediante la firma del acuerdo denominado "Otro sí al pacto", el cual propone tres objetivos centrales: transparencia, eficiencia y control particularizado y contiene nuevos compromisos llamados a especificar el control ciudadano de acuerdo a los factores de riesgo de cada región de manera que el control social responda a los problemas críticos identificados por las comunidades, los cuales se determinarán conforme a lo que cada Comité haya identificado como áreas de riesgo (regalías, salud, etc.), buscando superar el umbral de disponibilidad de información y hacer control social preventivo en tiempo real que afiance la participación ciudadana en procesos de gestión transversal como planeación, presupuesto, contratación y rendición de cuentas. Será interesante analizar que tanta influencia pueden lograr los Comités no sólo en las administraciones locales sino además en la mejoría de la gobernabilidad local. En el Anexo 3.4 se presenta el texto de ratificación de los Pactos por la Transparencia "Otro sí al pacto."

El tema de la corrupción representa, sin duda, un gran desafío dentro de la agenda gubernamental de los próximos cuatro años, de modo que luchar contra la corrupción y evitar más escándalos constituye un verdadero reto. En la casi nula campaña que realizó como candidato, el Presidente Uribe esgrimió como elementos clave para controlar la

corrupción en su gobierno la participación ciudadana y la tecnología. Su propuesta habla de estimular las denuncias, implementar el mecanismo de contratistas y auditores visibles, obligados a rendir cuentas públicamente y de montar un portal único de información; es decir, permanece la participación como eje central de su política acompañada de mecanismos de gestión eficiente y permanece el enfoque de Gobernanza Gerencialista bajo el cual el Estado define las formas de participación/cooperación de los ciudadanos, combinado extrañamente con su propuesta comunitarista.

En consideración a lo anterior, cabe preguntarse ¿qué forma o formas de participación ciudadana son adecuadas o pertinentes para controlar la corrupción en Colombia? O en otras palabras ¿qué vías de participación podrían recomendarse para ser incluidas en las políticas anticorrupción de los gobiernos colombianos, dado el contexto y las instituciones del país? Esta, sin duda, es una pregunta que difícilmente podría responderse sin hacer un amplio trabajo de campo que presente información empírica sobre qué experiencias particulares de control ciudadano han funcionado en la práctica. Resultaría pertinente un *análisis en y para el proceso de políticas*, con cercanía a las fuentes y a los actores para tener la información suficiente que permita recomendar una vía de involucramiento ciudadano que pueda considerarse exitosa. De acuerdo al análisis de contexto y de instituciones realizado, se intentó argumentar lo que *no* resulta adecuado en materia de participación dentro de la lucha anticorrupción en Colombia, quizá con mayor información y tiempo pueda llegarse a plantear lo que si resulta adecuado. Lo que queda claro es que se requieren mecanismos de participación que concedan autonomía y capacidad de decisión a los ciudadanos. No se plantea que se elimine o se reduzca la oferta participativa institucional que propone cada gobierno sino que dicha oferta trascienda el enfoque gerencialista y se dirija hacia un trabajo conjunto con la sociedad civil que parta de la fortaleza del Estado mismo.

En este punto es pertinente mencionar que, tal como se mencionó en el apartado introductorio, no fue posible realizar un estudio de caso particularizado que identificara a los individuos o grupos sociales que participan en las estrategias anticorrupción de los gobiernos, por lo que el trabajo en primer término explora la relación en términos de diseño institucional pero no de resultados, lo que limita en gran medida las recomendaciones de política a las que se puedan llegar puesto que en el análisis

realizado estamos suponiendo varias cuestiones, entre ellas y quizá la más importante, es que suponemos que tanto la sociedad como el gobierno de turno e incluso dentro de la sociedad, los grupos y los individuos, coinciden de manera homogénea en querer combatir la corrupción, es decir, existe consenso en su naturaleza de problema público grave que requiere ser controlado y suponemos la voluntad de los actores de involucrarse en ello. Sin embargo, la realidad seguramente difiere de esto. Pueden existir funcionarios o entidades dentro del gobierno que acepten y defiendan prácticas que pueden considerarse corruptas porque esto reduce sus costos o porque se encuentran arraigadas desde tiempo atrás o por cualquier otro motivo. Y pueden existir grupos sociales a quienes les conviene que permanezcan ciertas prácticas o puede no existir la supuesta voluntad de participar activamente por muchas razones y en lugar de ello, predominar la apatía y la indiferencia o hasta el rechazo frente a espacios de participación.

Este análisis de actores y estrategias rebasa las pretensiones de este estudio, principalmente porque no se contaba con el tiempo y la información para ello. Adicionalmente es importante señalar que el rol protagónico que parece tener el actor gobierno a lo largo del estudio se debe a que el objetivo era considerar la forma en que el ejecutivo involucra a la ciudadanía a su política anticorrupción, pero es claro que tanto las otras ramas del poder público, así como los organismos de control, la empresa privada y organizaciones sociales, desarrollan actividades contra la corrupción por fuera de los lineamientos y mecanismos que contempla la política del gobierno, las cuales no fueron alcanzadas por este análisis.

Es cierto entonces que mecanismos como los Pactos por la Transparencia y la Red Colombiemos son propuestas de gran importancia para la transparencia y la lucha contra la corrupción, nuestro argumento se dirige a sostener por tanto, que dichas formas participativas, entre otras, son insuficientes en su propósito si no hacen parte de una estrategia integral contra la corrupción que recoja el compromiso de todos los sectores con este objetivo y, por otro lado, cuando dichas formas de vinculación ciudadana a los fines anticorrupción se insertan en una lógica de Gobernanza Gerencialista –tal como ocurre en el caso colombiano- la propuesta no es sólo insuficiente sino además inadecuada. Y decimos inadecuada porque no podría juzgarse dichas políticas como antidemocráticas debido a que como señala Peters (2001:152) en el epígrafe que se cita

al inicio de las conclusiones, la participación es un valor que puede ser sostenido por un amplio espectro ideológico dentro de una democracia. Por ese motivo se decidió plantear la participación en dos escenarios distintos, bajo un esquema gerencialista y bajo un esquema democrático participativo.

En estas circunstancias, la recomendación de política que puede emitirse en este sentido es que se deben continuar y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de los cuales se disponen, por ejemplo, es indispensable que el PPLCC continúe con el desarrollo de los Pactos por la Transparencia, pero también es indispensable que les conceda autonomía y confianza a los Comités de Seguimiento y que el gobierno nacional, en general, trabaje en pro de crear las condiciones facilitadoras para el ejercicio de la participación ciudadana tal como lo dispone la Constitución colombiana. ¿Cuáles serían esas condiciones o requisitos de operatividad de la participación dentro de la lucha contra la corrupción en el país?

La primera tarea del Programa Presidencial, como líder de la política anticorrupción, es replantear su estrategia regional complementándola con acciones focalizadas de interacción con otros organismos y poderes públicos, para que pueda cumplir realmente una labor de coordinación de los esfuerzos anticorrupción, los cuales actualmente se encuentran difusos y desarticulados, quizá en parte porque los órganos de control, tales como la Contraloría, han asumido una postura crítica frente al gobierno Uribe que ha dificultado las acciones conjuntas en materia de lucha contra la corrupción.

Suele decirse en Colombia que el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción es una oficina "sin dientes" porque no tiene capacidad de sanción de hechos de corrupción y se ha convertido más en una oficina de fomento del control social. Durante la estancia de investigación en el mes de agosto de 2005, la directora de ese momento del Programa manifestó tener la intención de que los ciudadanos hagan suyo el control, denuncien y participen abierta y responsablemente en la gestión pública. En marzo de 2006, fue nombrado un nuevo director del programa quien llegó con la idea de retomar la estructura del Programa tal como funcionó en el gobierno Pastrana, es decir, con divisiones de trabajo, incluyendo una dependencia de investigación y sanción coordinada por la fiscalía general.

Al parecer, en esta nueva etapa del Programa, la participación ciudadana será un instrumento más y no el centro de la estrategia anticorrupción del gobierno. En entrevistas recientes, el nuevo director del PPLCC afirmó que dicha dependencia tiene “dientes potenciales” y su intención es sacarle “colmillos” a la oficina, aludiendo a la necesidad de que el Programa tenga herramientas de investigación y sanción. Incluso al ser interrogado sobre el énfasis que tendría el Programa bajo su mando señaló: “Creo que va haber un viraje en el enfoque. Vamos a reforzar el músculo de la entidad y su capacidad de análisis porque somos conscientes de que la entidad es pequeña y que no tiene la capacidad para darle trámite a todas las denuncias de corrupción que hay en el país.”<sup>76</sup>

Lo cierto es que la idea del Presidente de convertir la lucha contra la corrupción en política de Estado, con reforma constitucional y trámite de leyes en la mira es bastante ambiciosa; no obstante, algunas de las decisiones más urgentes las podría hacer con sus atribuciones normales, particularmente es imperativo atajar la filtración de los paramilitares en las administraciones locales en varias regiones. Si el Gobierno no desmonta las estructuras de poder de los paramilitares AUC -Autodefensas Unidas de Colombia- en algunas regiones donde se encuentran ampliamente organizados –por ejemplo manejando los recursos de la salud- la lucha contra la corrupción está condenada al fracaso, pese a todos los loables esfuerzos que se revelen por aumentar la participación ciudadana en la materia. Frente a este tipo de cuestiones, se reitera, la participación ciudadana como herramienta de lucha contra la corrupción difícilmente puede arrojar resultados, mucho menos si no se acompaña de acciones gubernamentales –sino de tolerancia cómplice- al respecto.

Bajo el argumento de la construcción de un Estado Comunitario, tal como lo propone el presidente Álvaro Uribe, el gobierno ya no coordina acciones –tal como lo propone gobernanza- sino que delega y entrega responsabilidades propias en materia de corrupción, lo cual constituye una estrategia incompleta e inadecuada que difícilmente dará frutos para el gobierno actual, más allá de los electorales.

---

<sup>76</sup> <http://www.revistacambio.com/html/pais/articulos/4712/>

La mejor manera de asegurar la sostenibilidad de un esquema de Gobernanza Participativa, va más allá de la completa institucionalización de las vías de participación ciudadana, puesto que además de instituciones, este enfoque alude a prácticas y relaciones entre los actores en una democracia; de ahí que teóricamente se intentó abogar por un punto intermedio entre los esquemas de gobernanza tratados que asuma de forma complementaria y no excluyente la democracia participativa y la eficiencia de las políticas públicas, puesto que ambas cuestiones constituyen argumentos fundamentales para justificar el involucramiento de los actores sociales en cualquier intervención gubernamental -y en la lucha anticorrupción en particular- y la relación de una con otra – democracia y eficiencia- frente a los procesos de decisión pública, es más una relación de insumo-consecuencia que una relación de contradicción.

No se tiene la intención de negar los esfuerzos logrados en materia de participación ciudadana en algunos aspectos en el país, especialmente a nivel local, Vr.gr. las veedurías ciudadanas. Además, la dificultad para acceder a fuentes de información en Colombia desde México, implica que posiblemente se hayan dejado por fuera elementos que habrían permitido llevar a una comprobación empírica de mayor fortaleza. Sin embargo, la mayoría de documentos requeridos para la conformación de las políticas y el seguimiento a cada gobierno, se encontraron disponibles en la Red.

Lo que se pretendió, entonces, fue realizar un análisis general sobre la cuestión y llamar la atención sobre la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales y cambios trascendentales en las prácticas del sistema político colombiano para enfrentar la corrupción y para crear las condiciones dentro de las cuales se garantice la participación ciudadana en los esfuerzos por controlar este problema, en armonía con los postulados constitucionales, pues antes que un Estado participativo, solidario, comunitario, y todas las figuras retóricas que se puedan idear en el futuro, Colombia es una democracia participativa y resulta más que urgente dotar de sentido y de dignidad tal condición.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y Hemerografía

ACKERMAN, John (2005). "Social Accountability in the public sector." EN: *Social Development Papers*, World Bank Paper No 82.

----- y SANDOVAL, Irma (2005). "Leyes de Acceso a la Información en el mundo". Cuaderno de Transparencia No. 7. México: IFAI.

----- (2004). "Sinergia Estado-Sociedad. Lecciones para el Banco Mundial", documento de trabajo del Banco Mundial No. 31.

----- (2004b). "Co- Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice", *World Development* Vol.32, Num. 3, U.K.: Banco Mundial, pp. 447-463.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992). "Estudio Introductorio." EN: *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

----- (2005). De la Gobernabilidad a la Gobernanza: La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos. Documento en trámite de publicación por el FCE.

ARELLANO, David (2004). Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

ARATO, Andrew (2002): "Accountability y Sociedad Civil." EN: Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (eds.) (2002): *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.

BARDHAN, Pranab (1997). "Corruption and development: a review of issues", *Journal of*

*economic literature*: Estados Unidos, Vol. 35, No3, Sept. 1997, p. 1320-1346.

BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard (2003). "La crisis del *modelo* de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad", *Revista gestión y política pública*, México: CIDE, Vol XII Num.1.

BRESSER PEREIRA, Luiz. Prólogo a CUNILL, Nuria (1997). "Repensando lo público a través de la sociedad," Venezuela: CLAD.

CARBONELL, Miguel y VASQUEZ, Rodolfo (eds.) (2003). Presentación, "Poder, derecho y corrupción", México: Siglo XXI editores.

CEPEDA ULLOA, Fernando (2004). "Financiación política y corrupción", Colombia: Ariel.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, Cuadernos de Transparencia No 7, Enero 2004.

CUNILL GRAU, Nuria (1997). "Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social", Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–.

----- (2000). "Responsabilización por el control social", EN: *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*, Buenos Aires: CLAD.

EISENSTADT, Shamuel y RONIGER, Luis (1981). "The Study of Patron-Client Relations and Recent Developments in Sociological Theory". EN. *Political clientelism, patronage an development*, Beverly Hills: Sage Publications.

FOX, Jonathan (2005). "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas", *Perfiles Latinoamericanos*: México: FLACSO, Núm. 27.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto (2003). "Acerca del concepto de corrupción" EN: Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez (eds.), *Poder, derecho y corrupción*, México: Siglo XXI



editores.

GONZÁLEZ A., Jesús (2003). "Corrupción, Democracia y Responsabilidad Política", EN: Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez (eds.), *Poder, derecho y corrupción*, México: Siglo XXI editores.

GOODIN, Robert (2003), "Las instituciones y su diseño", EN: *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.

GREEN, D. y SHAPIRO, I. (1994) *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of applications in political science*, United States: Yale University Press.

GUTTMAN, Dan (2004). "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas", *Revista Gestión y Política Pública*, México: CIDE, Vol. XIII, Num. 1.

HABERMAS, Jürgen (1983). "The Theory of Communicative Action", Boston: Beacon Press.

----- (1995). "Between facts and norms", Cambridge.

----- (1998) "Facticidad y Validez", España: Trotta.

HIRST, Paul (2000). "Democracy and Governance". EN: Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, N.Y: Oxford University Press.

JARQUIN, Edmundo y otro (2000). "The complexity of anticorruption policies in Latin america", EN: Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.), *Combating corruption in Latinamerica*, Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

JOHNSTON, Michael (2005). "Syndromes of corruption", N.Y.: Cambridge.

KAUFMANN, Daniel (2000). "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", *Revista Perspectivas*, Vol. 3, No. 2, p. 367-387.

----- (2006). *Gobernanza, Corrupción y Desarrollo: un marco Empírico*. Material para presentación en la Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia. UNAM México, 23-24 de Marzo de 2006.

KISUBI, Mohamad M. (1999). "Involving civil society in the fight against corruption", EN: Rick Stapenhurst y otro (eds.). *Curbing corruption: toward a model for building national integrity*, Washington D.C.: The World Bank.

KLITGAARD, Robert (1988). "Controlling corruption," California: University California Press.

----- y otros (2000). "Corrupt cities," California: ICS Press, The World Bank.

KLIKSBURG Bernardo (1996). "Hacia una Gerencia Social Eficiente", Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.

----- (2000). "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo", Argentina: BID, FCE.

KNOEPFEL, Peter. *Análisis y Conducción de las políticas públicas*, Institut D'Hautes Études en Administration Publique. Traducción de Miriam Hinojosa Dieck, (Versión en proceso de elaboración sin publicar).

KOOIMAN, Jan (2000). "Societal governance: levels, models and orders of social-political interaction." EN: Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, N.Y: Oxford University Press.

LAPORTA, Francisco y ALVAREZ, Silvina (1997). "La corrupción política", Madrid: Alianza Editorial.

LIPPMANN, Walter (1937), "The Good Society", London: George Allen & Unwin Ltd.

MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (2003). "Democratic Accountability in Latin America," N.Y.:OXFORD Studies in Democratization.

McCUBBINS, Mathew, y SCHWARTZ, Thomas (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*; Vol. 28, N. 1.

MÉNY, Yves (2003). "Política, Corrupción y Democracia." EN: Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez (eds.), *Poder, derecho y corrupción*, México: Siglo XXI editores.

MISAS, Gabriel (2005). "La lucha anticorrupción en Colombia", Colombia: Contraloría General de la República.

MULGAN, Richard (2000). "Accountability: an ever-expanding concept?", *Public Administration*, Vol. 78 Num. 3.

O'DONNELL, Guillermo (2002). "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones." EN: Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (eds.), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.

----- (2004). "The quality of Democracy," United States: University of Notre Dame.

PARSONS, Wayne (1996) *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, U.K: Edward Elgar.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (2001). "Accountability Social, la otra cara del control." EN: Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (eds), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas, p 23-52.

PETERS, Guy (2001). "The future of governing." 2nd ed. United States: University of

Kansas.

————— (2000). "Governance and comparative politics." EN: Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, N.Y: Oxford University Press.

————— y PIERRE, Jon (2005). "Governing Complex Societies. Trajectories and scenarios", U.K.: Palgrave, Macmillan.

PIERRE, Jon (2000). "Introduction: understanding governance." EN: PIERRE, Jon (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, N.Y: Oxford University Press.

PRZEWORSKI, Adam (2002) "Accountability social en América Latina". EN: Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (eds.), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.

PRZEWORSKI, Adam y otros (1999) "Elections and Representation". EN: Adam Przeworsky et.al. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press. En español: Adam Przeworski y otros "Elecciones y Representación", *Zona Abierta* (2002) 100/101.

RABOTNIKOF, Nora (2003). "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados", EN: Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez (eds.), *Poder, derecho y corrupción*, México: Siglo XXI editores.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2001). "La corrupción y los gobiernos", España: Siglo XXI editores.

————— (2004) "Governance and Corruption", EN: Bjorn Lomborg (ed.) *Global crises, global solutions*, Cambridge, p. 301-344

- (2005) "Rendición de cuentas y el Estado de Derecho en la Consolidación de las democracias", *Perfiles Latinoamericanos*, México: FLACSO, No 26. p. 9-47
- SARTORI, Giovanni (1993) "¿Qué es la Democracia?", México: Nueva Imagen.
- SCHEDLER, Andreas (2004) "¿Qué es la Rendición de Cuentas?", México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública -IFE-.
- (1999) "The self restraining. Power y *Accountability* in New Democracies," United States: Lynne Rienner Publishers.
- SCHNEIDER, Mark (2000). "Effort of the U.S. Agency for Internacional Development." EN: Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.), *Combating corruption in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- SHIHATA, Ibrahim (2000). "The role of the World Bank in Combating Corruption", EN: Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.), *Combating corruption in Latin America*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- SHUMPETER, Joseph (1988). "Capitalismo, Socialismo y Democracia", Barcelona: Orbis.
- SMULOVITZ Catalina. (2002). "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados", *Política y Gobierno*, Vol. IX, Segundo Semestre.
- STAPENHURST, Rick y otro (1999). "Curbing corruption: toward a model for building national integrity," Washington D.C.: EDI The World Bank.
- TULCHIN, Joseph y otro (2000). "Combating corruption in Latinamerica," Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.
- VANNUCCI, Alberto (2003). "La corrupción en los sistemas políticos democráticos.

Algunas notas para un análisis comparado” EN: Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (eds.), *Poder, derecho y corrupción*, México: Siglo XXI editores.

VELÁSQUEZ, Fabio y otra (eds.) (2003). “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?”, Colombia: Fundación Corona, Banco Mundial.

WEIMAR AND VINING (1989) *Policy Analysis. Concepts and paractices*, New Yersey: Prentice Hall.

“Anticorruption in transition: a contribution to the policy debate,” Washington D.C.: The World Bank.

Constitución Política de Colombia 1991.

Revista De Frente al País, Presidencia de la República, 2001.

#### Web Sites:

Gobiernos locales e impulso ciudadano. Las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales.

[http://www.enredalicante.org/home\\_documentos.html](http://www.enredalicante.org/home_documentos.html)

Propuestas para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de los recursos públicos. *Presentada por la Coordinación de la Comisión Técnica de Transparencia y Rendición de Cuentas Convención Nacional Hacendaria (Mesa 7)*  
<http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/eaug0lfa.pdf>.

Estudiando la corrupción en Colombia. Anthony Maingot (1999). Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales, Estados Unidos: IEEN. <http://permanent.access.gpo.gov>

Presidencia de la República de Colombia. [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

Propuesta de una política de Estado para la lucha contra la corrupción en Colombia, 2005.

Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. [www.anticorruccion.gov.co](http://www.anticorruccion.gov.co)

Planes Nacionales de Desarrollo 1990-2006. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Bibliografía de líderes políticos. <http://www.cidob.org/bios/castellano/indices/indices.htm>

Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario de Colombia

[http://www.moir.org.co/tribuna/TR83/gobierno\\_pastrana.htm](http://www.moir.org.co/tribuna/TR83/gobierno_pastrana.htm)

Programa de gobierno "Mano firme corazón grande, el camino de la confianza".

[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_PND/Plan\\_Gobierno.odf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND/Plan_Gobierno.odf).

"Manifiesto Democrático: los 100 puntos de Uribe".

[www.presidencia.gov.co/documentos/agosto/07/documen.htm](http://www.presidencia.gov.co/documentos/agosto/07/documen.htm)

Comentarios a los resultados de la encuesta Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad. <http://www.anticorruccion.gov.co/documentos/doc/UribeVelez.pdf>.

Corporación Transparencia por Colombia.

<http://www.transparenciacolombia.org.co/new//transparencia/ciudadania/>

Periódico Universidad Nacional de Colombia. María Emma Wills (2005), Las paradojas del Estado Comunitario UNP No. 75. <http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/75/01.htm>

Revista Cambio Mayo 29 2006. <http://www.cambio.com.co/html/portada/articulos/4892/>

<http://www.revistacambio.com/html/pais/articulos/4712/>

Instituto del Banco Mundial. [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)

Banco Mundial. [www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt)

Embajada de Estados Unidos en Colombia. <http://bogota.usembassy.gov/>

[www.usembassy.org](http://www.usembassy.org)

USAID Anticorruption [http://www.USAID.gov/our\\_work](http://www.USAID.gov/our_work)

Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance.

Enrique Cabrero [www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/articulos.php](http://www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/articulos.php)

Transparencia Internacional.

[http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/convenciones](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Colombia. [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

Organización para la cooperación y el desarrollo económico [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Leyes de Acceso a la Información. <http://www.freedominfo.org/countries/colombia.htm>

Friedrich Ebert Stiftung [www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co)

Corporaciones autónomas regionales.

<http://www.humboldt.org.co/sina/corporaciones.htm>

Corruption & integrity Improvement Initiatives in Developing Countries

<http://www.undp.org/dpa/publications/corruption/index.html>

Artículos Periódico:

[http://www.elcolombiano.terra.com.co/BancoConocimiento/C/corrupcion\\_le\\_bajo\\_puntos\\_a\\_uribe/corrupcion\\_le\\_bajo\\_puntos\\_a\\_uribe.asp?codSeccion=59](http://www.elcolombiano.terra.com.co/BancoConocimiento/C/corrupcion_le_bajo_puntos_a_uribe/corrupcion_le_bajo_puntos_a_uribe.asp?codSeccion=59)

[www.elcolombiano.com/proyectos/elecciones2006/PDFS/corrupcion.pdf](http://www.elcolombiano.com/proyectos/elecciones2006/PDFS/corrupcion.pdf)

La mentira como estrategia de corrupción política en el escenario electoral

[http://www.corporacionpp.org.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=702&Itemid=303](http://www.corporacionpp.org.co/index.php?option=com_content&task=view&id=702&Itemid=303)

Revista Probidad <http://www.revistaaprobidad.info/23/>



Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia. Un análisis de los resultados de las encuestas a usuarios de servicios públicos, empresarios y funcionarios públicos  
<http://veo.univalle.edu.co/pdfs/ResumenEjecutivo.pdf>  
[http://transparenciacolombia.org.co/new//download/estudioseinformes/corruocion\\_desempeno\\_institucional\\_v\\_gobernabilidad.pdf](http://transparenciacolombia.org.co/new//download/estudioseinformes/corruocion_desempeno_institucional_v_gobernabilidad.pdf)

Probidad III Encuesta de Percepción Empresarial sobre Corrupción (Confecámaras)  
[http://www.transparenciacolombia.org.co/new//download/estudioseinformes/encuesta\\_percepcion\\_de\\_corrupcion\\_probidad\\_III.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/new//download/estudioseinformes/encuesta_percepcion_de_corrupcion_probidad_III.pdf)

Discursos Vicepresidente de la República  
<http://www.presidencia.gov.co/cne/2003/agosto/29/18292003.htm>

#### Entrevistas:

Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Agosto de 2005

Dra. Maria Margarita Zuleta. Directora

Asesores: Alex Rodríguez, Nemesio Roys, Manuel Arteaga, Germán Medellín, Maria Claudia Pineros.

Dr. Juan Manuel Méndez. Contraloría Delegada para la participación ciudadana de la Contraloría General de la República. Agosto de 2005.

Dra. Marta Tamayo. Coordinadora área de participación de la Corporación Transparencia por Colombia. Agosto de 2005.

Dra. Carmenza Vélez. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia (UNODC).

Sr. Jairo Riaga. Ex – asesor del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Agosto de 2005.

Sr. Balmore Durán. Comité de Seguimiento Pacto por la Transparencia de la Gobernación de Cundinamarca. Agosto de 2005.

Dr. Rodrigo Lara Restrepo, Director PPLCC, mayo de 2006.

Documentos oficiales sin publicar

Informe de Resultados Estrategia Regional 2005. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Líneas de Política Anticorrupción 2005. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

## ANEXO 1

Tabla A1-1  
Marco Normativo sobre Participación Ciudadana  
en la Gestión Pública

	Disposición normativa	Contenido
CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA	Artículo 2	"Son fines esenciales del Estado: (...) Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación."
	Artículo 40	"Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas (...) 4. Revocar el mandato de los elegidos (...) 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la Ley 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (...)"
	Artículo 103	"El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan."
	Artículo 318.2	Funciones de las JAL (Juntas Administradoras Locales): "Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas."
	Artículo 369	"La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio." (Alude a las empresas prestadoras de servicios públicos)
LEYES	Ley 100/93 (Sistema Gral. de Seg. Social)	Estimula la intervención de la comunidad en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones de Seguridad Social.
	Ley 99/93 (Ley Ambiental)	Artículo 69. "Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas"
	Ley 42/93 (Sistema de control fiscal financiero)	El Artículo 26 señala la facultad de la Contraloría General de la República de ejercer el control posterior, en forma excepcional, sobre cualquier entidad territorial, por solicitud del gobierno o también por solicitud de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley y como resultado de un ejercicio previo de control social cuyo resultado motiva esa solicitud.
	Ley 80/93 (Estatuto de Contratación Estatal)	Artículo 66. "Todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano. Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servicios públicos de los

	particulares, que constituyen delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal." De igual forma establece como obligación de las autoridades competentes brindar el apoyo, la colaboración y el suministro oportuno de la documentación e información que deben prestar para que los ciudadanos puedan cumplir con esta tarea.
Ley 101/93 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero)	Artículo 61 y Ley 160/94, artículo 89. "La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo de Desarrollo Rural. Este establecerá Comités de trabajo para temas específicos, incluyendo la Veeduría Popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio."
Ley 136/94 (Modernización de los municipios)	Artículo 144. "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 encuentre." Artículo 167. "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 puedan garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común (...)" Artículo 178, 22. Funciones del personero: "(...) Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias."
Ley 142/94 (Régimen de Serv. Públicos Domiciliarios)	Artículo 62. "Por iniciativa de los usuarios suscriptores potenciales se conformarán los Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios con representación de los usuarios suscriptores o suscriptores potenciales."
Ley 134/94 (Mecanismos de participación ciudadana)	Se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, señalando en el artículo 167 que los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal en las entidades sujetas de control con el propósito de garantizar que la función del Estado esté orientada al bien común. Adicionalmente el Artículo 100 establece: "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."
Ley 388/97 (Regulación municipal)	Artículo 4. "La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas (...)"
Ley 489/98 (Busca fortalecer los mecanismos participativos y democráticos en el ejercicio del control ciudadano a la gestión)	Artículo 32. "Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública." Artículo 34. "Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada

pública)	a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.” Esta norma establece además el diseño y la promoción de acciones de formación a veedores para el control y fiscalización de la gestión pública en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública y con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública.
Ley 472/98 (Reglamenta las acciones populares y de grupo)	Define las acciones populares como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los cuales está la defensa del patrimonio público. Establece incentivos económicos para el demandante, entre estos el 15% del valor que recupera la entidad pública en razón de la acción popular.
Ley 610/00 (Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías)	En su artículo 8, esta norma permite el inicio del proceso por oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las contralorías, por solicitud que formulen las entidades vigiladas o por las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana. En este sentido, cuando la comunidad detecta malversación o detrimento de fondos o mal manejo de bienes, puede solicitar directamente al ente de control fiscal respectivo, la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal.
Ley 720/01 (Acción voluntaria de los ciudadanos)	Esta norma reconoce, regula y promueve la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos como expresión de la participación ciudadana, en ejercicio de la solidaridad y la corresponsabilidad social y reglamenta la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas.
Ley 850/03 (Veedurías ciudadanas)	Regula las veedurías como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública.

Fuente: Elaboración propia con base en la ley.

## ANEXO 2

### Las cifras en Colombia

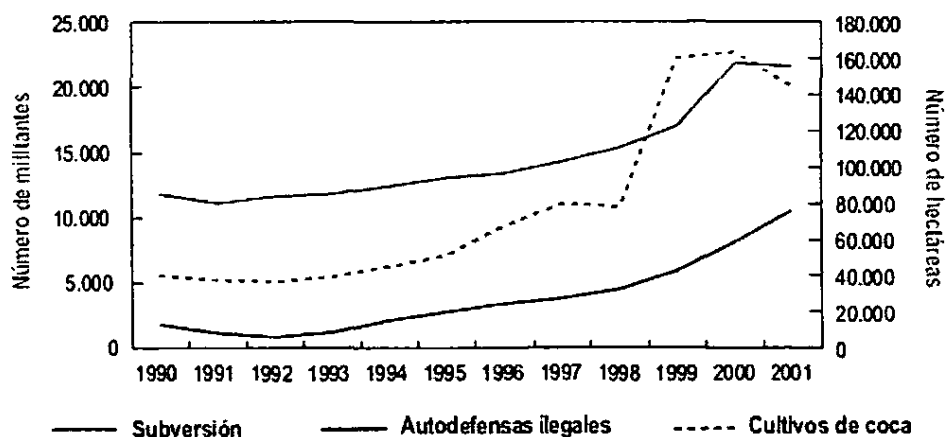
#### 1. Estadísticas de violencia

Tabla A2-1  
Violencia y Conflicto Armado en Colombia  
(En miles de personas)

	Homicidios	Desplazamiento forzoso	Secuestros
1991	28.284	--	--
1992	28.224	--	--
1993	28.173	--	--
1994	26.828	--	--
1995	25.398	89.000	839 <a href="http://www.hchr.org.co">www.hchr.org.co</a>
1996	26.642	181.000	1.039
1997	25.379	257.000	1.623
1998	23.096	308.000	2.868
1999	24.358	288.000	3.218
2000	26.540	317.375	3.582
2001	27.841	341.925	2.921
2002	28.837	412.553	2.885
2003	25.523	207.607	2.122
2004	20.210	287.581	1.440
2005	18.111	310.387	800
FUENTE:	<a href="http://www.policia.gov.co">www.policia.gov.co</a>	<a href="http://www.codhes.org">www.codhes.org</a>	<a href="http://www.dnp.gov.co">http://www.dnp.gov.co</a>

Fuente: Elaboración propia con base en la información oficial.

Gráfica A2-1 Combatientes ilegales y siembra de coca



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario"

## 2. Indicadores de pobreza e Indigencia

Tabla A2-2

	1991	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de pobreza (%)	53.8	51.7	52.8	50.3	51.5	56.3	59.8
Tasa de indigencia (%)	20.4	19.4	18.7	18.1	17.9	19.7	23.0

Fuente: Elaboración propia con base en Velásquez, 2003. Citando al DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística)

## 3. Otros Indicadores de Corrupción y Gobernabilidad.

Tabla A2-3  
Barómetro Global de la Corrupción 2005.

		COLOMBIA	MEXICO	Rango
Sector que la población percibe como mayormente afectado por la corrupción	Partidos políticos	4.4	4.7	1: No corrupto 5: Extremadamente corrupto
	Parlamento	4.2	4.4	
	Policía	3.8	4.7	
	Sistema Judicial	3.8	4.5	
	Recaudación de Impuestos	3.6	3.9	
	Sector privado	3.1	3.5	
	Aduana	3.6	4.2	
	Servicios Médicos	3.2	3.2	
	Medios	3	3.3	
	Sistema Educativo	3	3.1	
	Servicios públicos	3.5	3.6	
	Registro	3.1	4	
	Militares	3.2	3.1	
	ONG's	3	3.3	
	Cuerpos religiosos	2.7	2.9	
¿Cómo ha variado el nivel de corrupción en los últimos tres años?	Incrementó mucho	23	40	%
	Incrementó un poco	13	19	
	Permanece igual	27	29	
	Disminuyó un poco	31	9	
	Disminuyó mucho	7	2	

¿Los niveles de corrupción reducirán o aumentarán en los próximos tres años?	Incrementará mucho	17	29	%
	Incrementará un poco	13	21	
	Permanecerá igual	28	33	
	Disminuirá un poco	30	13	
	Disminuirá mucho	8	1	
¿Durante el último año usted o un conocido pagó un soborno?	Si	6	31	%
	No	93	65	

Fuente: Elaboración propia con base en información de "Transparency International Global Corruption Barometer 2005."

Tabla A2-4  
Corrupción Corporativa/Índice de Ética 2004

	COLOMBIA	MEXICO	0-100% (La situación ética mejora en cuanto se aleje de 0)
Corrupción Ilegal	51.2	40	
Corrupción Legal	22.2	22.2	
Índice de ética	36.7	31.1	
Índice de ética del sector público	22.6	23.3	
Efectividad Legal/Judicial	30	29.8	
Índice de Gobernanza	42	38.4	

Fuente: Elaboración propia con base en [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/ETHICS.xls](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/ETHICS.xls)



## **Anexo 3**

### **Pactos por la Transparencia**

#### **Anexo 3.1 Ejemplo de versión inicial del Pacto para candidatos a alcaldía DECLARACIÓN DE COMPROMISO PARA LA TRANSPARENCIA CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE BUCARAMANGA**

Como una muestra de compromiso con nuestros electores y en general con la comunidad de Bucaramanga, los candidatos que firmamos la presente declaración manifestamos nuestro acuerdo con el seguimiento que la sociedad civil debe hacer a las decisiones y actuaciones de sus gobernantes. Por ello, nos obligamos a aceptar y facilitar la veeduría propuesta en la presente declaración, y a colaborar para el cabal desarrollo de la misma en beneficio de Bucaramanga y todas sus gentes.

El derrotero a seguir por el nuevo Alcalde, en su período de gobierno, está plasmado en el programa inscrito en la Registraduría del Estado Civil por cada uno de los candidatos. El cumplimiento de este programa es obligatorio para quien salga elegido y la comunidad tiene derecho a exigir a su gobernante la realización de los proyectos consignados en dicho programa.

Manifestamos nuestra voluntad de trabajar por el bienestar de los bumanguenses, defendiendo siempre el bien común sobre los intereses individuales. En consecuencia nos obligamos a:

- Elaborar presupuestos ajustados a la realidad económica del Municipio sin sobreestimar los ingresos, a fin de prevenir la generación de déficit por el no cumplimiento de los presupuestos de ingresos aprobados.
- Acatar los límites establecidos en la Ley de Saneamiento Fiscal para la relación entre gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación, buscando la solidez económica del Municipio.
- Ceñirnos estrictamente a las disposiciones contempladas en el Estatuto de Contratación Administrativa (Ley 80193) en lo relacionado con la aplicación de la figura de urgencia manifiesta.
- Fomentar en el Municipio el desarrollo económico y social, promoviendo el incremento en la productividad a fin de lograr competir con éxito en el mundo moderno.
- Diseñar conjuntamente con las entidades y organizaciones participantes en esta declaración, un programa de indicadores de gestión cuyos resultados serán publicados trimestralmente en las páginas web del Municipio y de la Cámara de Comercio de Bucaramanga.
- Crear y mantener debidamente actualizada la página web de la Alcaldía para publicar todos los aspectos relevantes de la Administración Municipal, particularmente lo referente a la contratación estatal en concordancia con lo que se indica en los dos puntos siguientes.

- Publicar en las páginas web de la Alcaldía y de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, todos los textos de los avisos de prensa exigidos por la Ley, para el caso de las licitaciones públicas o concursos, que vayan a abrirse; como también los textos de las convocatorias que se vayan a fijar en las carteleras de las entidades municipales, para los casos de contratación directa de menor cuantía. Todo lo anterior, con la misma antelación señalada en la Ley 80/93 y decretos reglamentarios.

Publicar en las páginas web de la Alcaldía y de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, todos los pliegos de condiciones y términos de referencia correspondientes a toda clase de licitaciones y concursos que vaya a efectuar el Municipio, sus Institutos descentralizados y aquellas entidades en las cuales el Municipio tenga más del 50% de participación, a más tardar en la misma fecha de apertura de los respectivos procesos de contratación. Igual requisito deberá cumplirse para la contratación directa de menor cuantía de que trata el párrafo anterior.

Adicionalmente, declaramos nuestro compromiso total para lograr una administración pública eficiente, transparente y honesta. En ese orden de ideas, el candidato que resulte elegido Alcalde y que haya suscrito esta declaración, se compromete a facilitar el control social sobre su gestión, suministrando la siguiente información a la entidad designada por los gremios y organizaciones sociales que firman la presente:

1. Copia de los contratos y convenios que suscriban la Administración Municipal y sus Institutos Descentralizados, incluyendo los contratos civiles de prestación de servicios. Periodicidad: mensual.
2. Las hojas de vida de las personas nombradas en cargos directivos dentro de la Administración Central y los Institutos Descentralizados, a fin de que la comunidad conozca las calidades de quienes están tomando las decisiones en el Municipio. Para el efecto se consideran de nivel directivo: los Secretarios de Despacho, los Directores de Institutos Descentralizados, los Asesores y Consejeros del Alcalde y de los Directores de Institutos, y los subalternos inmediatos de los antes mencionados. Periodicidad: mensual
3. La información necesaria para hacer el seguimiento de los diferentes programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo, incluyendo las actividades realizadas, los montos invertidos y el cumplimiento de las metas propuestas. Periodicidad: semestral.
4. La información financiera del Municipio y los Institutos Descentralizados lo más detallada posible, con el objeto de que la ciudadanía pueda conocer la situación económica del gobierno municipal y, con base en ella, evalúe la posibilidad de ejecución de las inversiones deseadas. Esta información debe incluir como mínimo:
  - Ejecución presupuestal. Frecuencia: trimestral.
  - Estado de la deuda: bancaria y con terceros. Frecuencia: trimestral.
  - Ejecución de la inversión, discriminada para cada proyecto, incluyendo el valor inicial asignado, las adiciones y reducciones, los créditos y contracréditos, el presupuesto final, las disponibilidades otorgadas, las reservas efectuadas y los

giros de reserva realizados. Frecuencia: trimestral.

- La cantidad de personas \_vinculadas a la Administración Central y los Institutos Descentralizados, discriminadas por dependencia y cargo, con su respectivo sueldo y gastos de representación. Frecuencia: semestral. Estado del déficit acumulado, si existiera. Frecuencia: semestral. Balance y estado de ingresos y gastos contables. Frecuencia: anual.
- Copia de la convención colectiva firmada con el sindicato o sindicatos que tenga la Administración Municipal. Frecuencia: cada vez que se realice la negociación.

La información suministrada por el gobernante será sistematizada y analizada por los gremios y organizaciones sociales que promueven esta declaración, quienes se comprometen y tendrán plena libertad para presentarla a la opinión pública, a través de los medios de comunicación.

De esta manera, la comunidad estará bien informada y podrá evaluar con conocimiento de causa la gestión de su gobernante, estando en capacidad de pedir explicaciones, apoyar o cuestionar las decisiones, y tener expectativas realistas con respecto a la capacidad del Municipio para cumplir con sus responsabilidades.

El facilitar el seguimiento de su gestión y el conocimiento de sus actuaciones por parte de la comunidad, le permitirá al gobernante contar con el apoyo de sus conciudadanos para sacar adelante los programas y proyectos que emprenda, salvando los obstáculos que los intereses particulares, las prácticas sin ética y las costumbres fuera de la Ley, puedan contraponer al logro del bien común.

Al firmar esta declaración, los candidatos manifestamos públicamente nuestro respeto a los derechos de los ciudadanos, nuestro firme rechazo a todo tipo de corrupción y nuestro deseo de restaurar, con ayuda de la misma colectividad, el llamado tejido social y la credibilidad en las instituciones.

Con su firma se comprometen:

CANDIDATOS

PROMOTORES DEL PACTO

### Anexo 3.2 Ejemplo de versión posterior del Pacto para candidatos a la alcaldía

#### PACTO POR LA TRANSPARENCIA DE LOS CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE CARTAGENA

En Cartagena de Indias D. T. y C., a los seis(6) días del mes de octubre de 2.000 se reunieron en las instalaciones del Centro de Convenciones y Exposiciones de Cartagena y teniendo como testigos de honor al señor Vicepresidente de la República, Gustavo Bell Lemus y al Representante Delegado para Colombia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) Francesco Vincentti, los candidatos y candidatas aspirantes a la alcaldía del Distrito, para el período constitucional del 1° de Enero del año 2.001 al 31 de diciembre del 2.003, con el propósito de firmar el acuerdo denominado "PACTO POR LA TRANSPARENCIA", en compañía de los representantes de las entidades garantes, según aparecen firmando el presente documento.

Previo a la firma de este Pacto por la Transparencia, que tiene como fin coadyuvar al uso honesto, racional y eficiente del erario y por esa vía garantizar la reducción de la pobreza y la solución de los conflictos que de ella se derivan, los candidatos y candidatas, y los distintos actores de la sociedad civil local, que actúan como garantes, han leído claramente, e interiorizado los compromisos que adquieren con la firma del presente documento, por lo tanto lo suscriben con conciencia y voluntad plena, en los términos que a continuación se describen:

#### 1. LOS CANDIDATOS Y CANDIDATAS EN CASO DE SER ELEGIDOS SE COMPROMETEN A:

En relación con la Planeación Estratégica:

- Cumplir el Plan de Gobierno presentado a la comunidad durante la campaña electoral.
- Convocar al Consejo Territorial de Planeación y ofrecer espacios efectivos de participación a los actores políticos y sociales en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Distrito y sus localidades.
- Definir las políticas, crear los mecanismos y diseñar los planes y programas que le permitan al Distrito disponer de una estrategia de Competitividad, de tal forma que se modernice su estructura productiva, se integre a los procesos de transformación e inserción a la globalización y se procure a todos sus habitantes nuevas oportunidades y una mejor calidad de vida

En relación con el Manejo de los Dineros Públicos:

- No gastar más de lo necesario, respetando el presupuesto oficial y el plan anual de caja.
- Mantener la información contable al día.
- Pagar cumplidamente a los proveedores y contratistas en riguroso orden de presentación de las cuentas.
- No permitir la participación en los asuntos de la administración a padres, hijos, hermanos, cuñados, nueras y yernos.

En relación con la Contratación Administrativa:

- En la contratación directa, contratar públicamente, sin amiguismos ni favoritismos.
- Aplicar la Ley de contratación con todo su rigor.

- No pedir ni recibir comisiones o dádivas en procesos de contratación.
- Publicar ampliamente los proyectos de los pliegos de las invitaciones, licitaciones y concursos, en lo posible por medio electrónico y previa su publicación oficial.

En relación con el Recurso Humano:

- Escoger a sus funcionarios con base en su capacidad e idoneidad.
- Adelantar en compañía de sus funcionarios procesos de fortalecimiento de valores éticos.
- Medir y evaluar permanentemente el rendimiento de los servidores públicos.
- Eliminar y evitar las nominas paralelas.
- Contar con una planta de personal acorde con las reales necesidades.

En relación con la Rendición de Cuentas:

- Establecer sistemas de evaluación de la gestión pública en forma permanente.
- Implementar canales de información pública por medios masivos y electrónicos (Página Web).
- Rendir cuentas de la administración en forma pública y periódica y garantizar el derecho a la información a través del estricto cumplimiento de los mecanismos legales que en este sentido contempla la constitución y las leyes de Colombia.

En relación con el Concejo Distrital, los organismos de control y las Veedurías Ciudadanas:

- No utilizar la nómina ni los contratos como argumento en las relaciones con el Concejo Distrital y las entidades de control Distritales, Departamentales y Nacionales.
- No interferir en el proceso de selección y elección del Contralor y el Personero Distrital.
- Respetar y no interferir los procesos de veeduría ciudadana que se efectúen durante su administración.

## 2. LOS CANDIDATOS Y CANDIDATAS QUE NO SEAN ELEGIDOS SE COMPROMETEN A:

- Apoyar los proyectos estratégicos de ciudad que se consignan en el Plan de Desarrollo de la próxima administración Distrital.
- Efectuar el control político de la próxima administración distrital, con absoluta objetividad, sin utilizar mecanismos de presión clientelistas y politiqueros.

## 3. LOS GARANTES SE COMPROMETEN A:

- Diseñar e implementar los mecanismos de seguimiento del presente pactos Hacerle seguimiento permanente a los compromisos adquiridos, a través de mecanismos idóneos al presente pacto.
- Informarle a la opinión pública los resultados del seguimiento a la gestión de la próxima administración distrital, con absoluta objetividad y firmeza, sin distorsionar o acomodar su enfoque a intereses distintos al interés general.

### **Anexo 3.3**

#### **ACTA DE COMPROMISO DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO**

En representación de (las organizaciones de la sociedad civil), y como miembros del Comité de Seguimiento del Pacto por la Transparencia, nosotros, (nombres de los miembros del comité de seguimiento), identificados como aparece al pie de nuestras firmas, nos comprometemos a asumir las funciones descritas en el documento "FUNCIONES DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO" y también a cumplir lo siguiente:

1. Trabajaremos sin otros intereses que vigilar el cumplimiento de los compromisos de este Pacto, desarrollando las tareas de nuestra responsabilidad como miembros del Comité de Seguimiento.
2. Asistiremos a las reuniones del Comité y a las audiencias públicas de Planeación y Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas.
3. Mantendremos contacto y flujo de información permanente entre los miembros del Comité de Seguimiento, con el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, con el socio estratégico del PPLCC en la región y con la Organización de la Sociedad Civil que representamos.
4. Participaremos activamente en todos los temas que nuestro Comité de Seguimiento conozca o promueva, en el desempeño de sus actividades.

Siguen los nombres las firmas y las cédulas de los miembros del comité de seguimiento.

### **Anexo 3.4**

## **OTRO SI AL PACTO POR LA TRANSPARENCIA**

Municipio /departamento

### **ANTECEDENTES**

El (alcalde/gobernador) de (Municipio /departamento) firmó el Pacto de Transparencia con su comunidad el día (día/mes/año) actuando como testigos el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PPLCC) y el Señor Vicepresidente de la República Francisco Santos Calderón. En este escenario los Comités de Seguimiento han certificado el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las administraciones; esto ha creado canales de comunicación permanentes entre comunidad y gobierno local, despertado el interés por lo público y por los espacios de intervención ciudadana para ello y empezado a generar cultura de rendición de cuentas.

### **CONSIDERACIONES**

Pasados dos años de este ejercicio de Pacto por la Transparencia, se hace necesario superar el umbral de disponibilidad de información logrado hasta ahora, y hacer control social preventivo en tiempo real que afiance la participación ciudadana en procesos de gestión transversal como Planeación, Presupuesto, Contratación y Rendición de Cuentas. Así mismo, es necesario contener la pérdida de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) que presentan alto riesgo de corrupción y ocasionan decrecimiento de la calidad de vida de las comunidades, agregando nuevos compromisos y mecanismos de evaluación en cada región de manera que el control social responda a los problemas críticos identificados por las comunidades.

Por lo anterior, acordamos lo siguiente:-

1. Ratificar los siguientes compromisos del Pacto por la Transparencia que garantizan la disponibilidad de la Información:

### **COMPROMISOS GENERALES**

1. Remitir oportunamente información consistente y de calidad que permita un adecuado seguimiento a la ejecución de los recursos de inversión a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación (anual), a la Contraloría General de la República (anual) y a la Contaduría General de la Nación (trimestral).
2. Publicar en medios masivos los beneficiarios de los subsidios, en salud, educación y servicios públicos, con el propósito de generar un mayor control ciudadano respecto de los sectores de la población que se están beneficiando de estos subsidios.
3. Publicar lo referente a la manera como asigna los recursos destinados a subsidios y los censos del SISBEN y la Estratificación socioeconómica.
4. Implementar en la alcaldía y dar a conocer mecanismos para recepción, trámite, seguimiento y respuesta de peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía, acordados con el comité de seguimiento (página WEB, oficina y línea de atención al público, correo electrónico.)

5. Entregar la información solicitada por las "veedurías" (comunidad) dentro de los 10 días calendario siguientes a la petición, o en su defecto informar por escrito la fecha exacta de entrega de la información y la justificación del tiempo adicional.

#### PLAN Y PRESUPUESTO

6. Formular y ejecutar el Presupuesto anual del municipio dentro de los parámetros descritos en la Ley de ajuste fiscal.
7. Cumplir con las condiciones de porcentajes de forzosa inversión establecidos en la ley sobre los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP
8. Dar a conocer al Comité de Seguimiento los montos y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías, dentro de los tres días hábiles siguientes a su recibo.

#### CONTRATACIÓN

9. Publicar la información pertinente en el portal único de contratación cuya dirección es [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)
10. Dar respuesta a las observaciones que hagan las veedurías y ciudadanía en general.
11. Dar cumplimiento estricto a lo prescrito en el artículo 51 de la ley 190 de 1995, y hacer las publicaciones en carteleras ubicadas en la Cámara de Comercio, en la sede de la administración municipal, en las asociaciones de profesionales y a través de medios masivos.
12. Convocar a las organizaciones de la sociedad civil para que haga acompañamiento y control social a los procesos de contratación, en los términos señalados en el decreto 2170 de 2002

#### FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

13. Nombrar al Jefe de Control Interno de la alcaldía a través de los esquemas de meritocracia, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, cuando este cargo exista
  14. Adoptar e implementar la metodología establecida en la Ley 594 de 2000 de gestión documental que facilite el control y la consulta de documentos, la rendición pública de cuentas, la defensa de los recursos públicos y la medición de los riesgos de corrupción.
  15. Adoptar y ejecutar un plan de sistematización en línea de los procedimientos financieros y presupuestales, que garantice que los recursos se están manejando con probidad y permita detectar y evitar posibles manipulaciones.
- II. El (alcalde/gobernador/director) declara públicamente y certifica con soportes, en forma indelegable, el cumplimiento de los compromisos anteriores.
  - III. Eliminar los siguientes compromisos del Pacto por inaplicabilidad:
    1. Atender y subsanar las inconsistencias o irregularidades detectadas por el Departamento Nacional de Planeación.



2. Exigir a los proponentes de las cinco más grandes licitaciones públicas o contrataciones directas, la suscripción de pactos de Probidad con las Cámaras de Comercio de la localidad.
  3. Implementar la estrategia Municipio Digital, según los lineamientos de la Agenda de Conectividad.
- IV. Adoptar los siguientes compromisos que afianzan la participación ciudadana en procesos de gestión transversal, así:

Del compromiso "Formular y ejecutar el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual de Inversión, en el componente de libre destinación, con participación activa de la ciudadanía, según los lineamientos suministrados por el Programa Presidencial",

1. Definir, divulgar y aplicar la metodología de Presupuesto Participativo.
2. Involucrar al comité de seguimiento tanto en la programación de fechas como en la realización de las actividades de Presupuesto Participativo.
3. Publicar y difundir los registros y evidencias que permitan conocer el grado de participación de la comunidad y el avance en los procesos decisorios en el ejercicio de Presupuesto Participativo.
4. Del proyecto de Presupuesto que se presenta para aprobación al (concejo / asamblea / junta directiva), divulgar aquellos proyectos que tuvieron origen en el ejercicio de Presupuesto Participativo.
5. Vincular al comité de seguimiento en la priorización del Plan Operativo Anual de Inversión (POAI).

Del compromiso "Dar cumplimiento a la publicación del pre-pliego, pliego y fechas y lugares de realización de eventos de control social a la actividad de contratación",

6. Cada secretaria deberá presentar al Comité de Seguimiento su cronograma de contratación y/o proyectos de inversión de acuerdo al Plan Anualizado de Caja (PAC), para que el Comité construya sus planes de control.
7. Entorno a las 5 contrataciones y/o convenios inter administrativos seleccionados por el Comité de Seguimiento, convocar y permitir al mismo y a los medios de comunicación su presencia y participación en las audiencias aclaratorias de pre pliegos y/o pliegos y audiencias de adjudicación.
8. Para evaluar las propuestas de estas 5 contrataciones y/o convenios inter administrativos, se exigirá la presentación de propuestas en dos partes: propuesta técnico - jurídica y propuesta económica; primero se abre el sobre de la propuesta técnica y jurídica, y a aquellos que sean seleccionados, son los únicos a quienes se les puede abrir el sobre de la propuesta económica. Entre los seleccionados por los requisitos técnicos y jurídicos, se adjudica la obra al que tenga el menor precio.

De los compromisos "Dar a conocer a la comunidad el estado en que recibió el municipio, en los aspectos administrativo, financiero, planeación, sectores sociales, situación jurídica y los demás temas que se acuerden con la comunidad en las condiciones que acuerden las partes",..... "Efectuar con sus entidades adscritas y vinculadas rendición pública de cuentas a la comunidad, de acuerdo con los lineamientos suministrados por el Programa Presidencial",....."Dar a conocer a la comunidad los informes finales del proceso de empalme al término de su gestión, el cual incluirá los resultados de los indicadores de gestión, en el marco de la metodología suministrada por el Programa",

9. Un mes antes de terminar el periodo de gobierno, la administración saliente debe realizar el proceso de empalme en audiencia pública, convocando al alcalde o gobernador electo y su equipo de trabajo, con la Metodología "Dejemos La Casa en Orden" de la Escuela Superior de Administración Pública.(ESAP).
  10. Mediante acto administrativo se deberá establecer la fecha de realización de la audiencia pública de rendición de cuentas a la ciudadanía. Se entregará al comité de seguimiento y ciudadanía un informe preliminar 30 días antes del evento, para la preparación de las participaciones, y realizará reuniones previas con el comité de seguimiento y la ciudadanía, para acordar la organización del evento y las aclaraciones y observaciones al contenido de la rendición de cuentas.
  11. Cada secretaria rendirá cuentas por sector en forma separada o en un evento de "Expogestión" en donde presentará el resultado de su gestión y de su cuenta fiscal del año anterior en el marco del presupuesto anual de inversión.
- V. Conformar con miembros del Comité de Seguimiento, el delegado del Programa Presidencial y un miembro de los medios masivos de comunicación, las mesas de trabajo necesarias para impulsar y hacer seguimiento a los compromisos anteriores.
  - VI. Fijar calendario de reuniones, emitir y publicar conjuntamente comunicados periódicos respecto de los hallazgos realizados en el seguimiento.
  - VII. Participar en forma indelegable en las plenarias del Comité de Seguimiento que analiza los hallazgos de las mesas de trabajo y publicar las conclusiones de ese análisis.
  - VIII. Participar en los Foros Compromisorios que adelantará el Programa Presidencial para formular compromisos especiales en torno a factores de riesgo de corrupción en cada región (ver tablas anexas) con el propósito de organizar y ejercer el control ciudadano en los factores de riesgo.

A continuación los compromisos que construirán los ciudadanos en torno a los siguientes temas propuestos:

## SALUD

FACTORES DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DEL RIESGO
Plan de Atención Básica PAB	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Deficiente formulación del PAB, por no tener en cuenta el perfil epidemiológico.</li> <li>b. Se desarrollan programas o actividades que no corresponden a lo formulado en el PAB, o que no tienen el impacto esperado.</li> <li>c. Se vinculan contratistas no idóneos o con insuficiencias técnicas o económicas.</li> </ul>
Régimen Subsidiado	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ineficiente Focalización y Priorización de los potenciales beneficiarios de Régimen subsidiado en Salud.</li> </ul>
Fondos de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Embargos a dineros de destinación específica (fondos de Salud), violando lo establecido en la Ley.</li> <li>b. Las Administraciones hacen unidad de caja de los dineros específicos para cada programa.</li> <li>c. La administración territorial no ha creado el fondo.</li> </ul>
Red Hospitalaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Vicios en la elección y conformación de las Juntas Directivas de los Hospitales.</li> <li>b. Vicios en las elecciones de los Gerentes por meritocracia.</li> <li>c. Incumplimiento de los porcentajes mínimos exigidos por la ley (40-50%) para la contratación con la red pública.</li> <li>d. Contratación con IPS privadas, sin capacidad de operación y/o financiera.</li> <li>e. Contratación con requisitos por fuera de la Ley.</li> </ul>

## EDUCACIÓN

FACTORES DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DEL RIESGO
Calidad Educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Incumplimiento en la entrega de desayunos escolares o problemas en el balance nutricional.</li> <li>b. Falta de idoneidad de los docentes</li> <li>c. La capacitación no responde a las necesidades de los docentes.</li> </ul>
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Inasistencia de niños con cupos de Sisben 1 y 2.</li> <li>b. Deficiente asignación de la Institución educativa para el beneficiario</li> </ul>

	c. Ausencia de seguimiento por desconocimiento por parte de la comunidad respecto a la construcción de instituciones educativas
Pagos a Docentes	a. Incumplimiento en el pago al docente. b. Existencia de nóminas paralelas

#### SERVICIOS PUBLICOS

FACTORES DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DEL RIESGO
Subsidios a beneficiarios	a. La entidad territorial no destina recursos propios para subsidio, o los que destina son insuficientes. b. Mora en el pago de las facturas a las empresas de servicios públicos por subsidio repartido.
Cobertura	a. La inversión de los recursos para saneamiento básico no responde a las reales necesidades de la población.
Obras infraestructura	a. Las obras para mejoramiento o ampliación de cobertura no responden a los objetivos o metas propuestas.

#### VIVIENDA

FACTORES DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DEL RIESGO
Plan de Ordenamiento Territorial POT	a. El Plan de Ordenamiento Territorial no identifica zonas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social. b. Desconocimiento de las zonas aptas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social, incluidas o no dentro del POT.
Subsidios	a. Asignación de subsidios sin el cumplimiento de requisitos legales para acceder a vivienda de interés social. b. La población desplazada no se beneficia de los subsidios destinados para ellos.
Proyectos de Interés Social	a. Los proyectos con subsidios para vivienda de interés social no son ejecutados en el marco de la Ley y los procedimientos establecidos.

#### REGALIAS

FACTORES DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DEL RIESGO
Seguimiento a Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pérdida de los recursos de regalías girados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ingeominas, o el IFI Concesión Salinas en Liquidación, por traslados irregulares.</li> <li>b. Desconocimiento de los proyectos a financiar con recursos de regalías.</li> <li>c. Embargos a los recursos de regalías.</li> </ul>
Destinación de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Se destinan los recursos de regalías para gastos distintos a los autorizados por Ley sin cumplir las coberturas previstas: Mortalidad infantil máxima 1%, salud de la población pobre 100%, educación 90%, saneamiento básico 70%.</li> </ul>
Seguimiento a la destinación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Violación a la contratación administrativa</li> <li>b. Obras inconclusas</li> </ul>

En constancia,

Con su firma se comprometen:

---

Firmas

(Alcalde/Gobernador y Secretarios del Despacho relacionados con los compromisos)  
(Cargos)

---

Firma

(Nombre Vocero Comité en representación de la ciudadanía)

Como testigos:

---

Francisco Santos Calderón  
Vicepresidente de la República

---

Rodrigo Lara Restrepo  
Director del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

**Tabla A3-1**  
**Calificación por bloque temático de los compromisos del pacto por la**  
**transparencia 2005 (% de cumplimiento)**

COMPROMISOS/ ADMINISTRACIONES	GOBERNACIONES	CAPITALES	MUNICIPIOS
GENERALES	70	70	63
PLAN Y PRESUPUESTO	69	69	57
CONTRATACIÓN	75	72	51
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	68	68	47

Fuente: Informe de Resultados Estrategia Regional 2005. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

**Tabla A3-2**  
**Instrumento de Evaluación o Matriz de Seguimiento. Pactos por la Transparencia**

Cons	Id.	TEMA	COMPROMISO	PLAN DE ACCIÓN	% de Cumplimiento
1	a	Compromisos generales	Dar a conocer a la comunidad el estado en que recibió el municipio, en los aspectos administrativo, financiero, planeación, sectores sociales, situación jurídica y los demás temas que se acuerden con la comunidad en las condiciones que acuerden las partes.	Revisar el informe de empalme	
				En caso de no haber empalme elaborar un informe del estado en que recibió la entidad territorial	
				Hacer una reunión para establecer con la administración qué se dará a conocer	
				Definir el mecanismo de difusión a utilizar	
2	b	Compromisos generales	Remitir oportunamente información consistente y de calidad que permita un adecuado seguimiento a la ejecución de los recursos de inversión a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación (anual), a la Contraloría General de la República (anual) y a la Contaduría General de la Nación (trimestral).	Determinar el número de informes a cada ente y el tema de cada uno	
				Enviar carta recordatoria de la proximidad del vencimiento de cada fecha de presentación	
				Recibir copia del oficio remisorio y guardar copia del informe enviado	
				Solicitar copia de la respuesta de la autoridad competente	
3	c	Compromisos generales	Publicar en medios masivos los beneficiarios de los subsidios, en salud, educación y servicios públicos, con el propósito de generar un mayor control ciudadano respecto de los sectores de la población que se están beneficiando de estos subsidios.	Determinar la existencia de subsidios en salud, educación y servicios públicos	
				Obtener el diagnostico de cada uno de estos subsidios: numero de subsidios, valor, bases de datos, mecanismos de otorgamiento, etc.	
				Acordar el mecanismo de difusión de estos listados. Se debe procurar la publicación por varios medios y en varias sedes.	

				Articular con las lecturas públicas del Sisbén con el programa Colombia Joven y/o con la gerencia departamental de la contraloría	
				Definir un sistema de recepción de quejas o reclamos a las inconsistencias que detecten los ciudadanos en esta publicación	
				Monitorear la solución a estas quejas y reclamos en un periodo acordado por ambas partes	
4	c'	Compromisos generales	Publicar lo referente a la manera como asigna los recursos destinados a subsidios y los censos del SISBEN y la Estratificación socioeconómica.	Identificar los mecanismos actuales de asignación de estos recursos ( si existen)	
				Analizar la objetividad y eficiencia de aplicación de dichos mecanismos	
				Diseñar en conjunto con la administración un los mecanismos de asignación que solucionen los inconvenientes detectados en el análisis anterior	
				Hacer conjuntamente con la administración una programación de fechas para otorgamiento de estos subsidios y su respectivo plan de difusión	
				Monitorear la puesta en marcha de lo planeado y dar planes de solución a quejas, reclamos y observaciones	
5	d	Compromisos generales	Implementar en la alcaldía y dar a conocer mecanismos para recepción, trámite, seguimiento y respuesta de peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía, acordados con el comité de seguimiento (página WEB, oficina y línea de atención al público, correo electrónico.)	Designar responsable por parte del comité	
				Identificar responsable delegado por parte de la administración	
				Establecer los procesos o servicios en los que se pueden presentar peticiones, quejas y reclamos	
				Conocer los puntos en los cuales actualmente se prestan ese apoyo	



				Solicitar los procedimientos para la recepción, trámite, seguimiento y respuesta a PQR	
				Acordar con la administración los mecanismos nuevos y las modificaciones a las existentes	
				Levantar acta de lo acordado	
				Hacer seguimiento a la implementación	
				Acordar la forma en que se darán a conocer los mecanismos a la población interesada	
				Solicitar los soportes de verificación	
6	e	Compromisos generales	Entregar la información solicitada por las veedurías dentro de los 10 días calendario siguientes a la petición, o en su defecto informar por escrito la fecha exacta de entrega de la información y la justificación del tiempo adicional.	Designar responsable por parte del comité	
				Identificar el responsable en la personería y en la contraloría	
				Acordar la información requerida y la forma de presentación	
				Establecer la periodicidad del seguimiento	
				Difundir a las veedurías la posibilidad de apoyo en esta materia por parte del comité	
				Recolectar la información en las fechas acordadas	
				Pedir reporte al responsable de la administración	
				Presentar una solicitud para monitorear el desempeño de los mecanismos acordados	
				Validar con la administración	
9	a	Plan y presupuesto	Formular y ejecutar el Presupuesto anual del municipio dentro de los parámetros descritos en la Ley de ajuste fiscal.	Establecer la categoría del municipio	
				Identificar la meta de ajuste para el 2004	
				Concertar reunión con el responsable de la administración	
				Solicitar los soportes de verificación	
				Solicitar el presupuesto aprobado	
				Comparar presupuestado contra la meta	

10	b	Plan y presupuesto	Formular y ejecutar el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual de Inversión, en el componente de libre destinación, con participación activa de la ciudadanía, según los lineamientos suministrados por el Programa Presidencial.	Estudiar la metodología suministrada por el Programa	
				Identificar en qué rubros van a hacer presupuesto participativo	
				Hacer una reunión con el responsable por parte de la administración	
				Identificar las organizaciones sociales interesadas en articularse al tema	
				Conocer si se cuenta con asistencia técnica para aplicar la metodología	
				Conocer el plan de trabajo diseñado por la administración para aplicar la metodología	
				Hacer seguimiento al cronograma	
11	c	Plan y presupuesto	Cumplir con las condiciones de porcentajes de forzosa inversión establecidos en la ley sobre los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP	Comprobar los destinos que se dió a los recursos del SGP o de regalías.	
				Hacer la operación matemática necesaria para comprobar si el porcentaje destinado está de acuerdo a la ley.	
13	d	Plan y presupuesto	Dar a conocer al Comité de Seguimiento los montos y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías, dentro de los tres días hábiles siguientes a su recibo.	Averiguar cuando se le gira al municipio o al departamento por SGP o por regalías.	
				Tener claro quien es el responsable de la administración para suministrar esa información.	
				Contrastar con la información que reciba: la oportunidad (3 días) y la destinación.	
14	a	Contratación	Dar cumplimiento a la publicación del pre-pliego, pliego y fechas y lugares de realización de eventos de control social a la actividad de contratación	Coordinar con las veedurías ( con los informes de las veedurías) si se está cumpliendo esto.	
				Coordinar con el interlocutor válido quien es el encargado en la administración de publicar estos asuntos y constatar si todo está publicado o no.	
15	a'	Contratación	Dar respuesta a las observaciones que hagan las veedurías y ciudadanía en general.	Buscar en los informes de las veedurías para obtener la información.	

				Tener en cuenta que esto sólo se sabrá para aquellas contrataciones en las que haya veedurías que estén articuladas al comité.		
16	b	Contratación	Dar cumplimiento estricto a lo prescrito en el artículo 51 de la ley 190 de 1995, y hacer las publicaciones en cartelera ubicadas en la Cámara de Comercio, en la sede de la administración municipal, en las asociaciones de profesionales y a través de medios masivos.	Responsabilizar un Grupo Temático de la verificación de la publicación en sitio visible.		
				Acordar reunión con la Administración sobre los sitios visibles para la publicación.		
				Dar a conocer a la comunidad los sitios donde se harán las publicaciones		
				Verificar la publicación de la relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas, en los sitios visibles acordados con la administración		
				Requerir al Personero y a la Procuraduría su acción vigilante a las publicaciones		
				En plenaria del Comité de Seguimiento, certificar el compromiso, sustentados en las observaciones del Grupo Temático encargado del efecto.		
17	b'	Contratación	Publicar la información pertinente en el portal único de contratación cuya dirección es <a href="http://www.contratos.gov.co">www.contratos.gov.co</a>	Organizar un Grupo Temático dentro del Comité de Seguimiento que verifique la publicación de la contratación de la administración		
				Solicitar a la Administración el cumplimiento del compromiso y los limitantes en caso de no cumplirse.		
				Certificar el compromiso, en caso de existir la publicación en la página WEB.		

				Si no se cumple el compromiso, analizar los limitantes para la publicación, generar unas sugerencias sobre publicar en otras páginas WEB (Cámara de Comercio) y programar una reunión de acompañamiento con la Administración, para concertar un Plan de Acción para iniciar acciones tendientes a cumplir este compromiso.	
				Hacer seguimiento al cumplimiento de la publicación, que incluya las sugerencias del Comité de Seguimiento y certificar el compromiso.	
18	c	Contratación	Convocar a las organizaciones de la sociedad civil para que haga acompañamiento y control social a los procesos de contratación, en los términos señalados en el decreto 2170 de 2002	Identificar a través de la Unidad de Participación Ciudadana de la Gerencia de Contraloría General de la Nación, las veedurías que nos podrían ayudar con este punto.	
				Coordinar con la Gerencia departamental de la contraloría y el comité de seguimiento el Plan a seguir	
				Agendar administraciones, veedurías y comités de seguimiento los procesos de contratación a vigilar.	
				Determinar veedurías, comités, administraciones y plcc, el mecanismo para realizar la convocatoria, que necesarimente en estos procesos debe estar estas veedurías	
19	c	Contratación	Acordar y cumplir un calendario de reuniones periódicas y espacios reales y/o virtuales de	Definir teniendo en cuenta el punto anterior, cuales serian las veedurías en este tema.	

			interacción con las veedurias.	Programar en la proxima visita una reunión con la administración, representante de estas veedurias y vocero de comité para definir esta agenda de reuniones y que se tratara en cada reunión	
20	d	Contratación	Exigir a los proponentes de las cinco más grandes licitaciones públicas o contrataciones directas, la suscripción de pactos de Probidad con las Cámaras de Comercio de la localidad.	Obtener un listado de estas licitaciones a desarrollar por la administración. Este punto se puede pantear en la agenda a programar.	
				Establecer con cuales licitaciones se deben suscribir los pactos de probidad, el vocero del Comité de la mano con la Comisión Regional de Moralización	
21	a	Fortalecimiento institucional	Nombrar al Jefe de Control Interno de la alcaldía a través de los esquemas de meritocracia, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, cuando este cargo exista	Definición de requisitos mínimos para ocupar el cargo: Manual de requisitos	20%
				Recibo Hojas de vida por efecto del reclutamiento: cuantas?	20%
				Verificación de hojas de vida frente a los requisitos mínimos previamente establecidos, o frente a Ley 87 de 1993 y el decreto 1569 de 1988.	20%
				Valoración de las hojas de vida: Educación formal, educación no formal, experiencia en funciones asesoras o gerenciales.	20%
				Aplicación de pruebas o instrumentos de selección o en su defecto entrevista.	20%
				Informe de selección especificando resultados de cada etapa del proceso	100%
				Nombramiento	
22	a'	Fortalecimiento institucional	Implementar un Sistema de Control Interno, en los términos establecidos en la Ley y según las directrices impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.	Solicitar a la oficina de Control Interno los resultados de la Encuesta Referencial para la Valoración del Sistema del año 2003: la calificación máxima a obtener es 2100 puntos.	

				<p>Solicitar un plan de acción para implementar o mejorar los aspectos del Sistema, teniendo en cuenta los resultados del 2003</p> <p>Ambiente de control,</p> <p>Operacionalización de los elementos</p> <p>Documentación</p> <p>Retroalimentación</p>	
				<p>Solicitar los resultados de la encuesta respectivos al año 2004, en marzo de 2005.</p>	
23	b	Fortalecimiento institucional	<p>Adoptar e implementar la metodología establecida en la Ley 594 de 2000 de gestión documental que facilite el control y la consulta de documentos, la rendición pública de cuentas, la defensa de los recursos públicos y la medición de los riesgos de corrupción.</p>	<p>Identificar si en el dpto existe Consejo departamental de archivos, contactarlo.</p>	
				<p>Solicitar resultados de evaluación de archivos</p>	
				<p>Solicitar el Programa para fortalecer:</p> <p>Administración de archivos en:</p> <p>Gestión de archivos</p> <p>Acceso, consulta y salida de documentos</p> <p>Control y vigilancia</p> <p>Conservación de documentos</p>	
				<p>Consultar la guía para evauación de la función archivística en la pagina de agn.gov.co</p>	
				<p>Implementar la estrategia Municipio Digital, según los lineamientos de la Agenda de Conectividad.</p>	<p>Mientras salen los lineamientos se debe:</p> <p>Publicar los avances en su pagina Web del Pacto por la Transparencia, y demás novedades de la estrategia regional.</p>
25	d	Fortalecimiento institucional	<p>Adoptar y ejecutar un plan de sistematización en linea de los procedimientos financieros y presupuestales, que garantice que los recursos se están manejando con probidad y permita detectar y evitar posibles</p>	<p>Organizar un Grupo Temático dentro del Comité de Seguimiento conformado por representantes de la Academia, con conocimiento de Sistemas de Información</p>	

manipulaciones. (No aplica para categoría 4, 5 y 6.)

En sesión del Comité, generar una comunicación solicitando a la Administración el estado actual de la sistematización de los procesos, un diagnóstico que incluya las limitantes tecnológicas y financieras, y finalmente el Plan de Sistematización, si existiere.

Una vez allegada la respuesta de la Administración certificar el compromiso, en caso de estarse ejecutando un Plan de Sistematización.

Si no está consolidado un Plan, analizar la información, generar unas sugerencias (Alternativas de Oferta Institucional) y programar una reunión de acompañamiento con la Administración, para concertar un Plan de Acción para iniciar acciones tendientes a cumplir este compromiso.

Hacer seguimiento a la consolidación del Plan de Acción, que incluya las sugerencias del Comité de Seguimiento y certificar el compromiso.