







**No. 6** Revista de la Auditoría General de la República

Septiembre de 2002 — Bogotá - Colombia — ISSN 0124 - 471X

# SINDÉRESIS



Esta publicación ha sido editada en Bogotá D.C., Colombia. Cra. 10 No. 17-18 Piso 9

E-mail: [auditgen@auditoria.gov.co](mailto:auditgen@auditoria.gov.co) — ISSN 0124 - 471X — Derechos Reservados

# SINDÉRESIS

**AUDITOR GENERAL  
DE LA REPÚBLICA**

**César Augusto López Botero**

**DIRECTOR**

**Diego Bautista Ríos**

**COMITÉ EDITORIAL**

**Edmundo Conde Zamorano  
Juan Silva Facundo  
Juan Fernando Romero Tobón  
Lucía Gaitán de Bedoya  
Norberto David Salas Guzmán**

**EDICIÓN, DISEÑO Y  
COMPOSICIÓN**

**Juan de Dios Cano Londoño**

**SECRETARIO TÉCNICO**

**José Gabriel Barbier Isaza**

**FOTOGRAFÍA PORTADA**

**Daniela Mazzilli Rossi**

**IMPRESIÓN**

**Imprenta Nacional de Colombia**

# CONTENIDO

|  |  |
|--|--|
| <b>EDITORIAL</b>   | 9  |
| <b>PRESENTACIÓN</b>  | 13   |
| <b>CONTROL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN<br/>CIUDADANA</b>            |  |
| Nuria Cunill Grau  | <b>Responsabilización por el Control Social</b> 25   |
| María Teresa Garcés Lloreda<br>Carlos Andrés Tarquino Buitrago | <b>Lo Público: Una Forma de Redimensionar el Papel<br/>del Estado y la Sociedad Civil en los Procesos de<br/>Control Social</b> 75 |
| Juan Fernando Romero Tobón                                     | <b>Participios de la Participación</b> 97  |
| <b>PROBIDAD, TRANSPARENCIA<br/>E INTEGRIDAD</b>                |  |
| Elisabeth Ungar Bleier   | <b>Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en<br/>el Contexto de la Lucha contra la Corrupción</b> 119                      |
| Antanas Mockus Sivickas  | <b>Transparencia Constructiva en el Debate Público</b> 131   |
| Eugenio Marulanda  | <b>Corrupción y Corresponsabilidad</b> 136   |

# C O N T E N I D O

## C O N T R O L Y G E S T I Ó N

|   |  |     |
|---|--|-----|
| Isidro Hernández Rodríguez                        | <b>Control Macro y Crisis de las Finanzas Públicas</b>   | 147 |
| Diego Bautista Ríos<br>José Gabriel Barbier Isaza | <b>Análisis Crítico de algunos Aspectos Metodológicos del Cálculo del Déficit Fiscal en Colombia</b>                 | 154 |
| Edgar Fernando Nieto Sánchez                      | <b>El Sistema de Contabilidad Pública en Colombia: Debilidades y Fortalezas</b>                                      | 168 |
| Pedro Medellín Torres<br>Lucía Nieto Huertas      | <b>Elementos Metodológicos para el Análisis y la Evaluación de la Gestión Gubernamental y las Políticas Públicas</b> | 185 |

## R E S E Ñ A S

|  |  |     |
|--|--|-----|
|  | <b>El Proyecto de Ley de Veedurías</b>                   | 213 |
|  | <b>La AGR ante las Entidades Sujetas a su Vigilancia</b> | 220 |

Lo expuesto en los artículos de esta edición es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente el pensamiento de la Entidad.



# EDITORIAL

## LA CONCURRENCIA SOCIAL EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

CÉSAR AUGUSTO LÓPEZ BOTERO  
AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Una civilización es construida  
sobre lo que es requerido por los hombres,  
no en aquello que es proveído para ellos.*

Antoine de Saint-Exupéry

**L**a sociedad colombiana, como muchas otras, está distanciada del manejo de la cosa pública. Es mucha la letra muerta y pocos los signos de vitalidad de la participación social. Varias son las premisas que le hacen ambiente a esta realidad, entre las cuales podemos mencionar:

- El poco sentido de pertenencia que tienen los ciudadanos sobre los bienes y recursos que se están manejando en el Estado, que a fin de cuentas se originan en el pago de sus obligaciones fiscales y retornan a ellos a través de los bienes y servicios que éste presta.

- Otra circunstancia que hace ajena a la ciudadanía del quehacer de los recursos públicos, es la complejidad en su manejo frente a una sociedad poco capacitada para determinar el alcance y medida de las decisiones y ejecuciones fiscales.
- Para complementar, los vínculos entre los ciudadanos y las autoridades no son expeditos ni fluidos. Las autoridades públicas trabajan en una órbita que no coincide con la de la ciudadanía y las pocas organizaciones ciudadanas pretenden armar un espacio propio que tampoco garantiza la cohesión. Las contralorías no estimulan la participación ciudadana y la ciudadanía poco hace para reclamar ese derecho.
- La participación ciudadana debe ser un mecanismo de doble vía, de un lado, un porcentaje abrumadoramente grande de la ciudadanía expectante por las realizaciones públicas y, del otro, una pequeña parcela encargada de administrar y darle realizaciones a esas expectativas. Sin embargo, el mecanismo se presenta en forma unidireccional, de los administradores públicos inaccesibles hacia los ruegos de la desprotegida multitud ciudadana.
- La participación ciudadana tiene una mala concepción, abonada, entre otras cosas, por los propios preceptos Constitucionales; pues colocan al ciudadano en el rol de fiscalizador, en lugar de incentivarlo en caminos proactivos y propositivos. Los papeles están definidos, el norte es inalcanzable por cuestiones de actitud y procedimientos

Bastantes y variados son los artículos en que el Constituyente de 1991 plasmó la necesidad de que la ciudadanía participe activamente en el diseño, administración y ejecución de la Cosa Pública. En efecto, desde la conformación misma del Estado Social de Derecho, se le organiza como República participativa y pluralista (artículo 1); se menciona, como una de las finalidades esenciales del Estado, el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (artículo 2); complementa lo anterior, la circunstancia de hacer residir la soberanía exclusivamente en el pueblo y emanar de él el poder público (artículo 3); igualmente, se consagra, como un derecho fundamental, el fomento de

las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana (artículo 41); al margen de lo anterior, se le trata de dar un contenido pragmático a la participación comunitaria, ordenándole a la Ley que organice las formas y los sistemas de participación ciudadana que permita vigilar la gestión pública y sus resultados (artículo 270); y se le adjudican algunos espacios democráticos a los ciudadanos en la determinación de su futuro, a través de la participación en el Consejo Nacional de Planificación y las Juntas Administradoras Locales en las comunas o corregimientos (artículos 318 y 340).

A pesar de la profusa insistencia del Constituyente en este tema, es poco lo que la praxis ha reflejado y el avance legislativo también ha sido, cualitativamente, muy escaso.

Se continúa percibiendo la participación social como la utilización de las herramientas del derecho de petición ante las autoridades públicas, lo cual no sólo resulta incompleto sino también desenfocado. Encuentran asidero, en cambio, participaciones ciudadanas negativas, como la concupiscencia, allí sí muy completa y efectiva, con los servidores públicos para llevar a cabo actos de corrupción.

Es del mayor interés involucrar a las personas con los recursos para que los aprecie como suyos y así lograr que la misma motivación que el delincuente tiene para sustraerlos de la sociedad, el ciudadano la tenga para preservarlos y velar por la eficiente inversión de ellos.

Una cuestión que ya parece retórica, pero que es el camino en el largo plazo, es la educación de la ciudadanía, particularmente en estos asuntos y en la delicadeza que se debe tener el manejo de este bien supremo, como es el patrimonio de todos. La mejor preparación tiene un doble logro, uno, relacionado con mayores y mejores exigencias a los servidores públicos y, el otro, un respeto de todo el conglomerado social sobre los asuntos de todos.

Pero no todo parece desesperanzador, existe hoy una conciencia en determinadas agremiaciones de defender la Cosa Pública y, al margen de los propios intereses que puedan confluir y que originó su unión inicial, han diseñado una especie de redes que abarcan gran cantidad del país. No obstante, en el otro extremo, el Estado está tratando de montar instituciones y formalizar a su interior una estructura con la

participación ciudadana en mente y, a partir de allí, difundir las ideas, valores y ventajas de la mencionada participación. Este último esfuerzo parece estéril, ya que la imposición de los mecanismos deteriora uno de los principales estimulantes de la participación social que es su espontaneidad para involucrarse en asuntos que realmente les interese.

Por lo tanto, parece del todo adecuado aprovechar y fortalecer esas uniones que han surgido por generación espontánea en el sector privado y más bien llevar el Estado a ellas. El mecanismo podría ser a través del diseño de un gran tejido que confedere la comunidad organizada y donde tenga espacio el resto de la ciudadanía, cuando así lo considere, para que ellos mismos evalúen en que vale la pena que los servidores públicos desplieguen su actividad en defensa del patrimonio de todos. Una vez ello haya sido establecido, los organismos incorporarán dentro de su plan de trabajo esas iniciativas, las cuales serán objeto de seguimiento por la misma ciudadanía.

Si se logran superar las barreras mencionadas, estaremos ante una administración pública más competente y eficiente y una ciudadanía más respetada y participativa. 

# PRESENTACIÓN

## HACIA EL REDISEÑO DEL MODELO DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO

**DIEGO BAUTISTA RÍOS**  
**DIRECTOR SINDÉRESIS**

**A**unque sus desarrollos legales posteriores a la Constitución de 1991 son relativamente recientes, no es difícil encontrar en diversas manifestaciones algunos elementos sintomáticos para intentar consolidar una evaluación del actual modelo de control fiscal colombiano, o al menos identificar algunas señales con las cuales atreverse a hacer un balance a manera de seguimiento. En la medida en que se profundiza en esa dirección, surgen argumentos que validan la intención de reformar el actual sistema y que imprimen igual urgencia que la premisa exclusiva de la reducción del gasto público, pero que sin duda, ofrecen más orientación para acertar en un nuevo esquema que resuelva los problemas del actual modelo. Es previsible incluso llegar a una justificación más sólida, con conclusiones más ricas en puntos de partida, que lleven a fortalecer aquella premisa del ahorro dentro del conjunto de criterios que han de definir un necesario rediseño del control fiscal.

La evolución del modelo de control fiscal colombiano a través de la historia indica que sólo hasta el último cuarto de siglo se establece un punto de quiebre

en la concepción de sus objetivos. Anteriormente, incluso desde la Conquista y a través de los sucesivos periodos históricos (Cassirer, 2000), las instituciones de control concebidas reflejan que en las preocupaciones de los reformadores predominaba la óptica legalista y contable-financiera del control de los recursos públicos. Es con la aparición de los términos «efectividad», «eficiencia» y «economía» en la utilización de los recursos del Estado, en la Ley 20 de 1975, que la labor de control avanza —al menos normativamente— hacia una dimensión más integral que involucra la medición del sentido del gasto público.

Sin embargo, a pesar de los avances conseguidos en cuanto a la estructuración del sistema y el establecimiento de los **controles previo o preventivo y el control perceptivo**<sup>1</sup>, la alta vulnerabilidad a los factores exógenos<sup>2</sup> llevó a la postre a que el modelo resultara un obstáculo para el desempeño de la gestión pública. Por un lado, la validación de operaciones por parte de un órgano de control externo limitaba la autonomía y la descentralización de funciones, elementos fundamentales para fortalecer la responsabilidad y el autocontrol de la gerencia pública. Por otro lado, la exigencia de comprobar la existencia física de facturas, bienes, valores, etc., con la magnitud del ámbito de lo público y sin la tecnología adecuada, contravenía la efectividad y la eficacia del sistema y terminaba por paralizar los procesos al interior de las administraciones.

Por su parte la figura del **control posterior**<sup>3</sup>, al carecer de límites racionales y de herramientas sistemáticas para llevarlo a cabo, además de incentivar un desbordamiento burocrático en los entes de control y de provocar con un alud de formularios la congestión de las dependencias de las entidades vigiladas, cedió espacio del ámbito de las funciones de control a una manipulación política malsana, todo esto, resultado de la discrecionalidad subjetiva en el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal.

La acumulación de resultados insatisfactorios que venía arrojando el sistema de control y el ascenso explícito para los ciudadanos de los niveles de corrupción —sobreentendidos ya los incentivos a la politización—, en conjunto con las

- 
- 1 El control previo (preventivo) consiste en examinar, con antelación, la ejecución de las transacciones, los actos o documentos que las originan o respaldan para comprobar el cumplimiento de las normas establecidas. Por su parte, el Control Perceptivo, es el que se realiza a través de la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.
  - 2 Dentro de lo que aquí se llaman factores exógenos pueden incluirse los incentivos que genera la institucionalidad de otros subsistemas. Las reglas formales y las costumbres del proceso político constituyen claramente este tipo de factores.
  - 3 El control posterior consiste en la comprobación, después de que la administración ha obrado, de las transacciones y operaciones ejecutadas y de sus respectivas cuentas y registros para determinar si se ajustan o no a las normas establecidas y, en este último caso, deducir la responsabilidad a que haya lugar.

falencias de diseño evidentes con la operatividad de los controles establecidos, fueron factores críticos de juicio para inducir las reformas al sistema que se concretaron en la Constitución de 1991. En ese contexto de grandes transformaciones institucionales se adopta para el país el sistema de contralorías frente al de corte de cuentas o tribunal de cuentas<sup>4</sup>. Sin embargo, con el desarrollo legal de los años siguientes, el modelo de control fue convirtiéndose en un sistema híbrido al incorporar los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, dispositivos característicos de los tribunales o cortes de cuentas.

Todos esos elementos, incluyendo mecanismos fundamentales como la elección de los contralores por parte del legislativo —restringida a una selección previa por parte de órganos del poder judicial— se fueron replicando y encadenando en el esquema de descentralización política territorial que se había acogido en la Carta Magna; al igual que el alcance de las competencias de esos órganos de control, que se iba circunscribiendo a la evolución legal de la distribución de recursos y responsabilidades que dicha estructura territorial iba adquiriendo. Adicionalmente, visto desde una órbita más amplia, el sistema que se implanta a comienzos de la década sugiere una complementariedad institucional con la incorporación del control interno en la administración pública y con el desarrollo de la concepción de control social de la ciudadanía. Esta intención, empero, en el primer caso no se estipula claramente en la ley, y en el segundo caso surge tímidamente como saldo del cúmulo de derechos que desprende el espíritu participativo de la nueva constitución.

En el campo de la funcionalidad, el modelo de control fiscal que quedó establecido en el nuevo régimen legal da un salto significativo al retomar el papel de los principios de eficiencia, eficacia y economía vinculados desde entonces como preceptos para ejercer la vigilancia de la administración del patrimonio público. De la misma forma, la inclusión de la equidad y la sostenibilidad ambiental como complementos para abordar aquella vigilancia, pretendió asegurar que la evaluación de los resultados y el control de la gestión respondan a los objetivos y metas de las administraciones públicas, procurando

---

4 En el Sistema de Contralorías la vigilancia fiscal es ejercida por organismos autónomos. En algunos países la elección del Contralor corresponde al Congreso mientras en otros incumbe a la Rama Ejecutiva (autónomamente o en coordinación con la Rama Judicial). Así mismo, en algunos países, las contralorías no cuentan con la facultad de adelantar procesos y de imponer sanciones, mientras que en otros sí pueden hacerlo. Por su parte, en el Tribunal (Corte) de Cuentas, la vigilancia de la gestión fiscal es ejercida por órganos de carácter judicial, en la cabeza de Jueces o Magistrados, cuya elección en la mayoría de los casos no depende de la Rama Legislativa. En algunos países interviene el Ejecutivo, autónomamente o acompañado por del Legislativo, mientras que en otros, aquellos son elegidos por las Cortes.

de manera subyacente, en todos los niveles, el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Reglamentaciones posteriores consolidaron, con el propósito de vigilar la gestión fiscal de todas las contralorías del país, la incorporación de la Auditoría General de la República como un órgano autónomo de nivel superior dentro del modelo de control fiscal. Así, ante la permeabilidad a la corrupción de ciertos mecanismos del sistema<sup>5</sup>, se dio una respuesta institucional a la necesidad de ejercer un control —que conjuga atisbos inhibitorios y proactivos— a los controladores, a los controles y al cumplimiento de su tarea misional.

El lento aprendizaje para alcanzar grados significativos de cohesión institucional a partir de la nueva Constitución, que se refleja en la dispersión de interpretaciones legales en otros espacios, ha caracterizado también el desarrollo institucional del control fiscal y de otros campos afines a su función. Proteger el patrimonio de posibles detrimentos y coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos sociales del Estado son todavía asignaturas pendientes, aún con los instrumentos diseñados para tal fin. La comprobación de un elevado número de casos de corrupción, la presencia de indicadores sociales pobres y la percepción en la ciudadanía de la inoperancia de los organismos de control y de la impunidad de los actos corruptos, no han permitido cimentar la utilidad, credibilidad y confiabilidad necesarias para que el sistema de control fiscal alcance legitimidad. No extraña por tanto, que ante las propuestas —cuya única justificación es el ahorro— de suprimir ciertos alcances y reducir la capacidad del sistema de control, los argumentos hayan sido insuficientes en su defensa y tímidas las contrapropuestas para plantear nuevos escenarios.

Pese a las demandas ciudadanas, llama la atención que las transformaciones más recientes han correspondido más a la impuesta óptica de la racionalidad del gasto que a la corrección de problemas del modelo de control, aún cuando algunos ya habían sido identificados de tiempo atrás por sus autoridades. Por ejemplo, con la supresión de algunas contralorías territoriales bajo los criterios de la Ley 617<sup>6</sup> de 2000 se hizo evidente que el traslapo de competencias que se deriva de la excepcionalidad, la concurrencia y la prevalencia del control entre

---

5 Sobre este tema en particular los antecedentes pueden sugerir varias hipótesis, entre ellas dos: la primera, que el sistema de elección de los contralores por parte del legislativo puede inducir -en ausencia de normas adecuadas de servicio público- a compromisos burocráticos de campaña o a indebidas solidaridades con el ente elector; y la segunda, que la financiación por parte del ejecutivo podría generar una malsana dependencia del ente de vigilancia.

6 Ley mediante la cual se dictaron normas para la racionalización del gasto público nacional.

la Contraloría General de la República y las contralorías regionales<sup>7</sup>, genera vacíos, duplicidades y arrogación subjetiva de facultades que desestimulan el control y desvirtúan el proceso natural de rendición de cuentas que emana de la descentralización territorial.

Por su parte, los avances que se lograron en materia de eficiencia y disminución de costos con el control posterior y selectivo se han visto desdibujados por la ausencia de rigidez técnica al momento de determinar los criterios de selectividad y demás procedimientos necesarios para blindar de objetividad al sistema, situación que se torna más crítica en el nivel descentralizado en donde la carencia de capacidad institucional de las contralorías territoriales fomenta la discrecionalidad a la hora de definir entidades y áreas a ser controladas. Adicionalmente, con el trasfondo de la proliferación de extensos y disímiles formularios que agobian a la administración pública, la consolidación de informes sistemáticos útiles ha sido lenta y sus aportes han resultado insuficientes como elementos de los juicios fiscales y casi estériles para corregir los problemas de fondo en la gestión de las entidades públicas.

Estos resultados no sólo no responden a la inversión que ha venido haciéndose en recursos humanos y técnicos para modernizar el sistema de control fiscal, demuestran que los avances en infraestructura tecnológica y capacitación profesional terminan prisioneros de la inercia institucional que recoge las fallas estructurales del modelo de control actual. Por lo demás, el costo presupuestal que para el país implica el actual sistema —en convivencia con los escandalosos casos de corrupción en el manejo de los recursos públicos, conocidas ya las ineficacias de los instrumentos para evitar la impunidad de los culpables y en medio de la más aguda crisis de recursos para el funcionamiento del Estado—, no justifica bajo ninguna circunstancia, la sostenibilidad del andamiaje de control como está establecido en el modelo vigente.

Urge por tanto iniciar la discusión sobre el rediseño del actual modelo de control fiscal en Colombia; el ambiente de reforma del Estado que ofrece la actual coyuntura política, acentuado con las propuestas que ha puesto a consideración el gobierno nacional y que involucran el funcionamiento del actual

---

7 La articulación de los intereses nacionales y de las entidades territoriales puede dar lugar a la coexistencia de competencias paralelas, que serán ejercidas independientemente en sus propios campos, o a un sistema de *control concurrente*, en el cual las competencias compartidas se ejercerán de manera armónica. La primacía de la Contraloría General de la República para adelantar el juicio de responsabilidad fiscal cuando éste se origina en el control excepcional en la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades territoriales da origen al *control prevalente*.

sistema de control, ya han generado el espacio propicio y es conveniente aprovecharlo dándole al debate la dimensión que aún no ha tenido. Aparte de superar el tema del ahorro público que se conseguiría con la supresión de los órganos de control territorial, cualquier propuesta deberá empezar yendo más allá de la separación —en instancias más naturales a su función— de las etapas i.) auditoría y ii) proceso judicial de responsabilidad fiscal, causa estructural de las ineficiencias en cada etapa respectiva. Deberá necesariamente, acometer sin temores, tanto el origen de la elección de los contralores, como la cuestión del control territorial en el marco de la concepción del proceso de descentralización emprendido desde los arreglos institucionales definidos hace una década.

Paralelamente a la racionalización de la burocracia que permiten las tecnologías contemporáneas, las reformas tendrán que buscar ajustar los procesos actuales y los tipos de control y auditoría para conseguir por fin que en el modelo de control fiscal —en sintonía con el sistema de planificación que opera desde hace ocho años— se vigile el cumplimiento de los resultados de la gestión pública, que sigue siendo hoy una demanda insatisfecha para la ciudadanía. El nuevo sistema deberá diseñarse, además, con los dispositivos adecuados para su articulación con las instancias de control del ejecutivo —redefiniendo el rol de las oficinas de control interno—, del legislativo —ofreciendo insumos valiosos para el control político— y del judicial —minimizando las probabilidades de impunidad en los procesos—. No de otra forma la tarea del control fiscal y el papel de los órganos de control que la ejecutan irán ganado confianza y credibilidad y alcanzarán legitimidad. De manera pues que no es ni suprimiendo las partes como se arregla el todo, ni haciendo el cotidiano «*copy / paste*» como se recompone el contenido; se trata, por el contrario, de ahondar en la revisión de los mandatos actuales y en la definición de los roles de las organizaciones de control vigentes; el ahorro público, llegará por añadidura. ¡Adelante con las propuestas para la discusión!

## SINDÉRESIS 6

En este número 6 de SINDÉRESIS hemos abordado en la sección central el delicado tema del CONTROL SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, cuyos horizontes legales en Colombia aparecen amplios para su aplicación, pero su incipiente desarrollo ha generado no pocos interrogantes conceptuales en cuanto a su autonomía, la obstaculización de los procesos administrativos y la politización e institucionalización de los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo. Con una extensa referencia teórica, en el primer artículo, «*El Control Social*

*sobre la Administración Pública*», Nuria Curill Grau se refiere a una serie de condiciones que se requieren para que los ciudadanos puedan ejercer un control directo sobre la Administración Pública, precisa los límites y los alcances del control social, su institucionalización orgánica y su problemática en los diferentes modelos ofertados en América Latina; concluye que las respuestas respecto al ejercicio social del control pueden comprometer su propia eficacia y hasta la misma democracia.

En el siguiente artículo, «*Lo público: una forma de redimensionar el papel del Estado y la sociedad civil en los procesos de control social*», la Veedora Distrital de Bogotá, María Teresa Garcés y el investigador Carlos Andrés Tarquino, a partir del tema de la reconfiguración del Estado mediante la Constitución 1991, enfrentan la solución del dualismo Estado-Sociedad Civil, como dos dimensiones complementarias pero a la vez conflictivas, tras las cuales se evidencian las categorías público-privado. Después de establecer las características de la responsabilidad pública (accountability) y la responsabilidad social, abordan el tema del control social como espacio de la democracia directa y la rendición de cuentas como proceso permanente para la evaluación de resultados de la gestión pública. Al final presentan algunas experiencias exitosas que han logrado transformaciones positivas en el ejercicio del control social.

En «*Participios de la participación*» Juan Fernando Romero hace un recuento y un balance del proceso de participación en el país. Describe el autor cómo la democracia representativa entra en crisis por la ausencia de conexión entre representantes y representados, dando paso, con la Constitución de 1991, a una democracia participativa pero sin perjuicio de mantener los mecanismos de la representación. Posteriormente muestra cómo a pesar de la abundante legislación sobre la participación, en la práctica su instrumentación sólo ha acentuado la exclusión y fortalecido la dispersión y el desplazamiento de otras formas organizativas. Afirma que los esfuerzos de democratización son inútiles mientras el sistema, inscrito dentro de los intereses de una economía de mercado, continúe reproduciendo el fenómeno de grupos poblacionales mayoritarios marginados de toda esperanza y oportunidad dentro del mismo. Finalmente analiza los resultados reales de la nueva legislación cuyos efectos son bien diferentes a sus pretensiones.

En la segunda sección de la revista, PROBIDAD, TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD, Elizabeth Ungar Bleier y el actual Alcalde Mayor de Bogotá, Antanas Mockus Sivickas presentan dos visiones sobre las relaciones Ejecutivo

Legislativo. Desde la orilla académica, la profesora Ungar expone en «*Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el contexto de la lucha contra la corrupción*» la necesidad de construir un liderazgo compartido entre el Ejecutivo, el Legislativo, los organismos de control y las demás fuentes de poder existentes en el país, de tal manera que sus relaciones dejen de constituir espacios propicios para la corrupción. El texto parte de una revisión de los cambios introducidos por la Constitución de 1991 para fortalecer las ramas del poder público, analiza luego las principales funciones del Congreso y la manera como sus relaciones con el Ejecutivo han incidido en sus responsabilidades y en sus conclusiones, finalmente, señala algunos de los retos del nuevo Congreso y del nuevo Gobierno para que sus relaciones no sigan siendo causales de corrupción.

Por su parte el Alcalde Mayor, en su artículo «*Transparencia constructiva en el debate público*», propone el rompimiento de la doble moral que tradicionalmente ha caracterizado la manera de hacer política en Colombia. Según el autor esta ruptura se da explicitando los intereses particulares —anteriormente defendidos de manera soterrada—, en el ejercicio de la función pública, ya que el interés general es de alguna manera un agregado de los intereses privados. A la luz de su experiencia, invita al Consejo y a la Administración de la ciudad a la constitución de reglas claras para que por medio del intercambio de argumentos se construya un modelo democrático que fortalezca la cooperación y permita trabajar por el interés general y la equidad.

Para completar esta sección, Eugenio Marulanda, Presidente de Confecámaras, presenta algunos comentarios acerca de los resultados de la segunda versión de la encuesta Probidad en su artículo «*Corrupción y corresponsabilidad*». El tema central corresponde a la corrupción en los procesos de contratación estatal, que el autor desarrolla analizando las condiciones imperantes en el mercado de contratos, su dinámica, las relaciones que en torno a éste se establecen entre los empresarios y los funcionarios públicos, los esfuerzos dirigidos a un cambio de cultura y la importancia de la participación ciudadana como mecanismo de control de la gestión pública.

Los tres primeros artículos de la sección CONTROL Y GESTIÓN se refieren al complejo tema de la información pública y su utilidad como insumo de decisiones de política. El primer artículo, «*Control macro y crisis de las finanzas públicas*», del profesor Isidro Hernández Rodríguez, resalta las responsabilidades del Legislativo y de la Contraloría General de la República frente a la

crisis que en los últimos años registran las finanzas públicas del país. Para ello parte de las obligaciones legales de estas instituciones y concluye analizando las debilidades y las fallas que no le permiten al Congreso desempeñar eficientemente las funciones de control político y a la Contraloría General las de control fiscal.

Posteriormente, en el artículo *«Análisis crítico de algunos aspectos metodológicos del cálculo del déficit fiscal en Colombia»*, dos funcionarios de la Oficina de Estudios Especiales de la AGR se refieren, en apreciación personal, a la estimación del balance fiscal, sus interpretaciones y sus implicaciones. Destacan la importancia que tienen para el país, especialmente en la actual coyuntura, el cálculo y la presentación de las cifras fiscales de una manera transparente y coherente y describen las distintas metodologías existentes y la forma como se han venido aplicando durante los últimos años. Ante las posibilidades que arrojan los cálculos de obtener diferentes resultados para un mismo período, según sea la metodología empleada, se hace un llamado a la necesidad de concertación entre la Contraloría General de la República, responsable constitucionalmente de prescribir los métodos, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de elaborar y divulgar las cifras.

El Ex Contador General de la Nación, Edgar Fernando Nieto Sánchez, se refiere en su artículo *«El sistema de la Contabilidad Pública en Colombia: debilidades y fortalezas»*, a la importancia de la Contabilidad Pública como arma fundamental en el combate contra la corrupción. Aquella, considera el autor, es una herramienta de medición, comunicación e interpretación de los efectos provenientes de los actos susceptibles de cuantificación y causantes de repercusiones económicas referidas al pasado, al presente y al futuro. Para lograr su propósito describe inicialmente los orígenes y el marco legal del actual Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), pasando luego a un análisis detallado del mismo en el que destaca sus objetivos, estructura, características, debilidades y fortalezas. Por último se refiere a los beneficios que traería para el país la adaptación del sistema colombiano a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

Finaliza esta sección con *«Elementos metodológicos para el análisis y la evaluación de la gestión gubernamental y las políticas públicas»* de Pedro Medellín y Lucía Nieto. En él se propone una metodología para la evaluación de las políticas y los programas públicos (como dispositivos a través de los cuales se cumple la acción gubernamental), que pueda ser aplicable,

especialmente por parte de los organismos de control. Para identificar el entorno preciso en el cual se desenvuelven las acciones objeto de análisis y evaluación, los autores parten de la delimitación del ámbito de actuación gubernamental y del alcance de sus actitudes. Posteriormente revisan algunos modelos y teorías de evaluación de las políticas y los programas públicos con el propósito de recoger los aspectos más relevantes y de mayor utilidad para su aplicación al caso Colombiano.

Concluimos nuestra edición en la sección RESEÑAS con un texto que comenta el proyecto de ley de veedurías en trámite actual, y con un compendio del contenido de los seminarios realizados por la AGR ante los órganos de control regionales. En «*Las Veedurías Ciudadanas en el Régimen Legal Colombiano*», el Grupo de Atención Ciudadana y la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la AGR describen inicialmente el penoso camino que ha seguido el proceso de reglamentación de las Veedurías Ciudadanas, desde el momento en que éstas fueron consagradas como un instrumento de participación ciudadana para el control de la gestión pública por la Constitución Política de 1991, hasta su situación actual, donde solo resta la aprobación de la Corte Constitucional para que se conviertan en Ley de la República. Se presentan los puntos más sobresalientes del Proyecto de Ley aprobado ya en el Congreso, destacando la importancia de las veedurías en la búsqueda de transparencia en la ejecución estatal de los recursos.

Por último, en *Seminarios Regionales sobre Control Fiscal: «La Auditoría General de la República ante las Entidades Sujetas a su Vigilancia»*, compilación realizada por la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal y la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico, sintetiza el contenido temático de los Seminarios que ha realizado la AGR con la participación de funcionarios de las distintas contralorías del país y resalta la importancia de estos eventos encaminados a mejorar las labores de control fiscal en sus entes vigilados a través de espacios para la discusión conceptual sobre la problemática del control fiscal.

Esperamos esta vez, como en cada número, que con la divulgación del contenido de esta edición se generen inquietudes que enriquezcan el debate académico alrededor de los temas que atañen al desarrollo institucional de nuestro Estado.





## CONTROL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA



### RESPONSABILIDAD POR EL CONTROL FISCAL

LO PÚBLICO: UNA FORMA DE REDIMENSIONAR EL PAPEL DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE CONTROL SOCIAL

### PARTICIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN



# RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL SOCIAL

Por **NURIA CUNILL GRAU**

## I. INTRODUCCIÓN

**E**n principio, referirse a la «responsabilización» de la Administración Pública produce cierta incomodidad. Primero, porque se trata así de traducir un término de suyo impreciso: la cuestión de la «*accountability*». Segundo, porque ni siquiera son términos equivalentes; de hecho, la referencia a la responsabilización contiene aun más connotaciones que la referencia a la *accountability*, algunas de las cuales trascienden completamente el objeto en estudio, tal como es, por ejemplo, la noción de responsabilidad como sentido de obligación, asociada más a cualidades morales<sup>1</sup>.

NURIA CUNILL GRAU

Directora del Programa de Estudios e Investigaciones y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo —CLAD—.

E-mail: [ncunill@clad.org.ve](mailto:ncunill@clad.org.ve)

\* Se agradece a Oscar Oszlak por las profundas e instigantes observaciones a la primera versión de este trabajo. En todo caso, el resultado final es de plena responsabilidad de la autora.

1 En el idioma inglés se diferencia entre «*accountability*» y «*responsibility*». Martin (1997:2) señala que este último es un concepto más rico: «To be responsible connotes the ability to act as well as simply to report; and a concern for the consequences of this action. There is a moral flavour missing from *accountability*».

Sin embargo, la incomodidad disminuye si se acuerda que, más allá de las aparentes dificultades terminológicas, hay un problema clave que en todos los casos pretende ser

relevado: la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen poder a nombre nuestro, los ciudadanos. En sí, la exigencia de la rendición de cuentas traduce, en su sentido más primigenio, la conciencia de que para que el poder sea democrático no basta con que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea también legítimo, a partir, en principio, de la posibilidad de su justificación y subsecuente contestación por otros.

El que este problema adquiera máxima relevancia en las últimas décadas no es casual. La conciencia de que el poder político es cada vez más elusivo, junto con una creciente insatisfacción respecto de sus resultados, tornan crítico el problema de su control.

Pero, aun así delimitado el problema, persisten una serie de dificultades. Una de ellas es la distinción entre la propia noción de control y lo que acá se denomina responsabilización. ¿Son, acaso, términos sinónimos? Si así fuera ¿por qué no referirse directamente al control? La razón no es perfectamente clara pero pareciera aludir a los alcances de uno y otro. El control, en sí mismo, supone interferir en la manera en que el poder es ejercido. La responsabilización obliga, en cambio, sólo a que las acciones y decisiones que devienen del ejercicio del poder sean justificadas. Por tanto, presupone el despliegue de la discrecionalidad, e incluso, de la

**El tema del control está directamente vinculado al de la responsabilización. Es más, es muy probable que el segundo sólo sea un subconjunto del primero, tal como pareciera testimoniarlo la mayor parte del discurso teórico sobre el particular.**

propia opacidad del poder (vid. Schedler, 1999). La interferencia, si es que puede asimilarse el término, sólo opera toda vez que se estima que la justificación no es satisfactoria,

dando lugar a la imposición de sanciones.

De cualquier manera, es evidente que el tema del control está directamente vinculado al de la responsabilización. Es más, es muy probable que el segundo sólo sea un subconjunto del primero, tal como pareciera testimoniarlo la mayor parte del discurso teórico sobre el particular. Sin embargo, éste converge menos respecto de si la responsabilización sólo presupone un control «*ex-post*» o puede también incluir un control «*ex-ante*». De hecho, una corriente (vid., por ejemplo, Manin, et al, 1999; Dunn J, 1999) adopta la primera posición, estableciendo, a su vez, una distinción entre «*accountability*» y «*responsiveness*» y asociando la primera claramente a la existencia de sanciones que puedan ser directamente aplicadas. Bajo esta concepción los gobiernos son «*accountables*» si los ciudadanos pueden discernir entre gobiernos representativos y no representativos y pueden sancionarlos apropiadamente. Por otra parte, los gobiernos son «*responsives*» si adoptan las políticas señalizadas como preferidas por los ciudadanos. La responsabilización (o *accountability*) supondría, pues, una relación entre resultados y sanciones (directas), mientras que la «*responsividad*», una relación entre señales y políticas (Manin et al, 1999: 7 - 10).

Sin embargo, existe otra concepción de la *accountability* más abarcativa al asumir que el control puede versar sobre las acciones y/o decisiones

pasadas, pero también sobre las futuras; por ende, que puede existir un control *ex-ante*. Por otra parte, que la imposición de sanciones puede derivar de sujetos distintos de aquellos que participan en aquél; o sea, que las sanciones pueden ser indirectas (vid. Schmitter, 1999; Schedler, 1999).

La referida discusión no es banal, puesto que tiene directas implicaciones prácticas para el tema que nos ocupa: el control de los ciudadanos sobre la Administración Pública<sup>2</sup>.

¿Es acaso la posibilidad de sancionar directamente una condición *sine qua non* para el ejercicio

del control ciudadano directo sobre la Administración? ¿Son las elecciones el único recurso directo de la ciudadanía?; por otra parte, ¿es que el control social debe esperar por los resultados de las acciones y/o decisiones de la Administración Pública para poder desplegarse? En lo que sigue intentaremos aportar algunos argumentos para fundamentar la negativa a tales interrogantes, así como para precisar sus límites. Sostendremos, como base, que los ciudadanos pueden ejercer un control directo sobre la Administración Pública, pero que una serie de condiciones requieren ser satisfechas a tales efectos.

## II. EL CONTROL SOCIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRECISANDO LÍMITES EN UN TEMA DIFUSO

### a. Las concepciones en boga: acotamiento y ambigüedad

El problema de la responsabilización de la Administración Pública ante los ciudadanos no es nuevo. Sólo que la manera tradicional como ha sido abordado lo relega a un control indirecto, ejercido a través de los políticos. En efecto, desde fines del siglo pasado, con base principalmente en la doctrina de Wilson y luego de Weber, se asume que la responsabilidad de la Administración sólo puede ser exigible ante los representantes electos y que se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política de la administración y la primacía de aquélla sobre ésta. Los

supuestos implícitos son la neutralidad y la no discrecionalidad de la Administración Pública o, en todo caso, un uso imparcial y objetivo del poder que detenta. La preeminencia de las reglas impersonales, el estricto apego al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, así como la existencia de un sistema legal que contribuya a evitar los abusos, constituirían los mecanismos básicos que posibilitarían, en primera instancia, la responsabilización de la Administración frente a los ciudadanos. En cualquier caso, el único instrumento real que éstos dispondrían para desplegarla es el de las elecciones, el que usado sobre los políticos permitiría expresar la satisfacción o insatisfacción del público con la Administración Pública.

2 En tanto las instituciones democráticas no contienen mecanismos que pudieran permitir a los ciudadanos sancionar directamente las acciones ilegales de la Administración Pública, el control de los ciudadanos sobre ella sólo puede ser indirecto, a través de los políticos. Esta es la derivación práctica de la corriente que fundamenta la noción de responsabilización en la relación entre resultados y sanciones. Así, «citizens can at most consider the performance of the bureaucracy when they sanction the behavior of elected politicians» (Manin, et al, 1999: 20-21).

Como ha sido advertido (vid. Behn, 1998), esta conceptualización provee un método claro, simple y directo de responsabilización democrática de la Administración Pública. Asumiendo que ésta puede ser separada de la formulación de las políticas y que el aparato burocrático siempre encontrará y adoptará la más eficiente manera de implementar cualquier política, correlativamente se asume que el público no necesita preocuparse de la Administración. Todo lo que necesitarían los ciudadanos es preocuparse de las políticas públicas y si no están de acuerdo con las que han sido definidas por un gobierno (o con la manera como su Administración está siendo controlada), ellos tienen un medio directo para corregir la situación: usar el mecanismo de las elecciones para castigar, mediante la no reelección, a los gobernantes.

Sabemos, sin embargo, que las elecciones son un mecanismo extremadamente imperfecto de responsabilización de los políticos (vid. al respecto, por ejemplo, Przeworski, 1998). Pero también conocemos que, así como la eficiencia no es consubstancial al aparato burocrático, la implementación de las políticas es un proceso inherentemente político. La creciente autonomización de la Administración Pública y sus mediocres resultados constituyen testimonios de las falacias involucradas en la concepción tradicional que basa sólo en los políticos la responsabilización de la Administración Pública.

La noción de la responsabilización que se torna hegemónica a fines del siglo XX, acoge estas limitaciones y el péndulo oscila de un extremo al otro: de unos ciudadanos mediados completamente por los políticos, a actores clave en el logro de la

responsabilización de la Administración Pública. Pero, ¿de qué actores se trata?

La respuesta más radical que se ofrece es que la única verdadera *accountability* es aquella que puede ser exigida por los consumidores, actuando en su propio interés. Precisamente, bajo la presunción de que el mercado, mejor que los políticos, permite que las verdaderas preferencias de los ciudadanos sean expresadas, es que la reforma de la Administración Pública se erige centralmente sobre la privatización o contratación privada de múltiples servicios, o, al menos, sobre el estímulo a la competencia administrada en su interior. Nueva Zelanda se constituye en el modelo de esta solución, que parece expresar el *desideratum* de la *accountability*: proveer a los consumidores la oportunidad de la «salida» (en expresión de Hirschman) de aquellas entidades que no satisfagan sus preferencias o sus expectativas. Complementariamente a ello, en las organizaciones que permanecen en la órbita estatal, la atención se dirige a facilitar la «voz» de los consumidores a través de favorecer su consulta, así como de facilitar la intervención de los usuarios en los órganos de dirección de servicios públicos singulares<sup>3</sup>.

El cambio en ciernes es, pues, radical. Y aunque sus efectos no son homogéneos ni totalmente obvios, ya existen varias alertas sobre la posibilidad de que, así perfilada, la reforma de la Administración Pública no devenga en el refuerzo de su responsabilización ante los ciudadanos, sino en todo lo contrario. Las razones, esquemáticamente planteadas, son tres. Una concierne al esfuerzo por desplazar la *accountability* al mercado, donde la

---

3 Desarrollamos extensamente tanto los modelos hegemónicos para facilitar la «voz» de los consumidores, como los principios que guían la reforma del sector público, en Cunill (1997).

principal prevención ha sido formulada, entre muchos otros, por March y Olsen (1995): las sanciones del mercado establecen la *accountability* de los funcionarios públicos sólo respecto de aquellos ciudadanos con recursos reconocidos por el mercado. De hecho, no habiendo una distribución equitativa de recursos en la sociedad, el uso de mecanismos de precio no opera como un real mecanismo de control democrático. Además, un sistema de servicios públicos que enfatiza el intercambio mediado por un pago como mecanismo de control, refuerza no sólo la iniquidad sino la propia irresponsabilidad social al asentar una relación directa entre uso, pago y control.

Las otras dos razones incumben de manera más directa al modelo institucional que desde tales posiciones se pretende esbozar para la Administración Pública. De una parte, está el foco en el cliente, usuario o consumidor que bien pudiera ser juzgado como un avance significativo respecto del pasado, pero que no pareciera implicar una renovación de las relaciones del Estado con los ciudadanos mismos<sup>4</sup>. En efecto, tal como lo evidencian sobre todo las reformas acaecidas en el Reino Unido, también constituido en uno de los modelos, (vid. por ejemplo, Richards,

1994; Prior et al, 1995; Stewart, 1996), el énfasis se ha colocado en la apertura de oportunidades de expresión sólo del individuo aislado (la queja, la encuesta de opinión, etc.); además, la participación social misma se ha tendido a relegar a micro-espacios (la escuela, el hospital, etc.) así como a despolitizar, basándola sobre todo en la experiencia técnica de los sujetos sociales (la cogestión administrativa); y, por último, el poder de la propia Administración Pública parece haberse reforzado, en detrimento no sólo de los ciudadanos, sino de la propia política<sup>5</sup>.

La última razón incumbe precisamente al tipo de cuadro de poder en ciernes. Refiriéndose al paradigma de la reforma, Nueva Zelanda, Gregory (1995: 69) señala al respecto: *«some empirical research has indicated that the new managerialist ethos may be weakening understanding of, and commitment to, some of the traditional tenets of ministerial and administrative responsibility, as it gives rise to «technocrats» who are committed to policy programmes but tend to be impatient with political process»*. Los elevados grados de autonomía concedidos a las agencias públicas, consideradas indistintamente, a su vez, como si fueran organizaciones de producción y

---

**La creciente autonomización de la Administración Pública y sus mediocres resultados constituyen testimonios de las falacias involucradas en la concepción tradicional que basa sólo en los políticos la responsabilización de la Administración Pública..**

---

4 Ciertamente, afirmar ésto no significa desconocer la clara tendencia hacia la búsqueda de una mayor calidad de los servicios públicos (con la consiguiente orientación al cliente), que se expresa en medidas directamente diseñadas a tal efecto, tales como la adopción de estándares de calidad; la obligación de utilizar tales estándares para evaluar los servicios; el establecimiento de sistemas de información al usuario y el desarrollo de procedimientos de reclamación y compensación en caso que sus derechos sean lesionados. Lo que en todo caso acá se quiere remarcar es que simultáneamente tiende a operar una pérdida de poder del ciudadano frente al aparato del Estado. 1996: 306). En Cunill (1997: 242).

5 Vid. *supra*, nota 3.

modeladas bajo las líneas de las corporaciones de negocios, estarían en la base de este fenómeno<sup>6</sup>. Pero también lo estaría un intento deliberado de disminuir el control político sobre la administración, habida cuenta del singular peso que adquiere la corriente del *public choice* en la explicación del comportamiento humano<sup>7</sup>. Moe (1994) es uno de los estudiosos que tempranamente da cuenta de una alteración negativa de los valores del sistema político, refiriéndose específicamente al caso de Estados Unidos. Actualmente, ésta pareciera ser una crítica aún más generalizada.

En suma, lo que las evidencias empíricas sugieren es que las recientes reformas que están signadas por una orientación de mercado, no son capaces de enfrentar la actuación auto referenciada de la Administración Pública promovida por el modelo tradicional burocrático. Al contrario, más que en un refuerzo de la responsabilidad pública del aparato del Estado, pudieran estar deviniendo en su debilitamiento. El déficit persistente en el control ciudadano directo, expresado en el fallido esfuerzo por recuperar la ciudadanía como sujeto de la exigencia de cuentas a la Administración Pública, así como la pérdida aún más pronunciada del control político sobre la Administración Pública, son, de hecho, rasgos que signan el panorama actual.

Lo que se hace pues evidente es que las concepciones hegemónicas sobre la reforma administrativa, no obstante reivindicar un control directo de la sociedad sobre la Administración Pública, acotan inconvenientemente el concepto.

Esta acotación tiene fuentes precisas, que emergen de una concepción también limitada de la democracia y, por sobre todo, de la ciudadanía. El denominado modelo empresarial («*managerial model*») y, en particular, su versión «consumerista», funda predominantemente su discurso sobre la responsabilización de la Administración Pública en el usuario **individual** de los servicios públicos, porque asume que la ciudadanía se fortalece ejerciendo presiones sobre los servicios públicos a través del ejercicio de la elección informada (Clark, 1996, citando a Walsh). De hecho, no es posible sustraer el contexto ideológico que domina a fines de los 70 y en los 80, cuando se gestan y despliegan, sobre todo en el Reino Unido, las principales propuestas de reforma del sector público. Allí —pero también en los Estados Unidos de Reagan—, el debate sobre las relaciones público/privado se levanta sobre los emblemas de la libertad y la eficiencia. Y si bien es cierto que la profunda crisis fiscal que domina en ese entonces a los países industrializados no es ajena a la explicación del origen de tales emblemas, también es

6 Gregory (1995: 71), de hecho, afirma: «...instances of corruption —both official and personal— in the New Zealand state services will probably increase significantly in the years ahead. It is speculated, necessarily tentatively, that this will be in part because the state-sector reforms, promulgated with the aim of enhancing accountability, are based on a narrow, essentially economic view of human behaviour in organizations».

7 Apoyado en la corriente del «*public choice*», el proyecto modernizador hegemónico da lugar a una particular concepción respecto de la manera de incrementar la «*accountability*» de la Administración Pública. Parte de la asunción de que todo actor racional busca la maximización de sus propios retornos (*rent-seeking*) y que, por ende, las políticas gubernamentales pueden distorsionar las preferencias de los ciudadanos en función del interés de los políticos, mientras que las agencias públicas pueden perseguir sus propias agendas a expensas de la eficiencia económica y social. Sin embargo, las respuestas que se esbozan a esta doble problemática son diferentes, según se trate de la esfera política o de la administrativa. Para esta última, la solución ofrecida consiste en evitar la influencia de la esfera política —concediéndole más discrecionalidad— junto con minimizar la posibilidad del comportamiento auto-orientado —por medio del principio de la competencia, del «control de los consumidores» y de la especialización organizacional. Para la esfera política, en cambio, la solución se reduce a restringir el poder de los políticos (Davis, 1996:306). En Cunill (1997:242).

cierto que son pertinentes a ella los esfuerzos desde el neo-conservadurismo por replantear la noción misma de ciudadanía, sobre todo, bajo el modelo libertario. Para éste (vid. Nozick, 1988), el ideal utópico es el de un sistema de múltiples comunidades donde se pueda escoger libremente vivir y experimentar, y los únicos derechos legítimos son los derechos individuales de las personas. Como ciudadanos, éstas tienen derecho a protestar cuando sus derechos son violados, pero no tienen derecho a reivindicar nuevos espacios para expresar su autonomía; la colectividad, por su parte, es visualizada como un obstáculo que sólo regula el sistema de deberes negativos de la ciudadanía. La condición de la ciudadanía se aleja así de la participación política y se engarza en una concepción atomista de la sociedad.

Bajo este tipo de marco ideológico, la noción de «elección» como un derecho político que se ejercita en el gobierno de la cosa pública pierde significado. En cambio, la presunción que gana espacio, como lo destacan Prior/Stewart/Walsh (1995: 135), es que «las elecciones significantes pueden sólo ser hechas por individuos y sólo en el contexto de una relación de intercambio en el mercado, en vez de ejercitadas colectivamente por ciudadanos con un interés común y a través de procesos de persuasión e influencia». Coherente con estos planteamientos es la particular relación entre la Administración Pública y la democracia que se desarrolla en la década de los 80<sup>8</sup>. La posición mayoritaria es que

aquella sólo debe no dañar la democracia en vez de intentar ejercer una acción positiva respecto de ella.

A lo sumo, se suscita una coincidencia respecto de la necesidad de apertura y receptividad de la Administración, asumiendo que el lema debe ser «ir al público» en vez de intentar que éste «venga» hacia ella. Sin embargo, este tipo de posiciones se ha morigerado a fines de la década del 90, cuando a conciencia de los déficit en la gobernabilidad y a partir de una mejor comprensión de la naturaleza misma del aparato del Estado<sup>9</sup>, comienza a ser reclamada una reconexión de la Administración Pública y la democracia. Con ello, la noción del control social como un medio para lograr la responsabilización del aparato de Estado también comienza a experimentar transformaciones. Pero lo que pierde el tema en acotamiento lo gana en ambigüedad.

En efecto, una revisión de la literatura reciente sobre responsabilización y Administración Pública hace patente una demanda clara en torno a que aquella sea responsable directamente ante el público. Gagne (1996), Quirk (1997), Pradhan (1998), Shah (1998), Picciotto (1998), Hill y Gillespie (1996), Behn (1998), entre otros, postulan en forma expresa la necesidad del control social sobre la Administración Pública. Sin embargo, prácticamente no existen indicaciones acerca de «cómo» hacerlo posible, «sobre qué», ni «cuáles» sujetos sociales se interpelan. Ilustra, también, cuán difuso es el tratamiento que se le ha dado al tema del

8 Como se destaca en Cunill (1997: 133,134), uno de los síntomas de las nuevas percepciones que adquieren carácter hegemónico acerca de la relación entre la Administración Pública y la democracia, es el tenor de la conferencia que se celebró en Estados Unidos en 1988 (al final de la era de Ronald Reagan) entre los principales teóricos y prácticos de la Administración.

9 Uno de los primeros trabajos en esta perspectiva es el de Ranson/Stewart (1994).

control social, la polaridad que preexiste entre las pocas definiciones que es posible encontrar<sup>10</sup>.

Los múltiples, e incluso contradictorios, efectos prácticos que pueden derivarse según la manera en que se enfoque el problema y, en especial, según las respuestas que se den respecto de cómo, con qué, sobre qué y quiénes son habilitados para el ejercicio del control social sobre el aparato del Estado, nos obliga a delimitar a continuación algunos de los dilemas que están envueltos en estos asuntos.

### **b. Fijando alcances en algunos de los dilemas sobre el control social**

¿Es el control social un asunto que incumbe a los públicos directamente concernidos o al público en general?

¿Puede ser considerado el involucramiento ciudadano en la gestión pública como una forma de control social o es que éste sólo puede ser ejercitado externamente a la Administración?

¿Es indispensable que la ciudadanía se constituya directamente en sujeto de sanciones para ser habilitada como sujeto de control sobre la Administración Pública?

¿Es indiferente dónde se radique el control social o es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de los

productos de la Administración Pública y la naturaleza de las organizaciones que la componen?

Preguntas de este tenor reflejan algunos de los más importantes dilemas que envuelve el ejercicio del control social. Las respuestas que se esbozen no sólo incumben a cuestiones generales, tales como la tensión que puede provocarse entre la democracia y la eficiencia operacional de la Administración Pública, sino que pueden afectar tanto la propia eficacia del control social como su legitimidad democrática; e, incluso, pueden alterar los balances de poder reforzando —o debilitando— las actuales asimetrías en la representación social y erosionando —o fortaleciendo— las capacidades de fiscalización de los actores políticos electos.

Una primera cuestión en tales sentidos, alude a cuáles son los sujetos sociales responsables de implementar el proceso de control social. La respuesta obvia, en primera instancia, es que es la propia sociedad. Pero ésta es una respuesta demasiado general, no sólo porque la interpelación a ella es abstracta sino porque la identificación de la sociedad, en general, con la democracia y la igualdad no es mecánica. Poderosas organizaciones sociales que defienden sólo sus intereses corporativos, ejercen influencia y control sobre el aparato estatal promoviendo su privatización más que su democratización.

---

<sup>10</sup> Nosotros apenas encontramos dos expresas, muy opuestas a su vez. Por una parte, control social como «compuesto por las obligaciones y deberes que la ley impone a los servicios y funcionarios públicos en cuanto a publicidad de ciertas actuaciones y transparencia de los actos públicos en general; por la capacidad de observación y de acceso a la información de los medios de comunicación, así como el derecho a la libre opinión e información; y, por último, por el derecho constitucional de presentar peticiones a la autoridad y el derecho de reclamo ante los órganos públicos» (Chile. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 1998b: 118).

Por otra parte, control social como «*as social self-regulation that often involves the elaboration of rational procedures to combat public distrust of institutional leaders*» (O'Connell et al, 1990: 261). De hecho, en este caso se refieren tres mecanismos para mantener la responsabilidad de los líderes políticos: *performance, financial y procedural accountability*. Sólo en ésta última los autores hacen referencia a la participación (como un subtipo, que también incluye la informacional y la técnica).

Otra respuesta posible remite a los sujetos sociales directamente interesados en los resultados de una política o acción estatal (los «*stakeholders*»). De hecho, la apelación a ellos es creciente en el discurso del *New Public Management*, argumentando que son los únicos con suficiente interés para dedicar tiempo a los asuntos de la *accountability*. Sin embargo, en relación con ellos cabe recoger la prevención que hace la OECD (1995: 51): «*the recipient of a particular service is only one of many stakeholders*». Los intereses de los ciudadanos, entre otros, como pagadores de impuestos, también requieren ser considerados. Por lo tanto, el control social pareciera que no puede circunscribirse a los públicos directamente concernidos.

Por fin, otra respuesta identifica como sujetos de control sólo a las organizaciones sociales permanentes que disponen de suficiente poder e información para enfrentar a las agencias y a los agentes estatales (vid. Schmitter, 1999). Bajo esta concepción, la condición para erigirse en actor del proceso es, pues, disponer de capacidades equivalentes a los poderes estatales para ejercer una acción de

contrabalanceo sobre ellos y suscitar acciones colectivas en orden de respaldar sus acciones. Es evidente, en tal sentido, la especial virtualidad de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en exigir una rendición de cuentas de las instituciones estatales y en monitorear sus acciones. O'Donnell (1997) llama la atención sobre una creciente división del trabajo entre tales organizaciones que apelan a las distintas dimensiones de la democracia. Así, mientras unas se dedican a la dimensión liberal, exigiendo que los funcionarios públicos respeten las libertades y garantías liberales básicas, y otras se especializan en la dimensión propiamente democrática, ejerciendo una supervisión sobre las elecciones y la educación en los derechos político<sup>11</sup>, también existen aquellas que expresamente actúan como vigilantes republicanos de actos ilícitos en relación con posibles usurpaciones de la jurisdicción de otros organismos estatales y de una conducta ética apropiada en los funcionarios públicos (p. 162).

La importancia de este último tipo de organizaciones como sujetos del control social sobre la Administración Pública está siendo crecientemente

**La condición para erigirse en actor del proceso es disponer de capacidades equivalentes a los poderes estatales para ejercer una acción de contrabalanceo sobre ellos y suscitar acciones colectivas en orden de respaldar sus acciones.**

11 En Delgado (1998) se reseñan varias experiencias de este tipo llevadas a cabo en América Latina (México, Argentina, Nicaragua, etc.) por organismos de la sociedad civil, constituidos expresamente para vigilar la transparencia de los procesos electorales. La autora, en especial, documenta el caso de la «Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial», que constituyó la primera experiencia de participación ciudadana y control político sobre un proceso electoral en Colombia, que, a su vez, pretendió realizar una observación electoral integral. De hecho, incluía un seguimiento y vigilancia sobre: a) la procedencia y utilización de los recursos económicos, b) la imparcialidad y equilibrio informativo de los medios de comunicación, c) el cumplimiento de las normas que rigen los procesos electorales y d) la promoción del voto responsable. La iniciativa surgió, a comienzos de 1998, de algunas organizaciones de la sociedad civil, a las que se sumaron las centrales sindicales, ONG, miembros de la academia y de la iglesia, en alianza con algunos medios de comunicación impresos.

destacada, tanto en la teoría como en la práctica<sup>12</sup>. Sin embargo, circunscribir a ellas el ejercicio del control social supondría la exclusión de actores individuales y, en general, de todos aquellos segmentos de la sociedad que, a pesar de no disponer de capacidades organizativas, tienen intereses públicos que defender y disposición a tal efecto.

Por tanto, lo más probable es que, en una primera aproximación, requiera abrirse la respuesta sobre cuáles son los sujetos del control social. Más aún si se considera que no hay ninguna razón, teórica ni práctica, para que cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos, o susceptibles de ser defendidos como tales, no pueda exigir una rendición de cuentas de parte de la Administración Pública. Así planteado el asunto, el control social incumbiría a las organizaciones sociales, a los ciudadanos sea en tanto «*stakeholders*» directos o no, y, por supuesto, a los medios de comunicación. Sin embargo, existe un límite: actuar en función de intereses que puedan ser reconocidos como públicos.

Dos problemas surgen de este tipo de aproximación. Uno se refiere a la cuestión de la representatividad de los sujetos sociales. El otro, a su capacidad para hacer cumplir las demandas que surgen como resultado del ejercicio del control social. El primer problema, como lo apreciaremos luego, es altamente dependiente del tipo de diseño institucional que adopte el control social. En cambio,

el segundo problema amerita, desde ya, una distinción analítica sobre las condiciones de eficacia del control social. Nos referiremos a esto a continuación.

Forzar la observancia de los mandatos o reclamos es un elemento clave del control social. Si la capacidad de monitorear la Administración Pública sólo se puede traducir en conocer las justificaciones o razones de las acciones de aquélla, su eficacia es mínima. Lo crítico es que, cuando amerite, pueda existir una reacción de la Administración, lo que remite a la posibilidad de imponer sanciones sobre ella. Es obvio que si tal posibilidad no está dada, no puede «hacerse valer» el control social<sup>13</sup>.

Una derivación práctica de esto es que no es posible juzgar (y menos, desarrollar) un proceso de control social al margen de los recursos directos e indirectos que una sociedad tenga disponibles para forzar a la Administración Pública a observar la ley y, en general, a reaccionar debidamente. Ahora bien, en primera instancia, las sanciones que puede imponer la sociedad son de carácter simbólico, expresadas en la desaprobación pública, sea a funcionarios o a decisiones públicas. Tales sanciones no tienen efectos mandatorios y su eficacia es dependiente de la capacidad social de generar escándalos o protestas con alta resonancia, lo que está condicionado no sólo a la disposición de recursos organizativos —de suyo limitados, sobre todo, respecto de los sectores más pobres— sino a la posibilidad de movilizar los medios de comunicación —muchas veces mediatizados

12 «Poder Ciudadano» de Argentina es un caso interesante de una organización que se origina en la necesidad de vigilar la transparencia de los procesos electorales, pero que luego se orienta a fiscalizar permanentemente las actividades del gobierno mediante la utilización de mecanismos constitucionales y legales.

13 En la literatura en inglés se hace referencia a la capacidad de «*enforcement*», cuya traducción literal es ejecución de una ley; observancia forzosa o coercitiva, coacción.

por intereses comerciales—. Habida cuenta de esto, es indispensable que la sociedad disponga, además, de recursos coercitivos respaldados legalmente que puedan aumentar la eficacia de las sanciones simbólicas, así como contribuir a trascender sus límites.

Si colocamos la mirada en la propia institucionalidad republicana preexistente, encontraremos que ni siquiera es necesario crear tales recursos. Además de las elecciones, la ciudadanía puede disponer de recursos con efecto mandatorio y respaldo legal. En efecto, el derecho a vetar tanto a funcionarios electos como a autoridades designadas, las acciones consagradas constitucionalmente para asegurar la prevalencia de los intereses colectivos, los recursos administrativos y, por supuesto, una institucionalidad contralora y judicial fuertes e independientes constituyen recursos del control social, en tanto pueden derivar en sanciones legales a la Administración Pública, capaces, a su vez, de dotar de eficacia a las sanciones simbólicas que habitualmente el control social puede desplegar. Algunos de tales recursos son directos (podemos también incluir las elecciones), otros son indirectos. El asunto realmente crítico es si todos ellos, o al menos algunos, están disponibles o no.

Otra cuestión surge asociada a tales consideraciones, pero se refiere a un dilema mayor que antes enunciamos con la siguiente pregunta ¿puede el involucramiento ciudadano en la gestión pública ser considerado como una forma de control social o es que éste sólo puede ser ejercitado externamente a la Administración? La respuesta al primer enunciado, desde nuestra perspectiva, es rotunda: la cogestión es irreconciliable con el control. La eficacia de éste

es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales. Por ende, el control requiere ser externo a la Administración Pública para que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva.

Afirmar lo anterior no significa que la responsabilización de la Administración Pública sólo puede versar sobre sus resultados. Tan posible es el control «*ex-post*» como necesario es el «*ex-ante*» si es satisfecha la condición de la externalidad a la Administración. En sí, asumir que la *accountability* se refiere a la satisfacción de las legítimas expectativas acerca del uso de la discrecionalidad administrativa, o sea a la legitimación de la discreción (Stone, 1995: 509), supone admitir que para hacerla exigible no basta con monitorear y reaccionar acerca de los resultados de la acción administrativa («lo que se hace»), sino incidir acerca de lo que se «decide hacer» a fin de que tenga en cuenta las consecuencias para la sociedad<sup>14</sup>.

Bajo este marco, la mejora de la responsabilización de la Administración Pública demanda deliberación con la sociedad en la adopción de las decisiones (March y Olsen, 1995: 143); por tanto, estrategias que hagan posible la democracia deliberativa en la conformación de los actos del aparato de Estado, manteniendo la autonomía tanto de aquél como de la sociedad (vid. Cunill, 1997: Cap. II).

De hecho, «*A is accountable to B when A is obliged to inform B about A's (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct*» (Schedler, 1999: 17, subrayado nuestro). Así enfrentada, la

14 Todos estos planteamientos ya fueron expuestos en Cunill (1997: 293). Acá retomamos algunos textualmente y ampliamos otros.

responsabilización de la Administración Pública ante la sociedad incluso puede contribuir a atenuar la posible tensión que puede suscitarse entre democracia y eficiencia operacional: «a través de la explicación y comunicación, los burócratas pueden persuadir a los actores externos de que ciertas áreas de autoridad discrecional en la adopción de decisiones son necesarias para la eficiente operación de la agencia» (O'Loughlin, 1990: 271).

Un último dilema se refiere a la localización del control social. Al respecto, la pregunta que enunciábamos al comienzo es la siguiente: ¿Es indiferente dónde se radique el control social o es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de los productos de la Administración Pública y la naturaleza de las organizaciones que la componen?

Una primera respuesta ya ha sido asumida a través de las consideraciones precedentes. Si el control social debe versar sobre las acciones y decisiones no sólo pasadas sino también futuras de la Administración Pública, tiene que poder ejercerse tanto en aquellos puntos donde se forman las decisiones y políticas públicas como donde se producen los bienes y servicios públicos. Sin embargo, la respuesta es más compleja si se consideran algunas de las nuevas realidades.

Una de ellas se refiere a la alta autonomía que disponen actualmente los administradores como resultado de las recientes reformas del sector público. De hecho, el núcleo del Estado, conformado básicamente por los ministerios, no constituye el único espacio donde se adoptan decisiones estratégicas. También es un espacio privilegiado la propia administración prestacional, es decir, los servicios públicos. En este sentido, Behn (1998) enuncia bien el desafío: «... *giving civil servants the authority to make*

*decisions about exactly what results to produce them, and about exactly how to produce them, does obligate the advocates of the new public-management paradigm to think seriously about the relationship between the effectiveness of their management strategy and the need for democratic accountability*».

Pero el problema no sólo alude a agencias individuales responsables por definir y producir determinados resultados. Actualmente, la respuesta de dónde localizar el control social también debe considerar que la mayoría de las políticas sólo pueden ser implementadas por redes de agencias, donde la noción de responsabilidad individual es difícil de precisar (vid. también Behn, 1998).

Por otra parte, teniendo en consideración que en muchos países al menos los servicios públicos domiciliarios han sido privatizados, un asunto que adquiere creciente importancia es la necesidad de fortalecer los controles ejercidos por los entes reguladores sobre aquéllos. Así, surge una demanda de control social asociada a las nuevas agencias reguladoras. Sin embargo, la satisfacción de esta demanda tampoco está exenta de dificultades. Por ejemplo, uno de los problemas que ha sido destacado (vid. Felder y López, 1999: 11) respecto de la participación de los usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de gestión privada, es la contradicción que existe entre las funciones de juez (administrativo) y de defensa de los derechos de los usuarios que poseen los organismos del control, en tanto no es posible constituirse como una instancia de «mediación» y, a la vez, proteger los intereses de una de las partes. Bajo esta perspectiva la representación de los usuarios en los entes reguladores consagraría un virtual desequilibrio. La

representación social en los directorios no tiene, sin embargo, los mismos efectos ni sentidos que el control social<sup>15</sup>.

Lo cierto es que, sea ejercido o no a través de los entes reguladores, el control social requiere también ser desplegado sobre los servicios públicos privatizados. Una demanda similar existe ahora sobre las organizaciones mercantiles y ONG, que proveen bienes o servicios con un financiamiento público. Entre otras, la conciencia de que las ONG en los países subdesarrollados suelen ser más responsables frente a los donantes extranjeros que frente a sus miembros, beneficiarios y gobiernos centrales (vid. Polidano y Hulme, 1997), y que el control a través de la competencia es también imperfecto en su caso (vid. Gates y Hill, 1995), han conducido a reclamar por una renovación de la institucionalidad de control<sup>16</sup>, que incluya expresamente la contraloría social (vid. Cunill, 1995; Bresser Pereira y Cunill, 1998).

Por fin, otro reclamo surge de la conciencia de que no todas las agencias desarrollan tareas que corresponden estrictamente a las de organizaciones de producción, cuyos insumos y resultados

pueden ser —relativamente— observables. Existen, además, organizaciones donde la presión ejercida desde afuera por una mayor responsabilización puede lesionar su responsabilidad, como sentido de obligación. El tipo de estructura organizativa constituiría, pues, una variable a considerar respecto de cuáles mecanismos de responsabilización es posible aplicar (vid. Gregory, 1995; Deleon, 1998) y, por ende, cómo el control social puede ser ejercitado.

La conclusión final es que hay algunas posibles respuestas a las preguntas con que abrimos este punto, aunque ciertamente también se abren otras interrogantes. En el siguiente punto, utilizando el esquema de análisis sugerido, examinaremos algunas prácticas de control social en América Latina. Podremos así precisar otras respuestas que allanen la posibilidad de que el control de la sociedad contribuya a una mayor responsabilización de la Administración Pública que, a su vez, se traduzca en más altos niveles de democracia y eficiencia.

Antes de proseguir, ofreceremos una síntesis de las respuestas esbozadas hasta ahora. (Ver *Cuadro 1, página siguiente*).

---

15 En Argentina, la Constitución de 1994 reconoce el derecho a la participación de los usuarios en los entes reguladores. Sin embargo, este derecho aún no ha sido reglamentado. Por demás, Felder y López (1999) llaman la atención sobre que, salvo en un caso (donde se constituyó una comisión asesora), los entes reguladores no han implementado medidas para incluir esta representación. En otro trabajo de las mismas autoras (López, 1997), se manifiesta que la reglamentación de la Constitución debería contemplar la participación de los representantes de los usuarios en los respectivos directorios de los organismos de control, cuestión muy polémica —y discutible, a nuestro juicio—, que incluso tiene detractores en algunas de las propias asociaciones de usuarios.

La razón aducida por las autoras es que dada la influencia —de hecho— de los entes regulados, la presencia de los usuarios en los directorios de los entes reguladores no consagraría un desequilibrio.

16 Incluso en el sentido de extender a ellos los criterios de las leyes públicas para asegurar un proceso debido y la resolución de conflictos con sus usuarios. Al respecto, ver Leazes (1997).

Por su parte, Gates y Hill (1995: 146), atendiendo a las asimetrías de información, señalan: «Given the general problem of monitoring output from any agency, government regulators instead can attempt to control nonprofit organizations by regulating inputs. The government may attempt to encourage accountability by prohibiting nongovernmental financing, imposing civil service guidelines, or regulating decision-making structures in nonprofit organization». Todas estas son ideas polémicas, pero, ciertamente, ilustran una preocupación por el problema.

| C<br>U<br>A<br>D<br>R<br>O<br>1 | El control social sobre la Administración Pública:<br>Una primera aproximación a las respuestas   |   |
|---------------------------------|---|---|
|                                 | Quiénes   | Cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.  |
|                                 | Cómo  | Monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto:<br>- Pasadas: resultados<br>- Futuras: formación de decisiones y políticas<br>En cualquier circunstancia, en condiciones de AUTONOMÍA  |
|                                 | Con qué   | Recursos efectivos para forzar la observancia de los deberes administrativos, sean estos:<br>- Directos: poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc<br>- Indirectos: acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial. |
| Dónde                           | Desplegado sobre:<br>- Núcleo estratégico de la Administración Pública<br>- Servicios públicos:<br>- individuales/en red<br>- estatales/no estatales<br>Considerando:<br>Los tipos de estructuras organizativas |   |

### III. LA INSTITUCIONALIZACIÓN ORGÁNICA DEL CONTROL SOCIAL: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

#### a. Los modelos ofertados

América Latina, como cualquier parte del mundo, puede exhibir variadas experiencias de control social que pretenden ejercerse sobre la Administración Pública en condiciones de autonomía respecto de ella. Sin embargo, destaca un hecho que pareciera no ser común a otras regiones, cual es el de propender a la institucionalización del control social, definiéndose desde el Estado quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado. Para mostrar distintos tipos de contenidos dados a estas cuestiones y

sus diferentes efectos, acudiremos a tres experiencias que, a su vez, reflejan diversos grados de formalización del control social y, por ende, distintos nudos críticos<sup>17</sup>. Ellas son: la experiencia de los «Comités de Vigilancia» en Bolivia, circunscritos al ámbito municipal; la experiencia de la «Contraloría Social» en México, originalmente vinculada a la ejecución de programas sociales, pero extendida a otros campos; y la experiencia de las «Veedurías Ciudadanas» desarrolladas en Colombia. El propósito es mostrar que la práctica del control social, cuando es

<sup>17</sup> Cabe destacar, en este sentido, que la descripción que sigue de cada caso es limitada. No pretendemos estudiarlos en profundidad, sino sólo relevar los principales problemas asociados a determinados diseños institucionales. Por eso, las referencias a cada contexto económico y político, aunque las sabemos fundamentales para poder explicar las experiencias, en este trabajo sólo son tangenciales.

institucionalizado a través de formas orgánicas, ilumina acerca de otras condiciones además de las ya remarcadas, necesarias para constituirse en un medio para aumentar la responsabilización de la Administración Pública.

### **a.1. Modelo 1: alta formalización. Los «Comités de Vigilancia» en Bolivia**

El mayor grado de formalización otorgado al control social pareciera representar el caso de Bolivia, donde, aunque sólo para el espacio municipal, el diseño institucional contempla: i) un órgano especial cuya legitimidad es jurídicamente reconocida por el Estado y cuyas atribuciones son asignadas legalmente; ii) que actúa en representación de sujetos sociales específicos; y iii) que dispone de recursos expresos, respaldados por la normativa jurídica, para hacer valer el control social.

El caso presenta, a su vez, otra singularidad: en principio, los sujetos sociales habilitados para ejercer el control social son un cierto tipo de organización social, aquellas de base territorial. En efecto, bajo un contexto singular, signado por un esfuerzo de fortalecimiento y de democratización de los espacios municipales, en el año 1994 la Ley de Participación Popular<sup>18</sup> reconoce personalidad jurídica a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales, denominadas genéricamente «Organizaciones Territoriales de Base» (OTB). La personalidad

jurídica otorga a la organización que la requiera y haya cumplido los requisitos legales, capacidad de actuar y participar ante cualquier instancia pública o privada para demandar o hacer valer sus derechos y contraer obligaciones. Entre tales derechos figura el de «proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad», «representar y obtener la modificación de acciones cuando sean contrarias al interés de la comunidad», «proponer cambio o ratificación de las autoridades educativas y de salud en su territorio cuando exista un motivo justificado» y «pedir informes a su gobierno municipal sobre el uso del dinero de la Participación Popular y pronunciarse sobre ello» (vid. Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano, 1996a: 18).

Sin embargo, tal como lo disponen las normas, las OTB no ejercen necesariamente en forma directa tales derechos, sino a través de una figura especial elegida por aquéllas, y que también dispone de personería jurídica, el «Comité de Vigilancia». Éste es definido como «el organismo que articula a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales con el Gobierno Municipal; articula también las demandas de la población con la Planificación Participativa Municipal. Representa a la población y ejerce el control social» (vid. Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano, 1996b: 1).

---

<sup>18</sup> Cabe destacar que recién en 1985 se realizan verdaderos comicios municipales. Antes de estas elecciones, los alcaldes de las capitales de departamento eran designados directamente por el ejecutivo. Pero, después de 1985, la extensión de la democracia municipal se limitaba a las cinco capitales de departamento y a algunas ciudades con poblaciones mayores a los 15.000 habitantes. En el año 1994, con la Ley de Participación Popular, nacen 308 nuevos territorios, al menos desde el punto de vista de su administración y financiamiento (se reconoce a la sección de provincia como la jurisdicción territorial y se amplían las competencias municipales al ámbito rural). «... sobre este territorio se situó la figura fortalecida del alcalde seccional a quien no solamente se le han ampliado las competencias, sino que, por primera vez dispondrá de recursos para ser una autoridad real ...» (Vid. Urioste y Baldomar, 1996: 33).

De hecho, la composición y las atribuciones del Comité de Vigilancia son definidos de manera precisa por la ley. Destacan, en cada caso, varias cuestiones. Primero, en lo que respecta a la composición, se estipula que los candidatos deben ser postulados por una OTB de la jurisdicción municipal respectiva («según usos y costumbres»), pero además que deben ser miembros de la OTB con personalidad jurídica que lo postula (vid. Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano 1996c: 7). En sí, el Comité de Vigilancia se conforma por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción municipal, elegido por las OTB. Una vez elegidos, los miembros deben, a su vez, acreditar su representación ante el Concejo Municipal correspondiente.

Con respecto a sus atribuciones, la Ley de Participación Popular es también precisa, reconociéndoles las de «vigilar que los recursos municipales de Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa...»; «controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la Participación Popular» y «pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de la Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuados por el Gobierno Municipal». Sin embargo, de

acá derivan dos tipos de roles distintos atribuidos a los Comités de Vigilancia. Uno (vinculado a la primera atribución), de agregadores y promotores de las demandas sociales en el proceso de planificación municipal<sup>19</sup>, y otro, de control social, que, a su vez, engloba al primero (vid. Guzmán Boutier, 1998: 142). Por otra parte, normas legales posteriores atribuyen funciones a los Comités de Vigilancia en los campos de la salud y la educación, que incluyen, entre otras, la participación en los directorios tanto de unidades específicas como de entes locales<sup>20</sup>.

Ahora bien, en lo que compete a los recursos de que disponen los Comités de Vigilancia para desarrollar su rol de control social sobre los gobiernos municipales, las disposiciones legales son taxativas: se les otorga la posibilidad de que se ejerza una sanción colectiva sobre el Gobierno Municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular. Formalmente, las denuncias siguen una trayectoria que comienza en el Comité de Vigilancia, sigue en el Poder Ejecutivo (a través del actual Ministerio de Hacienda) y culmina —en caso de no respuesta o satisfacción— en el Senado. Desde que éste admite la denuncia, quedan congelados los recursos de la co-participación tributaria del Gobierno Municipal infractor.

19 Se supone que el proceso de Planificación Participativa Municipal constituye uno de los instrumentos que tiene el Comité de Vigilancia (CV) para ejercer su rol de articulador social entre el Gobierno Municipal y la comunidad. Este proceso tiene varias etapas que incluyen: diagnóstico participativo; elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, PDM (cada cinco años); y elaboración y aprobación del Plan Anual Operativo, PAO. La propuesta del PAO y su presupuesto debe ser aprobada por el Concejo Municipal, previo pronunciamiento del CV en consulta con las organizaciones y asociaciones comunitarias. Por otra parte, se supone que al finalizar cada año de gestión, el Gobierno Municipal debe elaborar un informe sobre el cumplimiento del PDM, en tomo al cual debe pronunciarse el CV. Con base en el informe aprobado por el Concejo Municipal y las observaciones del CV, se debe modificar el PDM (Vid. Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 8 y siguientes).

20 Por ejemplo, el Decreto 24447 del 20/12/96 crea el Directorio Local de Educación (DILE) como «la instancia de gestión compartida para la prestación del Servicio de Educación formal y alternativa en la jurisdicción municipal» (Art. 43). Dispone que estará conformado por el Alcalde o su representante como presidente, el Director Distrital de Educación como representante de la Prefectura, y el representante del Comité de Vigilancia (Art. 44). Entre sus funciones figuran las de: proponer al GM el presupuesto destinado a la administración y mantenimiento de la infraestructura educativa; efectuar el seguimiento y evaluación de la ejecución de la gestión educativa; canalizar las solicitudes de ratificación o cambio de autoridades educativas, etc. (ver. Art. 45).

## a.2. Modelo 2: formalización media. La «Contraloría Social» en México

La figura instituida en México ofrece otro diseño institucional del control social, donde a la ausencia de respaldo jurídico y, por ende, de atribuciones expresas, se contraponen una suerte de delegación a la sociedad, también a través de órganos expresos, de funciones de parte de instancias estatales de control. De allí que pueda afirmarse que este caso representa un modelo de formalización media. El marco originalmente lo ofrece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), vasto programa social con cobertura nacional iniciado durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Específicamente, la «Contraloría Social» surge a comienzos de la década del 90, bajo la iniciativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)<sup>21</sup>, para supervisar, a nivel nacional, la aplicación de los recursos del PRONASOL. Este ente, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (a la que estaba adscrito el PRONASOL), fijan el marco normativo, los lineamientos generales de la Contraloría Social en los Programas de Solidaridad, así como su esquema de instrumentación.

El programa se basa en los Comités de Solidaridad, instancias elegidas por las comunidades beneficiarias de las obras que componen el programa, para hacer posible el principio de corresponsabilidad que pretendió ser uno de sus pilares<sup>22</sup>.

Específicamente, el control social se concretiza a través de la figura del «Vocal de Control y Vigilancia», que es elegido por los miembros de cada Comité de Solidaridad.

La Contraloría Social es definida, para aquel entonces, como «el conjunto de actividades que, en el marco de los Programas de Solidaridad, realiza la comunidad para vigilar las acciones de gobierno a nivel federal, estatal y municipal; controlar las tareas que le corresponde llevar a cabo como grupo social participante y cuidar que su esfuerzo solidario fructifique» (México. SECOGEF, 1989: s.n.). Más allá de este tipo de definición, no existen documentos que expresen cabalmente las atribuciones de los Vocales de Control y Vigilancia, por lo cual se infiere que se concretan en la expresión de quejas y denuncias.

Tales quejas pretenden articularse con el «Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía» coordinado por la SECOGEF. En este sentido, según los lineamientos de contraloría social elaborados por la SECOGEF y la SPP, sólo se estipula que «... se promoverá que la queja sea presentada, en primera instancia, ante el Vocal de Control y Vigilancia para que, si procede, se resuelva al interior del Comité de Solidaridad. En caso contrario, se promoverá que la queja se presente ante la Presidencia Municipal y, en caso de que no sea la instancia que pueda dar solución a la queja presentada, se procurará que ésta sea turnada a la

21 La SECOGEF se crea en 1982 para ejercer el control interno global sobre la Administración Pública, en vinculación con las contralorías internas de las dependencias y entidades. Tiene el rango de un ministerio. En 1994 se convierte en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

22 Los Comités de Solidaridad fueron los pilares del PRONASOL. Ya para 1991 se habían constituido 28.000 Comités, 70% de los cuales se formaron expresamente para participar en el PRONASOL. Cada uno de ellos se traducía en la participación de un igual número de comunidades en una o más obras y acciones del programa. Para una evaluación, ver Cunill (1991).

Contraloría Estatal y en última instancia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación» (México. SECOGEF y SPP, sf: sn; vid. también, García Pavón, 1994: 34).

Por otra parte existe la percepción de que los «Vocales» actúan como «delegados» del órgano contralor interno de la Administración Pública (la SECOGEF). Así, expresamente, lo postula la titular de la SECOGEF en el año 1991 señalando que «su función [la del Vocal de Control y Vigilancia] es tan amplia como lo requiera la comunidad que representa, puesto que a la vez es un delegado del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, también lo es del Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía» (Vázquez Nava, 1991: 306).

La figura, sin embargo, se ha extendido no sólo a otros programas sociales sino que ha cobrado impulso en determinados estados que lo han intentado perfeccionar. Es el caso específico del estado de México, donde, apoyados por la Secretaría de la Contraloría, se han constituido los «Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia» (COCICOVIS), integrados por tres ciudadanos elegidos en asamblea general por los vecinos beneficiarios de las obras públicas desarrolladas con fondos estatales (vid. Sánchez Flores, 1995; Haro Bélchez, 1998). No obstante, en todos los casos, de detectarse irregularidades ellas sólo pueden ser canalizadas a los órganos de control interno de la Administración Pública (estatales o nacional). Son éstos los únicos encargados de analizar si procede instrumentar el procedimiento administrativo correspondiente y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas de conformidad con lo consagrado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (vid. García Pavón, 1992: 185).

### **a.3. Modelo 3: baja formalización. Las «Veedurías Ciudadanas» en Colombia**

El diseño institucional que ofrecen las veedurías ciudadanas en Colombia es completamente distinto a los dos anteriores. Primero, su existencia está fundada en un mandato de la Constitución Política de 1991 que expresamente señala que la «ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados» (Art. 270). Segundo, la vigilancia puede ejercerse en todos aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos, es decir, puede abarcar tanto a actores públicos, como privados que empleen financiamiento público. Tercero, no obstante disponer de un marco legal, no se predefinen en aquél la composición y las atribuciones de los órganos de control social, ni sus relaciones con las otras instancias de control. En sí, se trata, como lo apreciaremos a continuación, de un modelo más abierto.

En primer término, cabe destacar que lo denominado formalmente desde el Estado como «control social» en Colombia, rebasa a las «veedurías ciudadanas». Bajo el mandato constitucional referido, la ley 142 de 1994 (de servicios públicos domiciliarios), por ejemplo, determina que en los municipios deberán existir los «Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios» y obliga a los alcaldes a conformar una tercera parte de las juntas directivas de las Empresas de Servicios Públicos de su jurisdicción con vocales de control de tales Comités. Pero, si bien es cierto que tales comités se conforman democráticamente (por iniciativa de los usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales de servicios públicos de un municipio y distrito) y

que sus funciones son más amplias<sup>23</sup>, su integración en las juntas directivas de los servicios públicos no las hace susceptibles de análisis bajo el esquema conceptual acá adoptado, el que presupone la autonomía (al menos formal) de los órganos de control social.

Por su parte, las «veedurías ciudadanas» son concebidas expresamente en una relación de autonomía tanto respecto de las entidades del Estado como de sus organismos de control e, incluso, se admite que su ejercicio es independiente de cualquier iniciativa institucional. De hecho, ni siquiera se les reconoce personería jurídica y sólo poseen un carácter transitorio.

Bajo el gobierno de César Gaviria, la ley 134 de 1994 (de mecanismos de participación) establece que «las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos...» (Art. 100). Un documento oficial posterior (Documento CONPES 2779 de mayo de 1995) señala que cada una de las entidades del Estado debe promover la constitución de comités de veeduría ciudadana (bajo los principios de autonomía e independencia). Por otra parte, la ley 489 de diciembre de 1998 (por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de

**Las «veedurías ciudadanas» son concebidas expresamente en una relación de autonomía tanto respecto de las entidades del Estado como de sus organismos de control e, incluso, se admite que su ejercicio es independiente de cualquier iniciativa institucional.**

las entidades del orden nacional...), dentro de un capítulo expreso sobre la democratización y control social de la Administración Pública, establece que «cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control

social de la Administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control» (Art. 34).

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, establecido por el gobierno de Andrés Pastrana en noviembre de 1998, recoge ese espíritu abierto de las veedurías señalando que «existen por la sola voluntad de un grupo de ciudadanos, sin importar el número de miembros, que deciden constituirse como veeduría. También pueden ser convocadas por entidades públicas» (vid. web: <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>).

En principio, pues, las veedurías ciudadanas estarían signadas por la flexibilidad en cuanto a formas de constitución, composición y atribuciones. Ello ha dado lugar a diferentes estrategias, algunas impulsadas directamente por instancias gubernamentales, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que dispone desde el año 1996 de una área y de un presupuesto para promoverlas y que a través de las «audiencias de veeduría» pretende integrar los veedores a los procesos de evaluación, seguimiento y control

<sup>23</sup> En sí, el Decreto 1492 de 1995, entre las funciones que les asigna a tales Comités, figura la de solicitar al Personero Municipal la imposición de multas a las entidades que prestan los servicios públicos, por infracciones a la ley 142 o por otras violaciones cuando de ellas se deriven perjuicios para los usuarios. Cabe destacar, por otra parte, que en esta norma se determina que corresponde a los alcaldes velar por la conformación de los Comités en su jurisdicción.

del servicio. El Ministerio de Salud, por su parte, ha promovido la constitución de «comités de veeduría» en asambleas comunitarias con presencia del Alcalde, el personero y funcionarios de salud, asumiendo, a su vez, que tales comités operan sólo durante la ejecución de los proyectos (por ejemplo, la construcción de un puesto de salud) (Idem). El Distrito Capital y, particularmente, la Veeduría Delegada de Participación y Programas Especiales (1995), han impulsado, entre otras, veedurías asociadas a sectores sociales específicos, tales como enfermos de SIDA, habitantes de la calle y pensionados, asumiendo además que «los actores de la veeduría ciudadana son el ciudadano común y las asociaciones civiles en una perspectiva de renovación del tejido social» (p. 8). A nivel local hay también varias experiencias en curso; por ejemplo, la Contraloría General de Antioquia, a través de una dependencia específica (Coordinación de Participación Ciudadana) proporciona asesoría y capacitación para la conformación y/o fortalecimiento de veedurías ciudadanas en el control fiscal de los municipios que integran el departamento, y tiene la pretensión de constituir una ONG conformada por miembros de la veeduría de cada municipio. Por otra parte, la Red de Solidaridad Social, concebida como el más importante programa contra la pobreza durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), estructuró un conjunto de veedurías por proyectos y, además, estableció un contrato con la Universidad de los Andes (para ser ejecutado por un conjunto de universidades públicas y privadas, en la red «Reunirse») para desarrollar un monitoreo a los procesos que caracterizaban el modelo de gestión de la Red, incluida la participación social en el programa y su control.

Los recursos que disponen las veedurías ciudadanas para ejercitar el control sobre la Administración

Pública no están especificados taxativamente. En todo caso, además del Derecho de Petición, ellas disponen del Derecho de Acción de Tutela y las Acciones de Cumplimiento y Populares, todos instrumentos jurídicos puestos a disposición de cualquier ciudadano para la protección de derechos individuales o colectivos. Por tanto, su eficacia está supeditada a la capacidad de los organismos de control y, en particular, del sistema judicial, para hacer las investigaciones pertinentes y establecer las sanciones correspondientes.

El Cuadro No. 2 (página siguiente) sintetiza los principales rasgos de los tres modelos.

### **b. Los nudos problemáticos de los que dan cuenta los modelos orgánicos**

Si el único referente fuese la cantidad de órganos de control social establecidos en cada caso, la conclusión lógica sería que su institucionalización ha sido extremadamente eficaz. En Bolivia, ya para 1997 se reportaba la conformación de los 311 Comités de Vigilancia en los 311 municipios (Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 47). En México, sólo en el estado de México se habrían constituido 19.586 Comités de Solidaridad entre 1989 y 1994, y desde 1995 a 1998 un total de 8.227 Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, incorporando a la función de control a 24.681 ciudadanos (vid. Sánchez Flores, 1995; Haro Bélchez, 1998). En Colombia, ya existe una «Red de Veedurías Educativas Ciudadanas» (vid. web: <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>) y en 1999 se proyectaba constituir una «Red Nacional de Veedurías» (vid. Bell, 1999) así como se reglamentó la conformación de los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, creados en cada departamento del país, entre

La institucionalización orgánica del control social  
Tres modelos

|                      | Modelo 1: alta formalización (Bolivia)   | Modelo 2: formalización media (México)  | Modelo 3: baja formalización (Colombia)  |
|----------------------|--|---|--|
| <b>Quiénes</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Órganos cerrados: conformados por actores colectivos (organizaciones sociales territoriales), electos por ellos en los municipios.</li> <li>- Carácter permanente.</li> <li>- Legitimidad externa, atribuida por el Estado (personería jurídica).</li> <li>- Duración limitada, con posibilidades de reelección.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Órganos semicerrados: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes), electos del seno de comités asociados a la ejecución de obras, o directamente electos por las comunidades beneficiarias de obras o programas.</li> <li>- Carácter transitorio - Legitimidad interna (sin personalidad jurídica).</li> <li>- Duración ilimitada (en el estado de México).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Órganos abiertos: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes) y/o por actores colectivos de cualquier naturaleza (organizaciones sociales territoriales o funcionales), electos por la comunidad en cualquier ámbito.</li> <li>- Carácter transitorio.</li> <li>- Legitimidad interna (sin personalidad jurídica).</li> <li>- Duración limitada.</li> </ul> |
| <b>Cómo</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atribuciones formalizadas, especificadas por ley.</li> <li>- Rol dual: se incluyen funciones de articulación de la demanda social con el Gobierno Municipal, además del ejercicio del control social (ex-post) en representación de la comunidad</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de especificación taxativa de atribuciones. Sin embargo, se conciben como delegados del órgano de control interno de la Administración Pública</li> <li>- Rol único: control (ex-post) de la Administración. Eventualmente incluye también control sobre la sociedad</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de especificación formal de atribuciones.</li> <li>- Rol único: control (ex-post) sobre la Administración.</li> </ul>  |
| <b>Con qué</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanciones expresas e indirectas: posibilidad de aplicación de una sanción colectiva consistente en la suspensión de los recursos procedentes de la participación popular de los gobiernos municipales (ejecutada por el Senado Nacional)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanciones no expresas e indirectas: las dispuestas por el órgano de control interno de la Administración Pública. Generalmente, posibilidad de utilizar el recurso de petición.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanciones no expresas e indirectas: disposición de instrumentos jurídicos ("acciones de cumplimiento", entre otras). Por tanto, sanciones ejecutadas, en última instancia, por el sistema judicial.</li> </ul>  |
| <b>Dónde</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ámbito circunscrito: gobiernos municipales (Alcalde y/o Concejales) y servicios públicos municipales</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ámbito circunscrito: programas sociales.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ámbito amplio: en principio, cualquier actividad donde total o mayoritariamente se emplean recursos públicos; en la práctica: ejecución de proyectos.</li> </ul>  |
| <b>Bases Legales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundamentos legales: Ley de Participación Popular de 1994 y varios decretos</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No existen fundamentos legales.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundamento constitucional y en varias leyes.</li> </ul>   |

otros, con un representante de las Organizaciones Veedoras; por otra parte, para fines de 1997, supuestamente, el sector salud tenía organizados en todo el país 1.277 comités de veeduría ciudadana, en los cuales participaban 8.813 veedores ciudadanos (vid. Mendoza Castellanos, 1998: 59).

Sin embargo, los documentos evaluativos disponibles tienden a dar cuenta de otra realidad: al menos donde existen, llaman la atención sobre un mediocre funcionamiento de este tipo de control social.

Expondremos a continuación las principales razones que han sido aducidas, intentando, a partir de ellas, derivar algunas lecciones prácticas. Ellas pueden constituirse en prevenciones para nuevos programas que se están perfilando, tal como es, por ejemplo, el caso del Programa de Auditoría Social en República Dominicana diseñado en 1999.

### **b.1 La circunscripción de roles, tanto como su confusión, debilitan el control social**

El control social, según lo hemos advertido, no sólo debe versar sobre los resultados de la acción administrativa (*ex-post*), sino que requiere abarcar la formación de las decisiones o políticas (*ex ante*). Sin embargo, un mismo órgano no puede ejercitar tanto el control *ex-post* como el *ex ante* sin comprometer su eficacia o su autonomía.

El examen crítico del caso de Bolivia, que es donde se les atribuye a los órganos de control social un doble rol, de articulación social y de control social,

ilustra acerca de algunas razones para deslindar institucionalmente ambos roles. Una primera razón responde a la necesidad de evitar el riesgo de la exclusión de actores, cuestión que Rojas Ortuste y Thévoz (1998: 17) plantean como una pregunta: «¿hay que promocionar solamente al Comité de Vigilancia para que cumpla su rol de articulador entre las demandas sociales y el gobierno municipal, o más bien, es preferible apoyar a la diversidad de los procesos de incorporación de las demandas, promocionando formas mixtas de participación, con otros actores más, y hasta sin el Comité de Vigilancia?» Una segunda razón alude a evitar la dispersión de tareas, considerando que el rol de articulador que la ley demanda al Comité de Vigilancia presupone un relacionamiento con las Organizaciones Territoriales de Base y las Asociaciones Comunitarias de su jurisdicción, y que los datos recabados en este tema muestran que el tamaño del municipio es correspondiente al número de OTB's —que puede oscilar entre nueve y 154— (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 66). Por tanto, esta segunda razón llama la atención sobre situaciones donde existen límites prácticos para que el órgano de control social pueda cumplir también un rol de articulación social respecto de la Administración. Pero hay una tercera razón, más fundamental, que obliga al deslinde de roles: no es posible ejercer un control autónomo sobre aquello de lo que se forma parte<sup>24</sup>.

Otra lección deriva del hecho de intentar ejercer el control social a través de órganos específicos.

24 Rojas Ortuste y Thévoz (1998: 17), en lo que corresponde a Bolivia, señalan: «Respecto al proceso de introducción de las demandas sociales, la principal recomendación corresponde a generalizar la elaboración participativa y permanente de los POAS [Planes Operativos Anuales]. Implica, a su vez, **la precisión del rol de los Comités de Vigilancia** (confrontados con la presencia de una «competencia») para que concentren sus funciones de articuladores en la organización y desarrollo del proceso de elaboración participativa de los POAs, vigilando por el respeto de los acuerdos definidos al momento de la programación técnica y al momento de su aprobación por el Concejo Municipal, sobre lo cual, por cierto, deben pronunciarse públicamente».

## b.2. El control social fundamentado en la creación de órganos específicos puede lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación

Los casos descritos dan cuenta de una gama de posibilidades en cuanto a quiénes son habilitados como sujetos del control social. En Bolivia, expresamente, son las organizaciones sociales de base territorial. En México son los vocales de control procedentes de órganos elegidos directamente por la comunidad beneficiaria de una obra. En Colombia, los comités de veeduría ciudadana pueden ser integrados por ciudadanos y/o por organizaciones sociales, sean territoriales o funcionales.

Hay, pues, implícitos tres modelos en cuanto a la conformación de los órganos: el primero, un modelo cerrado que incluye sólo un cierto tipo de actores colectivos; el segundo, semicerrado, que incluye sólo actores individuales; y el tercero, abierto, aceptando la incorporación tanto de actores individuales (ciudadanos comunes) como de actores colectivos de cualquier tipo (organizaciones sociales de base territorial y/o funcional).

Ahora bien, es obvio que los dos primeros modelos lucen problemáticos, aunque por distintas razones. Uno, porque considerando algunas organizaciones (las territoriales) excluye otras (las funcionales), así como a los ciudadanos comunes. La otra, porque al no considerar ningún tipo de organización como sujeto de control, tiende a lesionar el tejido social preexistente (vid. Cunill, 1991). Por tanto, la conclusión es también bastante obvia: si se

trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta con que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado, sino que es preciso dotar a los órganos de suficiente flexibilidad como para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos directos del control social.

En Bolivia, en los hechos, así estaría operando: «... los denunciantes son tanto miembros del CV [Comité de Vigilancia] como directivos de las OTB's, personas particulares, miembros del GM [Gobierno Municipal] y/o directivos de Juntas Vecinales, ampliando el mecanismo de control previsto por la Ley de Participación Popular, que faculta al CV la presentación de denuncias sobre los GM» (Guzmán Boutier, 1998: 151). En correspondencia con esta realidad, una de las recomendaciones formuladas para este caso postula la necesidad de la «ampliación de los mecanismos de control [en el sentido] de explicitar la facultad de personas particulares, organismos cívicos, vecinales, así como el propio GM (Alcalde y/o Concejo) para presentar denuncias respecto de las autoridades del GM...» (Idem. p. 153).

Pero no sólo puede resultar problemático el diseño de los órganos, sobre todo si se trata de asumir el control social como un **derecho** que puede ser reivindicado por cualquier sujeto, sea individual o colectivo<sup>25</sup>. También puede constituirse en un problema el contenido de las funciones que a ellos se les atribuye. La lección que es posible derivar, en este sentido, de la práctica, la exponemos a continuación.

<sup>25</sup> Es interesante constatar que, planteándose el problema de la calidad de representantes de la sociedad civil (y sus alcances) que pueden tener las veedurías a elecciones, Delgado Gutiérrez (1998: 30) sostiene que no se requiere una legislación que las institucionalice, atendiendo a que cualquier ciudadano tiene el derecho de velar para que su participación en el evento electoral sea respetada. El control social sobre la Administración Pública también puede ser considerado como un derecho ciudadano.

### **b.3. Existe una directa relación entre el contenido del control social y sus costos de información y oportunidad, entre otros**

El caso de Bolivia ilustra los tipos de problemas que pueden derivar tanto de una sobrecarga de atribuciones como de su contenido mismo. Allí, tal como se reconoce, «para ejercer un efectivo control social, el Comité de Vigilancia deberá tener conocimiento al menos de los siguientes aspectos: a) El Plan Anual Operativo y su presupuesto... b) Las obras que se ejecutarán... c) El tipo de inversión pública que se realizará... d) La documentación legal... e) Los recursos con los que cuenta el Gobierno Municipal... f) La organización funcional del Gobierno Municipal (qué porcentaje de la participación tributaria se destina a sueldos y salarios)» (Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 13-14). Con base en esas informaciones, el CV debe completar cuatro tipos de formularios: distribución de recursos; información sobre proyectos; ejecución de proyectos; y gestión de proyectos de preinversión y/o inversión (vid. ídem).

Ahora bien, de 122 Comités de Vigilancia (que representan el 39% de los municipios del país) que fueron objeto de un estudio diagnóstico, apenas el 29.5% mencionó que sí controlan —con algunas dificultades— la administración de los fondos de inversión pública; el 61,5% de las CVs manifestó que no realiza el control al manejo y distribución de los recursos de coparticipación tributaria; y sólo el 18% de los CVs hizo denuncias sobre malos manejos administrativos del gobierno (aunque sin que éstas hayan logrado llegar a su destino final que es la Secretaría de Hacienda) (ídem. pp. 55 a 59). Por otra parte, Porcel y Thévoz (1998: 111), señalan que «los estudios de casos realizados, así como otras fuentes, muestran claramente que no existe casi ningún pronunciamiento efectivo, por parte del CV,

en materia de ejecución financiera, menos todavía para una supuesta rendición de cuentas. El mayor control social se ejercita en materia de avance en la ejecución y calidad de las obras. Eso casi inviabiliza un pronunciamiento de parte del CV sobre la rendición de cuentas, que combinaría el control físico con el financiero, un control integral y cruzado...»

Una de las causas básicas de tal hecho es atribuida a la debilidad de los Comités de Vigilancia para asumir tareas que, en sí mismas, son altamente técnicas (ídem. p. 111). Así, como lo expresan claramente Urioste y Baldomar (1996: 34), «para el cumplimiento de las competencias del Comité de Vigilancia se requiere un cierto grado de conocimientos técnicos, por ejemplo para pronunciarse sobre la elaboración o la ejecución de un presupuesto, y resulta difícil elegir un cuerpo colegiado que naciendo desde las comunidades campesinas tenga espontáneamente estas capacidades».

Por tanto, las evidencias aportadas por este caso confirman que el contenido técnico de las atribuciones asignadas a los órganos de control social es, en sí mismo, un inhibidor de su ejercicio. En Colombia, por su parte, hay evidencias respecto de que a medida que crece la envergadura y la cobertura territorial del objeto de la veeduría se reduce el número de personas y comités que pueden hacerlo y de hecho lo hacen. «En esos casos son las ONGs y los gremios empresariales quienes generalmente asumen la función veedora, pues cuentan con los recursos y la calificación necesarios para hacerlo» (Velásquez, 1998: 272).

Claramente también inhibe el ejercicio del control social el hecho de que el cumplimiento de las atribuciones tenga un alto costo de oportunidad para los sujetos sociales. Cuando éstos requieren desplazarse de sus lugares de residencia o cuando

«la responsabilidad cívica que el cargo conlleva, supone la dedicación de un tiempo que ‘en condiciones normales es reservado para la producción agrícola’», tal como ocurre según el diseño

institucional adoptado en Bolivia (vid. Guzmán Boutier, 1998: 140-141), las probabilidades de que el control social sea eficaz son muy reducidas<sup>26</sup>. Más aún cuando los recursos que tiene disponibles no son los adecuados, tal como se apreciará a continuación.

#### **b.4. Un diseño inadecuado de los recursos para forzar la observancia de la Administración, puede operar en contra de la eficacia del control social**

Hemos advertido que si no existen recursos efectivos a disposición del control social para forzar la observancia de los deberes de la Administración Pública, aquél se torna en una falacia.

La formalización de tales recursos parece ser una condición necesaria cuando el control social se institucionaliza orgánicamente, puesto que en este caso la eficacia de las denuncias, y en general, de las acciones que despliegan los órganos, no puede ya depender de la gravitación numérica del control social (como es el caso de una protesta o movilización social) ni de su impacto comunicacional (como es el control desplegado a través de los medios), sino que

**Si no existen recursos efectivos a disposición del control social para forzar la observancia de los deberes de la Administración Pública, aquél se torna en una falacia. La formalización de ellos es una condición necesaria cuando el control social se institucionaliza.**

exige de recursos que se expresen directamente en sanciones puestas a disposición de los órganos de control social por parte del propio Estado. De hecho, un modelo altamente formalizado

como el representado por el caso boliviano, en lo que concierne a los recursos, constituiría una garantía para forzar la observancia de la Administración, en tanto supone la formalización de la trayectoria de las denuncias y la especificación del tipo de sanciones a las que se puede hacer acreedora la Administración Pública. Sin embargo, el caso de Bolivia es también ilustrativo de los problemas que puede causar un diseño inapropiado de las sanciones.

Allí se ha constatado que una de las causas del débil funcionamiento de los órganos de control social es la dispersión de los destinatarios de sus denuncias. La razón central es que «al parecer, la medida que contempla la Ley de Participación Popular, como sanción ante las denuncias fundadas de los Comités de Vigilancia ante el Senado Nacional, son tratadas de evitar pues afectan al conjunto del municipio, y más bien se intentan formas de sanción individualizada, a través de la acción de la Contraloría General de la República» (Rojas Ortuste y Thévoz, 1998: 19). A la existencia de sanciones colectivas que rebasan la delimitación de las reales responsabilidades se une, en este caso, el excesivo tiempo promedio utilizado para el

<sup>26</sup> Tomando en parte en cuenta esto, en agosto de 1997 se dicta en Bolivia el Decreto Supremo No. 24790 que crea el «Fondo de Control Social». Se establece que: «I. El Fondo de Control Social deberá cubrir mínimamente, en favor de los representantes del Comité de Vigilancia, los gastos de pasaje y viáticos para la realización anual, en la capital del Municipio, de las siguientes reuniones...» II. «El Fondo de Control Social deberá financiar también, las visitas de los representantes del Comité de Vigilancia a las comunidades del respectivo distrito o cantón, para conocer la demanda social y verificar la ejecución de las obras...».

descongelamiento de los recursos municipales, a partir de la fecha en que fueron congelados por dictamen del Senado. En total, se estima que el tiempo de congelamiento efectivo es de aproximadamente siete meses, que representa algo más que el 55% del período de una gestión para la ejecución presupuestaria (un año) (vid. Guzmán Boutier, 1998: 147-149).

En suma, el control social dispone en este caso de un expreso recurso para forzar la responsabilización de la Administración Pública, pero su aplicación impone altos costos sociales en vez de sanciones a los responsables de las infracciones.

La situación contraria se presenta cuando no existen recursos, o cuando ellos son precarios o están demasiado circunscritos. La inexistencia de un marco legal que legitime los órganos de control cuando ellos se han instituido puede ser, en sí misma, una fuente de su fragilidad. En el caso específico de la contraloría social en México, se ha asumido que uno de sus problemas es «el hecho de que se carezca de una disposición de carácter legal, suficiente y necesaria que dé obligatoriedad de cumplimiento a los compromisos que asumen las personas que fungen como miembros del Comité y del Vocal de Control y Vigilancia» (Ceballos Urueta, 1996: 249).

A este hecho habría que agregar que el carácter de los recursos disponibles es de fundamental importancia. Evidentemente, la potencial eficacia del control social es muy diferente si los órganos de control social actúan como delegados de los órganos de control interno de la Administración y sólo disponen de los recursos de observancia a ellos asignados (caso de la contraloría social en México) o tienen un espectro amplio de recursos a su disposición que pueden ser activados mediante los órganos de control interno y externo a la Administración Pública y por

la institucionalidad judicial (caso de las veedurías ciudadanas en Colombia). Las lecciones siguientes, si bien requieren mayor contrastación empírica, pueden, en principio, constituirse en alertas.

### **b.5 Mientras mayor es el grado de formalización del control social institucionalizado, mayores son las probabilidades de que se acoten sus alcances y contenidos**

Aun cuando, con los datos disponibles, no es posible extraer conclusiones certeras respecto de la medida en que la formalización del control social influye en su eficacia, el desarrollo de la teoría sobre él posibilita avanzar algunas ideas provisorias.

La primera consideración que surge al respecto es que los efectos de la formalización pueden ser muy distintos, según si ella se refiere a los sujetos, a sus atribuciones, a los recursos para forzar la observancia de la Administración Pública, o a los ámbitos en que el control social se despliega. Predeterminar desde el Estado los sujetos, fijarles sus atribuciones y circunscribir sus ámbitos de acción, contiene el riesgo de desdeñar la dinámica social, de suyo altamente cambiante, sobre todo en lo que concierne al posicionamiento de intereses sociales, correlaciones de fuerza y contenido de los problemas que requieren atención. La formalización de ciertas atribuciones y de ciertos ámbitos puede, por tanto, conducir a excluir otros. El riesgo de la exclusión es aún mayor respecto de la formalización de los sujetos, en la medida que un modelo cerrado (o semicerrado) de por sí supone privilegiar ciertos actores por sobre otros, lo que atenta contra el reconocimiento del control social como un derecho ciudadano, y por ende, viola los principios de pluralismo y libertad en los que se sustenta la teoría

normativa de la democracia. Más aún si la iniciativa ciudadana no es considerada a los efectos de la constitución de los órganos de control social y si la legitimidad de éstos sólo puede ser atribuida desde el Estado. Incluso, en un modelo abierto como el colombiano, el mero hecho de que los canales de control social sean institucionalizados, podría estar aumentando la probabilidad de que se burocratice la práctica fiscalizadora, si se tiene en cuenta que: «en muchos dirigentes cívicos existe la tendencia a creer que ser veedor es un cargo, no tanto una actitud frente al Estado, y que, por lo tanto, la pertenencia a un comité de veeduría da derecho a obtener un carné distintivo y ciertos privilegios ante la comunidad» (Velásquez, 1998: 277).

Sin embargo, una situación distinta pareciera plantearse respecto de los recursos que son reconocidos desde el Estado para lograr que el control de la sociedad sobre la Administración Pública se traduzca en acciones (o rectificaciones) por parte de ésta. En efecto, la existencia de sanciones expresas, así como la formalización de la trayectoria de las denuncias y de sus destinatarios en el seno del Estado, tal como se ha advertido, parece ser una condición necesaria para la eficacia del control social institucionalizado. Afirmar esto, sin embargo, remite a otra lección.

#### **b.6. La dependencia absoluta del control social respecto del control estatal lo torna vulnerable**

En todos los casos, no sólo se reporta debilidad de los órganos de control del Estado, sino falta de coordinación entre sí y con los órganos de control social, y se reconoce que éste es uno de los aspectos más críticos. En este sentido, refiriendo una de las experiencias en Colombia, la de la Red de Solidaridad, se señala:

«si bien la Red de Solidaridad ha comenzado esfuerzos para relacionar las veedurías a los proyectos con los responsables institucionales del control (contraloría y fiscalía) y con los representantes de los derechos de los ciudadanos ante la administración pública (personeros municipales), es deseable profundizar en este sentido. El control social para ser eficaz debe tener «dientes», es decir, consecuencias jurídicas. Por lo tanto, es necesario fortalecer las relaciones entre el control social y el control institucionalizado» (REUNIRSE, 1996: 14). A fines del año 1997 se logra firmar un convenio entre la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, entre cuyas disposiciones figura la de apoyo a las veedurías (vid. REUNIRSE. Restrepo et al, 1998). Sin embargo, en términos generales, se reconoce que «estas formas de participación sólo podrán ser viables en tanto que haya cambios institucionales en los organismos de control y en el trámite de los procesos emprendidos contra funcionarios venales y corruptos, avivatos o ignorantes. Actualmente, y debido a la paquidermia de los organismos de control y del sistema judicial del país [Colombia], no existen mecanismos expeditos para investigar y sancionar, llegando a extremos de impunidad y dando lugar a frustraciones y desilusiones en los grupos que ejercen la veeduría ciudadana y a posiciones fatalistas de no hacer nada porque nada va a cambiar» (Daza, 1998: s.n.). El I Encuentro Nacional por el Control Social y las Veedurías Ciudadanas, celebrado en diciembre de 1996 (vid. web: <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>), no sólo propo- nía legislar sobre la ley de Acciones de Cumplimiento y Populares, así como fortalecer el Derecho de Acción de Tutela como herramienta de apoyo a los comités de veeduría ciudadana, sino, incluso, otorgar a los veedores un fuero jurídico especial y protección policial cuando lo requirieran.

Si a este tipo de conclusiones agregamos la constatación de las falencias en la división de poderes y específicamente en el control externo, que en algunos países se expresa en la ausencia misma de un órgano contralor independiente del Poder Ejecutivo y autónomo<sup>27</sup>, se torna evidente que institucionalidades de control y judicial fuertes e independientes son una condición indispensable para el ejercicio del control social sobre la Administración Pública, cuando pretende ser institucionalizado orgánicamente. En última instancia, la eficacia de éste depende de la existencia de apropiados mecanismos de sanción que puedan ser activados desde el propio Estado sobre la Administración Pública. Por tanto, independientemente del grado de formalización asignado a los modelos de control social, toda vez que se pretende institucionalizar desde el Estado a través de la creación de órganos especiales, se hace directamente dependiente de la propia eficacia del control ejercido desde el Estado. Por definición, pues, si éste es débil, también lo será el control social.

Esta última lección nos coloca ante un serio dilema: ¿será que no es posible un control directo de la ciudadanía sobre la Administración Pública si, desde

el Estado, no se da la condición de una institucionalidad de control y judicial fuertes e independientes? Si ésta no existe ¿habrá que esperar por desarrollarla para que pueda operar aquél? Así planteado el problema, estaríamos enfrentados a un círculo vicioso que, en definitiva, nos dejaría en el mismo punto de partida, cual es el de una débil responsabilización de la Administración Pública frente a la sociedad. Por tanto, el problema requiere ser replanteado en otros términos: ¿puede la ciudadanía, con una relativa independencia de la eficacia del control estatal, actuar como sujeto directo de control? La respuesta exige problematizar sobre los medios, tanto **directos** como **indirectos**, que son puestos a disposición de la sociedad para exigir la responsabilización de la Administración Pública. Además, la respuesta exige un cambio de foco: desde un esfuerzo por comenzar institucionalizando el control social, hacia el desarrollo de las condiciones que son requeridas para que la ciudadanía, sea a través de medios institucionalizados como no institucionalizados, pueda constituirse en sujeto de control sobre la Administración Pública y, eventualmente, pueda también presionar en pos de la mejoría del propio control estatal sobre ella.

#### IV. HABILITAR A LA CIUDADANÍA PARA EJERCITAR EL DERECHO AL CONTROL SOCIAL: UN CAMINO APENAS INICIADO EN AMÉRICA LATINA

Una de las principales lecciones que pareciera desprenderse de la revisión de los modelos de control social institucionalizados, es que no son indiferentes las respuestas que se den a quiénes, cómo, con qué recursos y dónde, no sólo porque ellas

pueden comprometer la democracia sino la propia eficacia de los órganos de control social. De cualquier manera, persiste una interrogante mayor: ¿cuál es el valor que agrega la institucionalización del control social, aún acogidas todas las lecciones que

<sup>27</sup> En México, por ejemplo, recién en abril de 1999 se aprueba la creación de un Órgano Superior de Fiscalización en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda que, en teoría, ejercía un control externo pero que, entre otros problemas, no contaba con una garantía legal plena de su autonomía.

derivan de la práctica? La respuesta ciertamente no es sencilla, puesto que, incluso en los modelos más abiertos, persisten dudas respecto de la medida en que se pueda sostener la autonomía de los órganos sociales respecto de las instancias estatales (vid., por ejemplo, Velásquez, 1998; REUNIRSE, 1999: 25). La única respuesta que se puede esbozar es que un marco jurídico que reconozca el derecho al control social, puede aportar a su legitimación. Sin embargo, una lección fundamental, que ya advertíamos, es que no puede haber real control social institucionalizado orgánicamente sobre la Administración Pública si no existe una apropiada institucionalidad, desde el Estado, contralora y judicial.

Pero las cortes y, en general, el Poder Judicial tienen profundas debilidades en América Latina, al punto que se reconoce que su reforma es una de las más importantes —y más difíciles— de acometer. Por otra parte, órganos expresos dedicados a perseguir la responsabilidad penal de los delitos en representación del Estado y la sociedad, aún están en plena construcción. En Chile, por ejemplo, para 1998, el proyecto de ley que crea el Ministerio Público aún estaba en primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados (vid. Chile. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 1998a). En Colombia, por su parte, recién en 1995 fueron establecidas la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, concebida como el máximo organismo del Ministerio Público, que, entre otras cuestiones, debe diligenciar las quejas que presentan ciudadanos y organismos, recibir los derechos de petición y conocer los procesos disciplinarios que se realizan sobre los servidores públicos.

También suelen ser precarios los órganos establecidos para ejercer un control externo sobre la

Administración (vid. en esta obra los capítulos referidos a las contralorías o tribunales de cuentas y al control parlamentario).

Por fin, las «Defensorías del Pueblo», encargadas de supervisar los derechos y libertades de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración (habida cuenta de las insuficiencias de los controles clásicos), constituyen una realidad muy reciente. En general, datan de la década del 90' y sólo operan en Brasil, México, Costa Rica, Perú, Colombia, Ecuador, Argentina, Guatemala y ahora en Venezuela (a partir de la Constitución de 1999). Se trata, a su vez, de instituciones intrínsecamente débiles puesto que no están basadas en la amenaza de la sanción legal, sino en la persuasión y la publicidad.

Tomando en cuenta lo anterior y retomando nuestro marco de análisis (vid. *supra* II.b), cabe interrogarse acerca de si existen además medios específicos para habilitar a la ciudadanía a ejercer el derecho al control social. A continuación, examinaremos el panorama latinoamericano (y en algunos casos el extra-regional) distinguiendo entre dos tipos de medios: i) aquéllos que proveen a la ciudadanía de instrumentos de acción directos, además de indirectos sobre la Administración Pública, y ii) aquéllos destinados a proporcionar información sobre los actos administrativos y sus razones.

La premisa de la que partimos es que la eficacia del control social no puede sólo depender de las sanciones que se impongan desde el Estado, sino de la medida en que la sociedad disponga de recursos directos para imponer sanciones sobre la Administración o para influenciar sobre sus decisiones, habida cuenta, además, de que está dada la posibilidad real del escrutinio público.

## a. Los recursos de acción directos e indirectos disponibles

Los instrumentos (o recursos) de acción que pueden ser puestos a disposición de la ciudadanía para ejercer un control social *ex-post* sobre la Administración Pública incluyen, a lo menos, tres tipos complementarios: derecho a la revocatoria de mandato y remoción, recursos administrativos y recursos judiciales. Sabemos que también la elección de representantes es un instrumento —el directo, por excelencia, pero éste se aplica más a las autoridades estrictamente políticas.

Por su parte, el ejercicio del control social *ex-ante* requiere de la existencia de instancias de deliberación asociadas a los procesos de formación de las decisiones, a través de las cuales la sociedad, en condiciones de autonomía, pueda influir sobre los contenidos y las orientaciones de las políticas públicas. Recursos clave, en este sentido, son la audiencia pública y la exposición pública de los proyectos de decisiones.

Como apreciaremos a continuación, la oferta que existe en América Latina sobre cada uno de tales recursos es extremadamente limitada y/o sesgada, cabiendo, por tanto, el desarrollo de acciones institucionales orientadas a su consagración plena como derechos de la ciudadanía para el ejercicio del control social sobre la Administración Pública.

### a.1. Poder de veto: revocatoria de mandato y remoción de autoridades

Aunque hay disposiciones que contemplan la posibilidad del referéndum para aprobar o rechazar normativas no sólo de carácter legislativo propiamente tal, sino para actos de gobierno o administrativos que no asumen forma de ley<sup>28</sup>, éste, como medio directo de control político por parte de la ciudadanía, se asocia específicamente al referéndum revocatorio. A través de él, el control social dispone de un recurso directo: el poder de veto.

En este sentido, hay dos casos que destacan dentro del ámbito latinoamericano. En Colombia, la Constitución de 1991 consagra la posibilidad de revocar el mandato a los gobernadores y a los alcaldes (Art. 40 y 250), pero además se vincula el voto ciudadano con el programa propuesto por el elegido, admitiendo así la posibilidad de revocatoria de mandato por incumplimiento del programa de gobierno. Esta figura, conocida como «Voto Programático», se consagra en el artículo 259 y se reglamenta por la Ley 131 de 1994<sup>29</sup>.

Por otra parte, la Constitución de Perú de 1993 consagra la revocatoria del mandato de autoridades electas pero lo extiende a otras; en efecto, en la ley orgánica respectiva promulgada en 1994 (Ley de los derechos de participación y control ciudadanos) especifica que son derechos de control de los

28 Entre las propuestas a la reforma de la Constitución de 1961, previas al proceso constituyente iniciado por el Presidente Hugo Chávez, se incluía este tipo de referéndum (gubernativo) además del constituyente, constitucional y legislativo.

29 La solicitud debe ser motivada; o sea, en la petición (suscrita por un número no inferior del 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del candidato) se debe señalar las razones para solicitar la revocatoria, de la insatisfacción general o si se tratara de incumplimiento del programa, las razones que sustentan esta posición. Se entenderá revocado cuando haya sido aprobado por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario. Únicamente podrán votar quienes lo hayan hecho el día de la elección del gobernador o del alcalde.

ciudadanos: la revocatoria de alcaldes, regidores y de autoridades y magistrados que provengan de elección popular; la **remoción de autoridades** designadas por el gobierno central o regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital; y la demanda de rendición de cuentas a quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción, en lo que concierne a la ejecución del presupuesto y al uso de recursos propios. Para que la remoción se produzca, ella requiere ser solicitada por más del 50% de los ciudadanos de la respectiva jurisdicción electoral o judicial, hecho que debe ser comprobado por el Jurado Nacional de Elecciones.

En suma, aunque ambos países tienden a circunscribir el control social al ámbito local (en Perú se extiende a los magistrados por elección popular), lo vinculan expresamente a mecanismos de rendición de cuentas.

Sin embargo, aunque el poder de veto se ha extendido en la última década, sigue siendo un recurso limitado en América Latina y es, en general, aplicable para autoridades locales. De hecho, sólo la nueva Constitución de Venezuela de 1999 lo contempla para todos los cargos y magistraturas de elección popular (Art. 72). Además, cuando está consagrado, las condiciones institucionales para su ejercicio operan como desincentivos a su uso efectivo<sup>30</sup>.

## a.2. Los recursos administrativos

En cualquiera de los casos, la revocatoria de mandato está mediada por una votación condicionada, e

incluso, por una petición que debe ser formulada por un número dado de ciudadanos, las más de las veces muy difícil de conseguir.

Los recursos administrativos son más accesibles y más directos puesto que, en general, pretenden potenciar las garantías e intereses de los particulares en sus relaciones con la Administración, así como constituirse en medios de revisión de la actuación administrativa. Ellos están destinados a asegurar el procedimiento anterior a la acción, que los interesados pueden hacer valer ante el Poder Judicial y pueden derivar en la reversión de una decisión o de una política, una compensación, una explicación, etc.

Ahora bien, como se puede apreciar en el cuadro No. 3 (ver página siguiente), los recursos administrativos disponibles también suelen ser limitados. Por otra parte, el conocimiento y, por ende, el uso potencial de ellos no está siempre asegurado en América Latina. Esta conclusión puede derivarse de constatar que no existen en todos los países «leyes de procedimientos administrativos»; una de cuyas ventajas es que permiten sistematizar (y por lo tanto, facilitar el conocimiento de) los deberes de la Administración para con los particulares en relación con los procedimientos administrativos, así como los derechos de los ciudadanos respecto de aquélla.

En sí, ha sido reconocida la importancia de la ley administrativa como una forma de control social sobre la Administración Pública (vid. Hill y Gillespie, 1996). Si se tiene en cuenta que a las

---

<sup>30</sup> Vid. *supra* nota 29 y los requisitos para la remoción de autoridades en Perú. La nueva Constitución de Venezuela estipula que un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar un mandato (en su mitad). Se establece que cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario hubieran votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos, se considerará revocado el mandato (Art. 72).

| La disponibilidad de leyes de procedimientos administrativos y de recursos administrativos en América Latina |   |   |
|--|---|---|
| <b>Argentina</b>   | Ley No. 19549 del 27/04/72: Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y Reglamento de Procedimientos Administrativos (varias modificaciones)   | Establece los recursos de reconsideración, jerárquico y de alzada, a través de los cuales pueden impugnarse actos de alcance individual y general |
| <b>Bolivia</b>   | No existe una consolidación   |   |
| <b>Brasil</b>  | " " " " "   |   |
| <b>Chile</b>   | " " " " "   |   |
| <b>Costa Rica</b>  | Ley General de la Administración Pública, del 02/04/78 (contiene un libro "Del Procedimiento Administrativo")   | Establece los recursos de revisión, queja, etc.   |
| <b>Cuba</b>  | No existe una consolidación (la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, en la parte pertinente, se refiere al procedimiento para reclamar en la vía jurisdiccional contra decisiones o actos administrativos) |   |
| <b>Guatemala</b>   | Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96  | Establece varios recursos y el derecho de petición  |
| <b>Honduras</b>  | Ley de Procedimiento Administrativo, del 28/09/87   | Reconoce los recursos de apelación, reposición, revisión  |
| <b>México</b>  | Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994  | Contempla como único recurso el de revisión   |
| <b>Nicaragua</b>   | Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley No. 290), del 03/06/98   | Contempla los recursos de revisión y apelación (en la vía administrativa)   |
| <b>Panamá</b>  | No existe una consolidación. El "Anteproyecto de Ley por el cual se regula el Procedimiento Administrativo General" que persigue este propósito, está pendiente de revisión y decisión                                      |   |
| <b>Perú</b>  | Decreto Supremo No. 02-94-JUS "Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos", del 28/01/94  | Contempla los recursos de reconsideración, apelación y revisión (Decreto Supremo No. 006-67-SC)   |
| <b>Uruguay</b>   | Decreto 500/991 "Normas Generales de Actuación Administrativa en la Administración Central", del 27/09/91   | Establece el recurso de revocación  |
| <b>Venezuela</b>   | Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, del 8/12/80   | Establece los recursos de reconsideración, de revisión y jerárquico   |

debilidades en los recursos administrativos se agregan déficit serios en el funcionamiento de los tribunales y cortes administrativas y agencias de investigación especializadas, el panorama no luce alentador respecto de la disponibilidad de este tipo de recursos para el ejercicio del derecho al control social.

### a.3. Las acciones ciudadanas en defensa de intereses públicos

Si se acepta que «el problema tradicional del Poder Judicial en la región ha sido no sólo el de su grado de independencia, sino el de su irrelevancia en asuntos que digan relación con el ejercicio del poder público» (González, 1997: 21), hay que admitir que las denominadas «acciones de interés público» constituyen un medio para forzar al Poder Judicial a involucrarse en los temas públicos. Esto, habida cuenta de que tales acciones constituyen mecanismos que dispone la ciudadanía para someter un asunto público o proteger un derecho, sobre todo, ante los órganos jurisdiccionales, y poner en funcionamiento un proceso jurisdiccional.

Entre las acciones de interés público, pueden incluirse los mecanismos de protección de derechos humanos, tales como el *habeas corpus* —libertad y seguridad personal—, el *habeas data* y el amparo individual; sin embargo, acá interesan aquellas asociadas a la protección de intereses públicos. En este sentido, cabe preguntarse cuáles son los instrumentos que les permiten a los ciudadanos —sea en forma individual o a través de organismos sociales— acceder a la autoridad judicial para exigir la responsabilización de la Administración Pública.

Un recurso clave es, sin duda, el **derecho de petición**. Este, en el caso de México, consiste en

la facultad que tiene cualquier persona para poder dirigirse a la autoridad solicitando algo y el deber de ésta de contestar por escrito. Se ha destacado que «representa el antecedente jurídico más importante que posibilita la colaboración de la ciudadanía en diversos ámbitos, destacando su participación en la Contraloría Social» (Vázquez Nava, 1991). Ha sido, asimismo, uno de los más significativos recursos usados por las veedurías ciudadanas en Colombia. El está consagrado en la Constitución de 1991 (art. 23) como el derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivo de interés general o particular, y a obtener pronta resolución. Está establecido que las autoridades tienen 15 días para contestar las peticiones que se refieren a asuntos de interés general o explicar su retraso, e incluye el derecho de solicitar información sobre las acciones de las autoridades; en cambio, en México, no cubre estos aspectos ni existen plazos impuestos a las autoridades para contestar.

En cualquier caso, prácticamente todos los países donde ha sido posible acceder a documentación, consagran el derecho (o recurso) de petición. Además de México y Colombia, existe en Bolivia, Brasil (en defensa de derechos o contra ilegalidad o abuso de poder), Chile, España (derecho de petición individual o colectivo), Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. En algunos países, sin embargo, es sólo en la última década que ha sido regulado y tiende a ser la única acción de interés público consagrada. De los casos analizados, sólo la Constitución de 1988 de Brasil y la Constitución de 1991 de Colombia contemplan también la «**acción popular**» (en el primer país, para anular actos). Este tipo de recurso es de fundamental importancia en la medida que permite

a los ciudadanos velar por la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, etc. Sin embargo, aún así concedido, para el año 1998 este mecanismo todavía no se había reglamentado en Colombia\*.

De efectos similares a la acción popular es la **acción de amparo** en Argentina, la que, a raíz de las reformas constitucionales de 1994, pueden interponer tanto los afectados como organizaciones sociales registradas (y el Defensor del Pueblo) «contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el medio ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor así como a los derechos de incidencia colectiva», además de toda persona contra actos u omisiones de autoridades públicas o particulares que lesionen, restrinjan, alteren o amenacen derechos y garantías reconocidas por la Constitución. Sin embargo, los alcances reales del uso de este recurso por parte de las asociaciones que actúan en defensa de derechos de incidencia colectiva, queda supeditada a la ley que determinará sus requisitos y formas de organización, al punto tal que «permanece en la incógnita el alcance que el amparo colectivo tendrá para el fortalecimiento de las acciones de interés público» (González, 1997: 28). El vacío de reglamentación parece aún persistir.

La acción de amparo también está instituida a nivel constitucional en Guatemala (sujeta a una ley para su desarrollo), México, Brasil (mandato de seguridad), Bolivia, Perú, Costa Rica, Paraguay y Venezuela. En Chile, se denomina «recurso de protección» y puede

ser interpuesto por cualquier persona natural o jurídica afectada y por entes colectivos aun cuando no tengan personalidad jurídica, pero excluye la protección de los derechos sociales, con la excepción del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación (aunque en este caso se exige que la acción deba ser arbitraria e ilegal).

En Colombia, el principal mecanismo de amparo es la **acción de tutela** consagrada por la Constitución de 1991 y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, y que tiene como propósito solicitar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública —incluidas, autoridades judiciales—. La tutela puede ser interpuesta tanto por los perjudicados como por el Defensor de Pueblo y los personeros municipales. Otro recurso de fundamental importancia para el ejercicio del control social es la **acción de cumplimiento**, cuyo propósito es permitir que cualquier persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

Conforme a estudios realizados, la tutela ha venido a suplir el vacío de justicia existente (González, 1997: 33), e incluso, la inactividad del Poder Ejecutivo y del Congreso respecto de tareas críticas para los ciudadanos. En cualquier caso, la importancia de la disponibilidad de este tipo de acciones, en particular de las acciones de cumplimiento y en general de todos los instrumentos jurídicos, se hace evidente cuando se constata que ellas le asignan a su vez eficacia al derecho de petición. De hecho, si una acción de cumplimiento prospera, le

---

\* **Nota del Editor:** Para efectos de actualizar ciertos apartes de este artículo, debe indicarse que mediante la Ley 472 de 1998 se regularon las acciones populares y de grupo. Así mismo, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto-Ley 1122 de 1999, de varias menciones en este artículo.

sigue una sentencia ordenando a la autoridad no sólo que cumpla su deber en un caso dado, sino que respete un derecho de petición.

La importancia de las Acciones Ciudadanas de Interés Público (ACIPs) ha sido reconocida por muchas organizaciones de la sociedad. Algunas —como es, por ejemplo, el caso de FORJA en Chile—, se han propuesto difundirlas, promover la necesidad de organizarse, y apoyar a la ciudadanía concernida en el establecimiento de estrategias para el levantamiento de ACIPs, sea que tales estrategias incumban a acciones judiciales, administrativas o comunicacionales. Hay, pues, en ciernes un reconocimiento social del valor que este tipo de recursos puede tener para la defensa de intereses colectivos y, en particular, como instrumentos de control social del aparato estatal.

Es claro, en este sentido, que la apelación al derecho para reclamar derechos es un eje clave de las ACIPs. Es más, que frente a las debilidades de los organismos de control del Estado, ellas pueden constituirse en un instrumento de la ciudadanía, vía el poder judicial, o al menos, en un medio para acceder al escándalo público a través de los medios (vid. Smulowitz, 1997: 435).

Una condición necesaria a tales efectos es la consagración jurídica de estas acciones —incluida su reglamentación— en términos tales que efectivamente se puedan ejercitar como derechos ciudadanos. La conclusión preliminar al respecto es que ésta condición no está siendo satisfecha plenamente en América Latina.

Una situación similar parece estar planteada respecto de una condición básica para habilitar a la ciudadanía en el ejercicio del derecho al control social *ex-ante* sobre la Administración Pública. Nos referiremos a ella a continuación.

#### **a.4. Las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisión**

El despliegue de la función de crítica y control por parte de la sociedad sobre la Administración Pública reclama, como condición, el deslinde entre las competencias políticas que incumben a la esfera social y a la esfera estatal. La premisa relativa a una relación sólo regulativa (y no constitutiva) de la sociedad con la Administración Pública alude a esta condición, expresándose en la total autonomía política del control social. Otra condición básica, como hemos advertido, para el ejercicio del control social, es la recuperación de un modelo de formación de las políticas y decisiones públicas que sea discursivo. Esta premisa, referida a la posibilidad de una interacción política racionalizada comunicativamente, junto con el pluralismo en la representación social, le dan una direccionalidad precisa a la constitución de arenas públicas de mediación entre la esfera estatal y la esfera social, haciendo a su vez posible que el control social no sólo se concentre en los resultados de la acción administrativa sino en la formación de las decisiones (vid. Cunill, 1997: 165 a 180).

Existen múltiples experiencias en América Latina que propenden a la creación de órganos de participación ciudadana, así como una rica tradición jurídica sobre la materia. Sin embargo, la mayoría de las instancias están circunscritas al ámbito local. Por su parte, aquellas instituidas en el ámbito nacional en general tienen por propósito concertar aspectos de las políticas públicas (sobre todo económicas y sociales) y por ende, suelen traducirse en la corresponsabilización en los procesos de formación de las políticas y decisiones gubernamentales, así como en la exclusión de amplios sectores

sociales. Las modalidades de control social *ex-ante* de la Administración Pública que admiten la posibilidad de la deliberación pública, en condiciones de real autonomía, y que consagran la igualdad y el pluralismo político de la participación ciudadana, suelen ser contingentes a coyunturas políticas, y por ende, vulnerables.

La consagración jurídica de arenas públicas de deliberación bajo tales términos es, por tanto, fundamental. Las audiencias públicas y la exposición pública de los anteproyectos de actos administrativos generales, fundamentadas legalmente, crean una oportunidad para la constitución de tales arenas públicas. Sin embargo, de la revisión de la normativa sobre el particular se desprende que existen pocos avances en este sentido en América Latina.

Probablemente, Colombia presenta los mayores avances al respecto. La Constitución de 1991 establece que las entidades administrativas deben informar públicamente sobre los proyectos de decisiones que afecten a todos o a algunos grupos y escuchar previamente sus opiniones. En 1999 se dicta, a su vez, un decreto (No. 1122 del 26 de junio) que establece para una serie de casos, la obligación de publicar con antelación no inferior de 15 días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo de carácter general; establece la fecha límite para la recepción de las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas; y determina que sólo vencido el plazo se podrán expedir las regulaciones con

una motivación que dé cuenta razonada de la aceptación o rechazo.

Por otra parte, una ley de diciembre de 1998 (No. 489) consagra la posibilidad de las audiencias públicas (art. 33) para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de las entidades públicas. La ley deja a la discrecionalidad de la Administración decidir la conveniencia y oportunidad de tal convocatoria. Sin embargo, también se dispone que las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, aunque sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la Administración. En todo caso, la ley señala que ésta deberá explicar a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.

Las audiencias públicas también han sido consagradas en Argentina, convocadas por la máxima autoridad de una serie de organismos con el fin de difundir los resultados de su gestión<sup>31</sup>. Además, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos dispone que las iniciativas correspondientes a actos administrativos de carácter general «podrán ser sometidas a información pública cuando su naturaleza así lo justifique. Asimismo, podrá requerirse el parecer de personas o entes ajenos a la Administración, inclusive de los que ostenten la representación de intereses sectoriales» (Título IX.107). Una disposición muy similar está establecida en la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica.

---

31 En el marco de la Ley No. 24.629 y con la finalidad de mejorar el desempeño del Sector Público Nacional, el Decreto 928/96 del 8/8/96 establece un conjunto de pautas de aplicación mandataria para un conjunto de organismos con alta significación social y económica. Entre tales pautas se contemplan: plan estratégico; estado de resultados y memoria anual que contenga los principales indicadores de desempeño operacional; y audiencia pública, convocada por la máxima autoridad de cada organismo para difundir los resultados de la gestión (vid. Argentina. Secretaría de la Función Pública, 1998).

Sin embargo, en ambos casos (a diferencia de Colombia), la exposición pública de los anteproyectos de decisiones generales queda supeditada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas. Por otra parte, en Puerto Rico, la ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, del 12 de agosto de 1988, dispone que siempre que una agencia pretenda adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento, debe publicar un aviso en un periódico de circulación general. Señala que la agencia proveerá oportunidad para someter comentarios por escrito en un plazo dado (Sec. 2.1 y 2.2), lo cual naturalmente coarta las posibilidades reales de deliberación pública.

Ambos instrumentos, en cambio, tienen un amplio uso en el ámbito extra regional<sup>32</sup>. El desbalance es todavía más evidente respecto de la condición *sine qua non* del control social: la información.

### **b. La información sobre los actos administrativos y sus razones: la condición básica del escrutinio público y de la deliberación pública**

Si en algo existe consenso es que si no hay información, ninguno de los otros mecanismos puede realmente operar. Es más, en el extremo, podría obviarse no sólo la institucionalización del control

social, sino, incluso, la consagración de recursos como los mencionados hasta ahora, pero aun así podría existir la posibilidad del control social si es que está asegurada la del escrutinio público. Éste es el que crea las condiciones a la formación democrática de opinión pública y, si ella existe, también puede de la sociedad —sea apelando a los medios de comunicación o a las movilizaciones— ejercer presión social sobre la Administración Pública, aun cuando no disponga de ningún otro mecanismo a ese fin.

Al respecto caben dos consideraciones (vid. Manin et al, 1999: 24): i) como ciudadanos, nunca conoceremos todo lo que los gobernantes y sus agentes administrativos conocen y lo más probable es que tampoco querríamos saberlo, de hecho, se supone que ellos actúan como nuestros agentes; ii) lo anterior, sin embargo, no puede implicar que nuestras informaciones deban depender de lo que los gobiernos quieren que conozcamos. Como lo postulan los autores en referencia, las implicaciones institucionales de esto son obvias: *«we need independent electoral commissions, independent accounting offices, independent statistical agencies. To coin a term, we need «accountability agencies», independent of other branches of government and subject to direct popular control, perhaps through elections»*.

<sup>32</sup> Sólo para referirnos a la Península Ibérica: en Portugal, el Código de Procedimiento Administrativo, del 31 de enero de 1996 (Decreto ley No. 6/96), contiene una serie de disposiciones relativas a la audiencia de los interesados antes de ser tomada la decisión final (Art. 100 a 103). La exceptúa en caso de que la decisión sea urgente y en otros. También es atribuida legitimidad para iniciar el procedimiento administrativo o intervenir en él a los titulares de derechos o intereses legalmente protegidos y las asociaciones que los defiendan, así como a los titulares de intereses difusos y a las asociaciones dedicadas a su defensa (Art. 52 y 53).

En España, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30-92 del 26 de noviembre), en su art. 84 se refiere al «trámite de audiencia». Dispone que, instruidos los procedimientos [que han de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración], e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados, salvo en lo que afecte a los supuestos de excepción del derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Se señala que los interesados, en un plazo dado, pueden alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Por otra parte, el art. 86 se dedica a la «información pública», señalándose que el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

Sin embargo, si nos referimos a la Administración Pública, la creación de este tipo de agencias no es suficiente para asegurar su responsabilización; menos a través del control social. Por tanto, queda aún abierta la pregunta sobre los tipos y formas de información susceptibles de habilitar a la ciudadanía para el control sobre el gobierno, así como sobre cuáles son los diseños institucionales a través de los cuales se puede operacionalizar la exigencia del derecho al escrutinio público.

Las respuestas que se tienden a ofrecer actualmente a este tipo de interrogantes enfatizan en la revelación de los resultados de la actividad administrativa, además de sus procesos y sus gastos; privilegian, de hecho, el conocimiento por el público de los objetivos, indicadores de desempeño, estándares de los servicios y agencias públicas, entre otros.

Ahora bien, es evidente que la orientación reciente de la Administración a enfocar la atención en los resultados provee mecanismos valiosos de información a la ciudadanía, tanto como las «cartas de ciudadano». Sin embargo, son tipos de información que no dan cuenta acerca de las razones de los actos administrativos, no tienen un respaldo jurídico que haga exigible el derecho a acceder a ellas, ni necesariamente suponen la participación ciudadana en la formación de las decisiones<sup>33</sup>. Siendo, además, uno

de los ejes de atención de esta obra, nosotros proponemos revisar otros dos instrumentos de información: i) la exigencia de la rendición de cuentas; y ii) el derecho de libre acceso de los ciudadanos a la información pública. Ambos, junto con las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisiones, se expresan en derechos que pueden ser exigidos judicial o legalmente. Todos ellos, además, pueden ayudar a responder el test del «gobierno abierto» en el sentido sugerido por Clark (1996): que el público sea habilitado para conocer las (auténticas) razones de las (reales) políticas y decisiones administrativas, que es una condición *sine qua non* para el ejercicio de la democracia deliberativa en la formación de las decisiones públicas.

### **b.1. La exigencia de la rendición de cuentas**

Es indudable que la rendición de cuentas, fundamentada —y por ende, obligada— legalmente, abre una oportunidad para que el público pueda conocer las razones de las acciones y decisiones públicas.

Ahora bien, además del caso boliviano (en conexión con la existencia de los Comités de Vigilancia, y para el ámbito municipal) y una disposición genérica en la nueva Constitución de Venezuela («los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el

---

33 Por ejemplo, es interesante observar que, no obstante las críticas que se le han formulado a las Cartas de Ciudadanía (*Citizen Charter*) tal como fueron concebidas originalmente en el Reino Unido, en América Latina se tiende a adoptar ese mismo modelo. De hecho, en Chile, las «Cartas de Servicio» pretenden garantizar estándares mínimos de calidad que tengan el carácter de derechos exigibles por los usuarios de organismos públicos y establecer los mecanismos de queja y compensación por su no cumplimiento. Sin embargo, no se prevé la participación de los usuarios en su elaboración; sólo se recomienda revisar anualmente las quejas y sugerencias recibidas y hacer una encuesta anual a los usuarios (vid. Instructivo Presidencial No. 41 del 01/12/98).

En Argentina, el «Programa Carta Compromiso con el Ciudadano» tampoco contempla la participación ciudadana (vid. Argentina. Secretaría de la Función Pública, 1998).

programa presentado»/ Art. 66), conocemos sólo el caso de Perú, donde la exigencia de la rendición de cuentas tiene un fundamento y una regulación legal, pero circunscrita y de difícil actualización. Allí, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, promulgada en el año 1994, reconoce como un derecho la demanda de rendición de cuentas a quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción (vid. *supra* punto a.1.) con respecto a la ejecución del presupuesto y al uso de recursos propios; establece, además, que la autoridad tiene un plazo de 60 días para responder el pliego interpelatorio, debiendo publicarlo junto con su respuesta. Pero, por otra parte, establece (Art. 34) que para que se acredite la rendición de cuentas se requiere que, con un máximo de 50.000 firmas, la solicite cuando menos el 20% de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.

Por otra parte, en Chile, la obligación legal de la cuenta pública anual de los alcaldes, con mención específica de los contenidos precisos que debiera señalar, entre otros aspectos, recién es establecida por una Ley de marzo de 1999, y sólo circunscrita a un resumen para la ciudadanía.

## **b.2. El derecho al libre acceso de los ciudadanos a la información pública**

Donde existen los mayores déficit es precisamente en este campo, que es el más clave para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho al control social sobre la Administración Pública, habida cuenta de que las asimetrías de la información constituyen su principal obstáculo.

Mientras más especializada sea la información, menores son las probabilidades de que ella sea accesible por la ciudadanía concernida. El libre acceso a la información pública, además de facilitar el

conocimiento por parte de la sociedad de las razones de las decisiones públicas, contribuye a que agencias de la ciudadanía, con las competencias técnicas necesarias, traduzcan la información especializada. Es notable, en este sentido, el incremento de las organizaciones sociales o simplemente de los grupos de ciudadanos cuyo propósito es «conquistar» información sobre las acciones, decisiones o gastos de la administración y exponerla a la opinión pública.

Existen observatorios ciudadanos que publican en la prensa interrogantes dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar el rendimiento de cuentas en torno a las políticas públicas (vg. Observatorio Ciudadano de la Educación, México), o los resultados del análisis de la gestión municipal (vg. Laboratorio de Observación de la Gestión Urbana, LOGU, en Cali, Colombia). Incluso, hay ONG (vg. Transparencia en la Administración de los Estados, Argentina) que están desarrollando sistemas para el seguimiento de las contrataciones del Estado por Internet. Comienzan a operar, además, agrupaciones de ONG en pos de la transparencia gubernamental (vg. Foro Social para la Transparencia, en Argentina) y movimientos gremiales con este mismo propósito (vg. Movimiento en Defensa da Ética e Eficacia do Fisco Paulista, en Brasil). Transparencia Internacional y el Proyecto Responsabilidad Anticorrupción en las Américas constituyen, a su vez, ejemplos de acciones de amplio alcance de monitoreo efectuado por la sociedad civil, con apoyo de agencias internacionales. Es indudable, sin embargo, que las diversas agencias de la ciudadanía, pueden incrementar notablemente su eficacia si existe la exigencia de que las decisiones y acciones gubernamentales y de los entes privados que utilizan recursos públicos sean transparentes y, por ende, si se instituye el derecho de la sociedad a ser informada acerca de los asuntos que le conciernen.

Ahora bien, el derecho a ser informado, como lo destaca Osorio (1998: 20), recae en la categoría de derechos humanos sociales, que son los que permiten exigir alguna cosa (derechos con libertad positiva o con libertad-capacidad), sin que se pueda renunciar a ellos (derechos inalienables), «por tanto, debe existir siempre la disponibilidad de información para que exista el acceso a ella en el momento en que [cualquier individuo] lo estime oportuno, para que realmente sea una libertad-capacidad».

Esa libertad-capacidad está en gran medida asegurada jurídicamente en Europa y Norteamérica. Con ello, se reconoce que las decisiones acerca de la revelación de la información pública deben ser materia legal, en tanto el derecho de acceso requiere de un derecho de apelación, sea directamente ante las cortes o ante cuerpos independientes encargados de las audiencias de apelación en caso de ser negado el acceso a la documentación (vid. Clark, 1996: 25). En Francia, por ejemplo, una ley del 17 de julio de 1978, establece la regla que «los documentos administrativos son comunicables de pleno derecho a las personas que los solicitan». Pero, además, esta ley instituye la figura de una autoridad administrativa independiente, encargada de asesorar a los administrados en el establecimiento de sus nuevos derechos. En relación con los antiguos

procedimientos administrativos de acceso a la información administrativa, se reconoce que ahí radica la innovación mayor que se operó en 1978: «éstos no concedían a los administrados otras garantías que el recurso al juez, es decir, una garantía que actuaba con una demora excesiva en un sector donde la rapidez de la respuesta al administrado es esencial» (Jegouzo, 1994: 19). En este caso, los poderes de la agencia proceden fundamentalmente de la persuasión y de que sus dictámenes frecuentemente son seguidos por el juez administrativo (ídem p. 21). En Portugal, la ley que regula el acceso a los documentos de la Administración (Ley No. 65/93 del 26/08/93) crea la «Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos» (CADA), también como una entidad pública independiente, pero que funciona junto a la Asamblea de la República. A ella son derivadas las reclamaciones de los ciudadanos, correspondiéndole además velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley<sup>34</sup>.

En sí, con la excepción notable de Gran Bretaña<sup>35</sup>, la libertad de información sobre las actividades gubernamentales tiende a estar basada en un modelo legal. En cambio, en América Latina, según lo evidencia una averiguación expresa<sup>36</sup>, en general, no está consagrado el derecho al libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa.

34 La Ley No. 8/95 del 29/03/95 contiene el Reglamento Orgánico de apoyo a la CADA y modifica algunos artículos de la Ley 65/93. Por su parte, la Ley No. 44/99 del 16/7/99 introduce otro conjunto de alteraciones a la Ley 65/93.

35 En el interesante trabajo de Clark (1996), se revela que los últimos gobiernos conservadores desecharon el modelo legal del gobierno abierto, oponiéndole un modelo «gerencial» (*managerial model*). Sostiene que: «*the legal model is a much more radical political project than the managerial version, which seek to reduce secrecy by administrative means and by strengthening existing forms of parliamentary accountability*» (p. 26). El autor aclara, sin embargo, que existen en ese país también reformas que pueden ser atribuidas a la influencia del modelo legal, que incluyen el acta de acceso a la información del gobierno local de 1985 y otras para la información sobre salud, seguridad y ambiente.

36 Bajo la conducción de la Lic. Maigualida Torres, como soporte a este trabajo, el CLAD estableció contactos en cada uno de los países de América Latina y la Península Ibérica para recabar los datos sobre la existencia de legislación sobre el particular, así como sobre procedimientos administrativos. Al momento de redactar este documento no había respondido El Salvador. Los datos obtenidos se sintetizan en el Cuadro No. 4.

Además, en los pocos países en que es reconocido este derecho, no se consignan responsabilidades ni sanciones ante el incumplimiento de los derechos garantizados por la ley. Sólo en la Constitución de Colombia aparece que los derechos de libre acceso a los documentos públicos y de petición de informaciones tienen el carácter de derechos fundamentales de aplicación inmediata, que contempla la obtención de protección judicial a través de mecanismos especiales, en particular la acción de tutela (vid. Osorio, 1998: 21). Por otra parte, en Chile la reciente ley (diciembre 1999) que reconoce este derecho, establece también un procedimiento para hacer valer el derecho de apelación ante los tribunales de justicia, así como las sanciones respectivas. Sin embargo, ambos casos han suscitado críticas que llaman la atención sobre la ausencia de una instancia expedita de reclamación del derecho a la información.

En el cuadro No. 4 se sintetiza el panorama latinoamericano según los datos obtenidos. Ellos son

concluyentes por sí mismos, por lo que cabe finalizar recurriendo a una aseveración de Clark (1996: 23): «cualquier proyecto para un gobierno más abierto es en su esencia político, referido a un traslado de poder; por lo tanto, requiere del desarrollo de una estrategia que obligue a quienes detentan la información oficial a conceder ese poder». El camino, en este sentido, está apenas iniciado en América Latina. A lo más, conseguimos políticas para hacer accesibles ciertas informaciones a través de Internet (ver cuadro No. 5). Y si bien es cierto que hace falta plantearse la necesidad de completar el derecho a la transparencia de los asuntos públicos con una verdadera obligación para las administraciones de poner en práctica políticas espontáneas [o inducidas] de información en los sectores donde debe ser mejorada la democratización de la acción administrativa (Jegouzo, 1994: 28), esto no puede sustituir a lo primero. Menos si consideramos las enormes brechas sociales en el acceso electrónico que existen en la región.

| C<br>U<br>A<br>D<br>R<br>O<br>4 | El libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa.<br>La legislación disponible en América Latina<br>a fines de la década del 90  |    |
|---------------------------------|---|----|
|                                 | Reconocimiento Jurídico   |    |
|                                 | Normas reguladoras**  |    |
|                                 |   |    |
| Argentina                       | No (Sólo algunas provincias: Buenos Aires y Chubut).  | No |
| Bolivia                         | No (*)  | NO |
| Brasil                          | · La Constitución de 1988, art. 5º, XXXIII, establece: "todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán prestadas en el plazo de la ley, bajo pena de responsabilidad, reservadas aquellas cuyo secreto sea imprescindible a la seguridad de la sociedad y el Estado".<br>El art. 37 establece que la ley reglamentará las formas de la participación de los usuarios en la Administración Pública directa e indirecta, regulando especialmente:<br>I. Las reclamaciones relativas a la prestación de servicios públicos en general... | No |

| C<br>U<br>A<br>D<br>R<br>O<br>4 | El libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa.<br>La legislación disponible en América Latina<br>a fines de la década del 90  |   |
|---------------------------------|---|---|
|                                 | Reconocimiento Jurídico   | Normas reguladoras**  |
| Brasil                          | <p>II. El acceso de los usuarios a registros administrativos y a informaciones sobre actos de gobierno, observando lo dispuesto en el art. 5° X e XXXIII...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· La Ley 8159 del 09/01/91 dispone sobre la política nacional de archivos públicos y privados.</li> <li>· El Decreto 2134 del 24/01/97 reglamenta el artículo 23 de la Ley 8159 que dispone sobre la categoría de documentos públicos sigilosos y el acceso a ellos</li> </ul>   |   |
| Chile                           | <p>La Ley No. 19.653 sobre Probidad Administrativa del 14/12/99 establece que "son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial". Dispone que la publicidad se refiere también a entes privados que presten servicios de utilidad pública y señala las causales de excepción en ambos casos.</p>  | <p>La Ley 19653 establece el procedimiento para hacer exigible el derecho. Supone la intervención de los tribunales de justicia</p> |
| Colombia                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· La Ley 57 del 5/07/85, "Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales", establece que "toda persona tiene derecho 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" (Art. 12).</li> <li>· La Constitución de 1991 faculta el libre acceso a los documentos de las oficinas públicas</li> <li>· El Decreto No. 1122 del 29/06/99, "por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos... ", establece que las personas, en sus relaciones con la Administración Pública, tienen el derecho al acceso a los registros y archivos de la Administración Pública en los términos previstos en la Constitución y las leyes (Art. 10,5).</li> </ul> | No  |
| Costa Rica                      | No (*)  | No  |
| Cuba                            | No  | No  |
| Ecuador                         | No (*)  | No  |
| Guatemala                       | La Constitución de 1985, reformada en 1993, consagra la publicidad de los actos administrativos.  | No  |
| Honduras                        | No (*)  | No  |
| México                          | No (*)  | No  |
| Nicaragua                       | No  | No  |
| Panamá                          | No  | No  |
| Paraguay                        | No  | No  |

| C<br>U<br>A<br>D<br>R<br>O<br>4  | El libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa.<br>La legislación disponible en América Latina<br>a fines de la década del 90  |                      |
|--|---|----------------------|
|  | Reconocimiento Jurídico   | Normas reguladoras** |
| Perú   | El Decreto Legislativo No. 757 del 08/11/91 ("Dicha Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada"), dispone que "los documentos, antecedentes, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos y toda otra información que las entidades del sector público tengan en su poder, deben ser suministrados a los particulares que así lo soliciten. En caso de ser necesaria la expedición de copias, los interesados deberán sufragar los correspondientes gastos. Quedan exceptuadas la documentación e información que puedan afectar a la seguridad nacional y las relaciones exteriores, las que tengan alcances y circulación meramente internos de la administración pública, y las correspondientes a los particulares que tengan carácter reservado conforme a los dispositivos legales vigentes o que se refieran a secretos comerciales o tecnológicos" (Art. 35). | No                   |
| Puerto Rico  | No (*)  | No                   |
| República Dominicana   | No  | No                   |
| Uruguay  | No (*)  | No                   |
| Venezuela  | La nueva Constitución, aprobada en diciembre de 1999, establece que "los ciudadanos y ciudadanas... tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto..." (Art. 143).  | No                   |
| (**) Corresponden a normas que, entre otras cuestiones, consagran responsabilidades y sanciones ante el incumplimiento de los derechos garantizados por la normativa jurídica. |   |                      |
| (*) No se reportó información. Se infiere que no existe.   |   |                      |

## V. CONCLUSIONES

Actualmente es difícil imaginar una estrategia que posibilite el incremento de la responsabilización de la Administración Pública al margen del protagonismo societal. Al respecto, hemos hecho deliberada abstracción de dos actores, los medios de comunicación y los movimientos y organizaciones sociales especializadas. La razón no responde a que tales actores no estén también sometidos a límites o a que, en sí mismos, no puedan ser objeto

de problematización. Es posible referirse a ambas cuestiones, pero hay un hecho evidente: ambos, en la práctica (aunque con matices y diferentes impactos), ejercen un control social. En cambio, el actor que suele estar ausente es la ciudadanía misma. De allí que ella, y no los otros, por más que eventualmente puedan ser considerados sus agentes, se haya convertido en el foco de atención de este trabajo.

| C<br>U<br>A<br>D<br>R<br>O<br>5  | Ejemplos de prácticas y medidas gubernamentales para mejorar la información administrativa por medio de Internet en América Latina (*) |   |
|--|--|---|
|  | Argentina  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· La página web "Cristal, Transparencia en la Gestión Pública" (aun en desarrollo) permite acceso a datos económicos como ejecución presupuestaria de cada organismo; gestión de los programas y prestaciones sociales y aplicación de los recursos asignados; licitaciones y contrataciones directas. Se prevé que la página será controlada por el Foro Social para la Transparencia, conformado por una serie de ONG.</li> </ul>  |
|  | Brasil   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· El web site <a href="http://www.mare.gov.br">http://www.mare.gov.br</a>, denominado "Servidor Público Federal en Línea", suministra información acerca del Programa Nacional de Desburocratización, y entre otras secciones, presenta la de servicios en línea sobre procesos en trámite. Igualmente, ofrece datos sobre el servicio "Habla Ciudadano", que forma parte del programa para mejorar la atención al ciudadano del actual Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Su objetivo es poner a la disposición de la sociedad los medios para aclarar las dudas existentes con respecto a los servicios prestados por la Administración Pública, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Para ello cuenta con una línea telefónica gratuita.</li> </ul>  |
|  | Chile  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· El Instructivo Presidencial sobre Modernización de la Gestión Pública, del 13 de enero de 1998 (GAB. Pres. No. 001), instruye a cada servicio a que disponga la publicación de información relativa a una serie de aspectos, entre los que se incluyen: planes, metas y objetivos del servicio, presupuesto anual, información sobre licitaciones y contrataciones de servicios, etc. Dicha información deberá ser de acceso público y quedar contenida en un documento. En la medida que los recursos presupuestarios lo permitan, deberá también trasladarse a Internet.</li> <li>(Para ese momento ya existían cerca de 70 sitios web de organizaciones públicas).</li> <li>· La página web "El Estado de Chile al servicio de la gente" (<a href="http://www.estado.cl">http://www.estado.cl</a>), provee una sección de "Reclamos y Sugerencias", en la cual los ciudadanos tienen la oportunidad de efectuar denuncias sobre transporte y contaminación, e igualmente pueden tener acceso a datos institucionales que les permitan establecer contacto con las oficinas de información al consumidor, así como con las oficinas de información y reclamos del Estado, ubicadas en las diversas regiones del país. Asimismo, presenta en línea la Guía de Trámites</li> </ul> |
|  | Colombia   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· El Decreto No. 1122, del 26 de junio de 1999, establece que en toda entidad u organismo público o privado que cumpla funciones públicas o preste servicios públicos, se debe informar al público, entre otras, sobre el funcionamiento de sus distintos órganos y servicios. Señala que la información estará disponible en las oficinas de atención al público organizadas para tal efecto, y a través de los mecanismos de difusión electrónica de que disponga la respectiva autoridad (Art. 16 y 17). También establece que copias de las leyes, de los actos administrativos de carácter general o de documentos de interés público relativos a cada entidad, serán colocados a disposición del público a través de medios electrónicos (Art. 20).</li> <li>· El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, establecido por el gobierno de Andrés Pastrana en junio de 1999, dispone de una página web (<a href="http://www.anticorrupción.gov.co">www.anticorrupción.gov.co</a>) que contiene, entre otros, "Buzones de denuncias", una red virtual de veedurías (con un formulario de inscripción) y un foro de discusión permanente.</li> </ul>  |
| <p>(*) En la mayoría de los países, además, unidades del Poder Ejecutivo (incluidos ministerios) y del Poder Legislativo disponen páginas en Internet. En algunos casos, también existen páginas web de órganos locales. Asimismo, el Diario Oficial, donde aparece la información jurídica, está disponible por Internet en varios países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, etc. Por otro lado, varios países tienen sus sistemas de compras y licitaciones gubernamentales accesibles electrónicamente (Brasil, Chile, México).</p> |  |   |

Ubicado así el problema, y con base en algunas precisiones conceptuales, nos hemos propuesto analizar primero la oferta relevante que existe en América Latina tendiente a la institucionalización del control social sobre la Administración Pública. Nuestra principal conclusión, tras el examen de diversos diseños institucionales y de la identificación de sus nudos críticos principales, es que las respuestas que se proporcionen respecto de quiénes, con qué, cómo y sobre qué habilitar el control de la sociedad, pueden comprometer su eficacia y la propia democracia. De allí que, si bien el reconocimiento y consagración del control social como un derecho puede dar la fuerza de la legitimación institucional al principio de que ninguna agencia pública (estatal o no) debe ser sustraída del escrutinio y debate público, la pretensión de institucionalizar el control social exige considerar las lecciones que derivan de la práctica.

Nuestro primer énfasis ha pretendido colocarse en la derivación de algunas de tales lecciones. Una, a partir del contraste entre modelos orgánicos de alta, media y baja formalización, es que la especificación desde el Estado de los sujetos, sus atribuciones y los ámbitos sobre los que puede desplegarse el control social, puede ser altamente problemática. Por ende, mientras más abierto sean los contenidos asignados a ellos, mayores probabilidades habrá de que la ciudadanía misma pueda constituirse en sujeto directo del control sobre la Administración Pública. Otra lección, de fundamental importancia, es que cuando el control social se institucionaliza a través de formas orgánicas que hacen depender sus recursos de la eficacia del propio control estatal, aquel se torna vulnerable, habida cuenta de que, si el control estatal es débil, el control social también lo es.

Teniendo en cuenta la necesidad de romper ese posible círculo vicioso, así como de superar los diversos sesgos evidenciados, el principal énfasis lo hemos puesto en la identificación de las condiciones mínimas que son necesarias para habilitar a la ciudadanía a controlar *ex-post* y *ex-ante* a la Administración Pública, a su vez, con relativa independencia de la eficacia del control estatal.

Así planteado el problema, una condición crucial es la existencia de medios de acción no sólo indirectos sino directos para hacer posible el control social sobre la Administración Pública. En este sentido, revelan su importancia como recursos de la sociedad el poder de veto a través de la revocatoria de mandato y remoción de autoridades; los recursos administrativos; las acciones ciudadanas en defensa de intereses públicos, expresadas en recursos judiciales que, paralelamente, puedan obligar a las instancias judiciales a activar sus propios mecanismos de control; y las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisión. Otra condición insoslayable es el reconocimiento jurídico del derecho a la información sobre los actos administrativos y sus razones, expresada en dos recursos: la exigencia de la rendición de cuentas; y, ciertamente, el derecho de libre acceso de los ciudadanos a la información pública.

A nuestro juicio, cada una de estas condiciones, y muy en especial la última, son las que realmente crean el marco para el escrutinio y la deliberación pública y hacen posible, de ser necesario, la presión social sobre la Administración Pública entendiendo, por su parte, que ella no se restringe a las agencias estatales sino que incluye también a los entes públicos no estatales. La conclusión final, analizando el panorama latinoamericano, es que apenas se

ha iniciado el camino de apertura de tales condiciones. En estos aspectos está puesto, pues, un desafío crucial para los estados. Para que tal desafío sea enfrentado, la presión social será fundamental, sobre todo si tenemos en cuenta que, tal como lo destaca Schedler (1999:335), la imposición de

restricciones sobre el Estado en la mayoría de los casos es un «juego de poder» que envuelve, por ende, conflictos. Naturalmente, luego existirá otro desafío que incumbe a la sociedad: hacer suyos estos recursos y activarlos toda vez que los intereses públicos están en juego. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Argentina. Secretaría de la Función Pública (1998). **Transparencia y tecnologías de gestión: el caso de Argentina**. En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2)
- Behn, Robert D. (1998). **The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability**. Mimeo.
- Bell Lemus, Gustavo (1999). **Discurso del Vicepresidente de Colombia, Gustavo Bell Lemus, en el lanzamiento del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción «De frente al país»**. En: Colombia. Presidencia de la República. Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República. Mimeo.
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular (1996a). **Sujetos de la participación popular**. La Paz: SNPP.
- ——— (1996b). **Manual de instrumentos y procedimientos para el comité de vigilancia**. La Paz: SNPP.
- ——— (1996c). **Comité de vigilancia**. La Paz: SNPP.
- Bolivia. Secretaría Nacional de Participación Popular. Dirección Nacional de Fortalecimiento Comunitario (1997). **Diagnóstico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias y listado de organizaciones funcionales**. La Paz: SNPP.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria (1998). **Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal**. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, eds.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós.
- Cevallos Urueta, Francisco (1996). **La contraloría social en programas estatales y municipales: propuesta de modelos exitosos**. En: *Control Gubernamental*. Toluca. Año 4 No. 8.
- Chile. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (1998a). **Acciones para el fortalecimiento de la política gubernamental en materia de transparencia y probidad públicas (período 1994-1997)**. En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: Explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2)

- ————— (1998b). **Una acción para el fortalecimiento de la probidad.** En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias.* Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2)
- Clark, David (1996). **Open Government in Britain: Discourse and Practice.** En: *Public Money and Management.* Oxford. Vol. 16 No. 1.
- Cunill Grau, Nuria (1991). **El Programa Nacional de Solidaridad y la participación social: observaciones preliminares.** Caracas: CLAD. Mimeo.
- ————— (1995). **La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos.** En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* Caracas. No. 4.
- ————— (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social.** Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- Davis, Glyn (1996). **Making Sense of Difference? Public Choice, Politicians and Bureaucratic Change in America and Australia.** En: *New Ideas, Better Government.* Patrick Weller y Glyn Davis, eds. Brisbane: Centre for Australian Public Sector Management.
- Daza, Víctor M. [1998]. **Veedurías, de capa caída.** En: *Caja de Herramientas.* Santafé de Bogotá.
- Deleon, Linda (1998). **Accountability in a 'Reinvented' Government.** En: *Public Administration.* London. Vol. 76 No. 3.
- Delgado Gutiérrez, Adriana (1998). **Participación ciudadana y control político: la experiencia de la Veeduría a la Elección Presidencial en Colombia.** En: *Revista Javeriana.* Santafé de Bogotá. Año 66 No. 646.
- Dunn, John (1999). **Situating Democratic Political Accountability.** En: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds.. *Democracy, Accountability and Representation.* Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy)
- Felder, Ruth Sara; López, Andrea Magdalena (1999). **Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados: la experiencia argentina.** En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* Caracas. No. 14.
- Gagne, R. L. (1996). **Accountability and Public Administration.** En: *Canadian Public Administration.* Toronto. Vol. 39 No. 2.
- García Pavón, Georgina (1992). **La contraloría social en México.** En: *Revista de Administración Pública.* México. No. 82.
- ————— (1994). **La contraloría social y el sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía.** En: *Control Gubernamental.* Toluca. Año 1 No. 4.
- Gates, Scott; Hill, Jeffrey (1995). **Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations.** En: *Policy Studies Review.* Florida. Vol. 14 Nos. 1-2. González Morales, Felipe (1997). **Relatoría general proyecto sobre acciones de interés público.** En: *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú.* Felipe González Morales, ed.. Santiago: Universidad Diego Portales. Escuela de Derecho.
- Gregory, Robert (1995). **Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process'.** En: *The State Under Contract.* Jonathan Boston, ed.. Bridget Willians Books.

- Guzmán Boutier, Omar (1998). **Denuncias del comité de vigilancia o cuán efectivo es el control social.** En: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolivia. Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal. La Paz: VPPFM.
- Haro Bélchez, Guillermo (1998). **La lucha contra la corrupción en México.** En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2)
- Hill, Michael; Gillespie, Desi (1996). **Social Control of Civil Service Systems.** En: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, Theo A. J. Toonen, eds.. Bloomington: Indiana University Press. (Public Affairs)
- Jegouzo, Yves (1994). **El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos.** En: *Documentación Administrativa*. Madrid. No. 239.
- Leazes, Francis J., Jr. (1997). **Public Accountability: is it a Private Responsibility?.** En: *Administration and Society*. Newbury Park. Vol. 29 No. 4.
- López, Andrea Magdalena, coord. (1997). **Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización.** Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones. (Serie II. Estado y Sociedad; 30)
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. (1999). **Elections and Representation.** En: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds.. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy)
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1995). **Democratic Governance.** New York: The Free Press.
- Martin, John A. (1997). **Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market.** Paris: OCDE. Public Management Service. Mimeo.
- Mendoza Castellanos, José Arnulfo (1998). **Veeduría ciudadana para el control de la gestión y la inversión pública.** Santafé de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; México. Secretaría de Programación y Presupuesto (s.f.). **Lineamientos generales de contraloría social en los Programas de Solidaridad.** México: SECOGEF; SPP.
- México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación [1989]. **La contraloría social en el Programa de Solidaridad.** México: SECOGEF. Mimeo.
- Moe, Ronald C. (1994). **The «Reinventing Government» Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences.** En: *Public Administration Review*. Washington. Vol. 54, No. 2.
- Nozick, Robert (1988). **Anarquía, Estado y utopía.** México: Fondo de Cultura Económica. (Original 1974).
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OCDE.
- O'Connell, Lenahan; Betz, Michael; Shepard, Jon (1990). **Social Control and Legitimacy: the Contribution of Accountability Mechanisms.** En: *Perspectives on Social Problems*. Gale Miller, James A. Holstein, eds.. Greenwich: Jai Press. (Business, Economics and Management)

- O'Donnell, Guillermo (1997). **Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías.** En: *Nueva Sociedad*. Caracas. No. 152.
- O'Loughlin, Michael G. (1990). **What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure it?** En: *Administration and Society*. Newbury Park. Vol. 22 No. 3. Osorio, Hugo (1998). La información: un derecho individual de bien público. En: *Contribuciones*. Buenos Aires. Año 15 No. 2(58).
- Picciotto, Roberto (1998). **Postscript: the Institutional Dimension of Evaluation.** En: *Evaluation and Development: the Institutional Dimension*. Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner Durán, eds.. New Brunswick: Banco Mundial. (World Bank Series on Evaluation and Development)
- Polidano, Charles; Hulme, David (1997). **No Magic Wands: Accountability and Governance in Developing Countries.** En: *Regional Development Dialogue*. Nagoya. Vol. 18 No. 2.
- Porcel, Abdón; Thévoz, Laurent (1998). **Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal.** En: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolivia. Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal. La Paz: VPPFM.
- Pradhan, Sanjay (1998). **Reinvigorating State Institutions.** En: *Evaluation and Development: the Institutional Dimension*. Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner Durán, eds.. New Brunswick: Banco Mundial. (World Bank Series on Evaluation and Development)
- Prior, David, John Stewart y Kieron Walsh (1995). **Citizenship: Rights, Community & Participation.** London: Pitman Publishing.
- Przeworski, Adam (1998). **Democracia y representación.** En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. No. 10.
- Quirk, Barry (1997). **Accountable to Everyone: Postmodern Pressures on Public Managers.** En: *Public Administration*. London. Vol. 75 No. 3.
- Ranson, Stewart; Stewart, John D. (1994). **Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society.** New York: St. Martin's Press.
- Red de Universidades para el Seguimiento y Monitoreo a la Red de Solidaridad Social (Colombia) (1996). **Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social.** Santafé de Bogotá: REUNIRSE. Mimeo.
- Red de Universidades para el Seguimiento y Monitoreo a la Red de Solidaridad Social (Colombia); Restrepo Botero, Darío Indalecio; Mejía, María Isabel; Acevedo, Beatriz (1998). **Segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social durante 1997.** Santafé de Bogotá: REUNIRSE. Mimeo.
- Red de Universidades para el Seguimiento y Monitoreo a la Red de Solidaridad Social (Colombia); Universidad de Los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (Colombia) (1999). **Evaluación y perspectivas de la Red de Solidaridad Social.** Santafé de Bogotá: REUNIRSE; UNIANDES. CIDER. Mimeo.
- Richards, Sue (1994). **El paradigma del cliente en la gestión pública.** En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid. No. 1.
- Rojas Ortuste, Gonzalo; Thévoz, Laurent (1998). **Presentación general.** En: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolivia. Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal. La Paz: VPPFM.

- Sánchez Flores, Alfredo (1995). **La contraloría social como órgano de control auxiliar en los fondos de inversión estatal.** En: *Control Gubernamental*. Toluca. Año 3 No. 6. Schedler, Andreas (1999). Conceptualizing Accountability. En: *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner, eds.. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, Philippe C. (1999). **The Limits of Horizontal Accountability.** En: *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner, eds.. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Shah, Anwar (1998). **Fostering Fiscally Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization.** En: *Evaluation and Development: the Institutional Dimension*. Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner Durán, eds.. New Brunswick: Banco Mundial. (World Bank Series on Evaluation and Development)
- Smulowitz, Catalina (1997). **Ciudadanos, Derecho y Política.** En: *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Felipe González Morales, ed.. Santiago: Universidad Diego Portales. Escuela de Derecho.
- Stewart, John (1996). **Innovation in Democratic Practice in Local Government.** En: *Policy and Politics*. Bristol. Vol. 24 No. 1.
- Urioste, Miguel; Baldomar, Luis (1996). **Ley de Participación Popular: seguimiento crítico.** En: *Participación popular: avances y obstáculos*. Rojas Ortuste, Gonzalo, ed.. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular. Unidad de Investigación y Análisis.
- Vásquez Nava, María Elena (1991). **El Estado moderno-contraloría social: interacciones entre sociedad civil y gobierno.** En: *Memoria [del] II seminario internacional [de] redimensionamiento y modernización de la administración pública*. México: INAP.
- Veeduría Delegada de Participación y Programas Especiales (Colombia) (1995). **Proyección de las veedurías ciudadanas en el contexto de la ciudad educativa.** En: *Revista Misión Local*. Santafé de Bogotá. Año 4 No. 6.
- Velásquez Carrillo, Fabio Enrique (1998). **La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.** En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*/Bresser Pereira, Luiz Carlos, ed.; Cunill Grau, Nuria, ed..-Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós.

# LO PÚBLICO:

## UNA FORMA DE REDIMENSIONAR EL PAPEL DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE CONTROL SOCIAL

\* POR **MARÍA TERESA GARCÉS LLOREDA**  
**CARLOS ANDRÉS TARQUINO BUITRAGO**

### INTRODUCCIÓN

**L**a Constitución Política de 1991 se constituyó en una Constitución para la paz. A partir del concepto de dignidad humana, se quiso que el ciudadano se sintiera vinculado a las tareas del Estado y al quehacer de lo público, con el propósito de superar la brecha entre gobernantes y gobernados<sup>1</sup>.

Lo que se ha querido remediar con los procesos políticos y constitucionales recientes es la existencia de una democracia «sin pueblo», que ha permitido la apropiación del Estado por pequeños

---

1 DEFENSORÍA DEL PUEBLO - PLURAL CORPORACIÓN. Centro de Estudios Constitucionales. Temas Constitucionales. Bogotá, agosto 1997. Pg 69.

\* **MARÍA TERESA GARCÉS L.**

Veedora Distrital de Bogotá.  
Doctora en Ciencias  
Jurídicas. Miembro Asamblea  
Nacional Constituyente 1991.

E-mail:

[mtgarces@yahoo.com](mailto:mtgarces@yahoo.com)

\* **CARLOS TARQUINO B.**

Abogado. Magister en  
Administración y Desarrollo  
del Desarrollo Regional y en  
Derecho Constitucional.

E-mail:

[catarquino@hotmail.com](mailto:catarquino@hotmail.com)

sectores, que lo privatizan en su propio beneficio<sup>2</sup>. Como resultado de consagrar la soberanía popular, se superó la concepción de soberanía nacional que se ostentaba en Colombia desde la Constitución de 1886. En 1991 quedó consagrado que el pueblo como soberano absoluto, detentador del poder constituyente, construye a través de sus mandatos las políticas públicas, determina las inversiones sociales, participa en la planeación de su desarrollo y a su vez acompaña, haciendo control social, la gestión de lo público. Desde el pueblo se reconfigura el Estado, que no puede entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio a través del cual se hace viable la vida en sociedad.

La Carta de 1991, fue prolija en la consagración de la participación, no sólo como marco de toda su normatividad, desde el preámbulo, sino en numerosas disposiciones, La primera definiendo a Colombia como un «*Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, democrática, participativa y pluralista*»; el artículo 2º, que establece que entre los fines esenciales del Estado está

el de «*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*».

Complementariamente en el artículo 103 se señala que «*El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, 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*»

Es importante para Colombia el paso dado durante el proceso constituyente de 1991 hacia la reconfiguración del Estado y de sus relaciones con los ciudadanos y ciudadanas. Queda claro así mismo que, siendo la soberanía popular, todas las acciones que se adelanten por parte de la institucionalidad estatal y/o de la llamada sociedad civil frente a lo público, están cobijadas por la obligación fundamental a la que se deben: la búsqueda del interés general.

## 1. DE LA DISTINCIÓN DE ESTADO/SOCIEDAD CIVIL HACIA LA RECONSIDERACIÓN DE LA CATEGORÍA PÚBLICO/PRIVADO.

### 1.1. Fin de la visión estadocéntrica.

El Estado no se encuentra en buen concepto desde hace algunos años, pero si viene rodeado de malos amigos como la ineficiencia, la inequidad, la corrupción, el déficit y la falta de representación, que se han convertido en males que tienen en estado terminal al viejo régimen estatal. Frente a esta

realidad, la recuperación del Estado se ha venido centrando en lo que se ha dado en llamar «el resurgimiento de la sociedad civil», pero claramente bajo un esquema en donde deben existir siempre ambos actores, porque es totalmente cierto que el Estado no puede ni debe desaparecer y la sociedad civil no puede ni debe pretender remplazarlo.

<sup>2</sup> Ibid. Pg. 70

En este orden de ideas y con la creciente entrada en escena de la sociedad civil, hoy no es dable diferenciar qué es Estado y qué no lo es, en la medida en que existen ciertos espacios que no es claro a quien le pertenecen. De igual manera se hace necesario entrar a redefinir lo que debemos entender por público/privado para redimensionarlo en su relación con Estado/Sociedad Civil.

## 1.2. A propósito del Estado.

Hemos vivido en el mundo del estado-centrismo, es decir, donde se mira el Estado mismo, sin considerar la capacidad de incidencia de los ciudadanos y ciudadanas y los espacios de la sociedad civil. La única

referencia es sí mismo y eso no lo deja avanzar, por ello permanentemente se está hablando de la necesidad de reformas del Estado pero bajo el parámetro del Estado. Bajo esta lógica no se permite el fortalecimiento de las estructuras básicas de la sociedad. Mantener el marco teórico de un Estado omnipotente es el prototipo de lógica que induce a relaciones asimétricas que no contribuyen a la formación del tejido social.

Históricamente esta visión es la que ha llevado a que se haga del Estado un fetiche y se le sublime como una organización inmutable, lo que hace prevalecer la idea de Estado pero no su contenido

público. Ello fortalece la dicotomía de contradictorios Estado/Sociedad Civil, que no permite asumir una distinción que incluya las categorías PÚBLICO/PRIVADO.

La visión estadocéntrica invoca también la exclusividad de hacer y rehacer las políticas públicas sin tomar en cuenta a la sociedad y sus organizaciones civiles. La consecuencia es que toda la agenda pública se integra de conformidad con los valores

de las decisiones estatales, planteando opciones restringidas y preseleccionadas a los ciudadanos. Este decisionismo estatal alienta y sostiene la lógica política del centralismo que pervive en todo el continente, aun cuando existan en

el mundo jurídico amplias legislaciones que vitorean y proclaman a los estados como descentralistas, amigos de la localización del desarrollo.

Según Boaventura de Sousa Santos, el dualismo Estado/Sociedad Civil se ha propuesto como el más importante dualismo del moderno pensamiento occidental, en donde la posición dominante afirma que el Estado debe entenderse como una realidad construida, una creación artificial y moderna cuando se compara con la sociedad civil<sup>3</sup>, idea fuertemente evidenciada en términos de Hayek: «Las sociedades se forman pero los estados se hacen»<sup>4</sup>. Además, para Santos el dualismo Estado/sociedad civil

**Históricamente la visión estadocéntrica ha llevado a que se haga del Estado un fetiche y se le sublime como una organización inmutable, lo que hace prevalecer la idea de Estado pero no su contenido público.**

3 SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad. Siglo del Mundo Editores. Ediciones Uniandinas. 1.998.

4 Citado por Santos en De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad. Pg. 140.

nunca ha sido inequívoco. Tal distinción y separación engloba tanto la idea de un Estado mínimo como la de un Estado máximo y la acción estatal llega a concebirse simultáneamente como un enemigo potencial de la libertad individual y como la condición para su ejercicio<sup>5</sup>. Por ello, tratar de evidenciar este dualismo entre Estado y sociedad civil como dos concepciones contradictorias para poderlas explicar y justificar no es válido, y menos hoy cuando la sociedad civil parece estar por todos lados, a punto de sacudirse del poder opresor del Estado e independizarse de él, entrando en el ejercicio de funciones que antes se consideraban propias del Estado.

Hoy se hace necesario, por el contrario, redimensionar y reorientar la distinción Estado/sociedad civil como dos dimensiones necesariamente complementarias, pero no contradictorias, tal vez conflictivas. Éste es igualmente, el momento oportuno de evidenciar que detrás de esta dicotomía hay una categoría de mayor calado: PÚBLICO / PRIVADO<sup>6</sup>.

### 1.3. Una defensa del Estado

El Estado no puede ni debe desaparecer, pero se deben reinventar teóricamente sus fundamentos

y determinar el papel que le corresponde en este momento histórico lleno de cambios y complejidades, porque los motivos que dieron origen no sólo al Estado moderno sino al contemporáneo, dejaron de tener la misma relevancia para el Estado del siglo XXI.

Es cierto que el Estado se identifica con una hegemonía llena de ineficacias y con una falta de auténtica legitimación, a lo que se le une la crisis de la soberanía estatal a nivel internacional agravada por la llamada globalización, lo que hace que se ponga en duda el Estado como realidad política. Pero no se encuentra un verdadero peligro de desaparición del Estado sino de honda transformación; sin su existencia no podemos asegurar una comunidad real en la que el autogobierno social reemplace al Estado, es decir no es posible concebir una sociedad sin Estado<sup>7</sup>.

Pero apostar por el Estado es apostar por una propuesta lejos de concepciones «divinas» o alternativas totalitarias. Es básico entender que en torno al Estado se deciden las soluciones sociales y económicas de las comunidades y por lo tanto debe asegurarse la permanente interacción entre lo individual y lo colectivo. Aquí la filosofía política de Rousseau apunta

5 Ibid. Pg., 140

6 El resurgimiento de la sociedad civil para Santos está verdaderamente en el discurso dominante como una forma de reajuste estructural de las funciones del Estado por vía del cual el intervencionismo social, interclasista, típico del Estado Bienestar, es sustituido parcialmente por un intervencionismo más autoritario de cara al proletariado y a ciertos sectores de las clases medias y más diligente en la atención de las exigencias macroeconómicas de la acumulación de capital. Pero igualmente es válido decir que para Santos este resurgimiento tiene un núcleo genuino, que se traduce en la reafirmación de los valores del autogobierno, expansión de la subjetividad, de comunitarismo y de la organización autónoma de los intereses y modos de vida de esa sociedad civil. Santos (1998:148)

7 Tal vez el Estado sea una paradoja patológica que tiene una misión imposible, pues la historia de las ideas políticas nos ha mostrado que nació para resolver, en una apreciación escueta pero contundente, las divisiones de los hombres o el caos en términos de un estado de naturaleza (Hobbes) o de la sociedad civil (Locke, Rousseau, Hegel, etc), pero al mismo tiempo que ese Estado busca resolver esto, es productor de otro tipo de divisiones y caos entre los hombres. LÓPEZ C., Nicolás María. *Yo, el Estado. Bases para una teoría sustancializadora del Estado*. Editorial Trotta, Madrid. 1992

a una síntesis representada por la «voluntad general» que es el Estado, que en sus términos surge del pacto social. En otras palabras la voluntad general que termina siendo sinónimo de bien común, engendra lo individual y lo colectivo, sin ser excluyente de ninguno y por ende es válido afirmar que son complementarios y nunca contradictorios.

En últimas, lo fundamental en la defensa del Estado es la necesidad de una idea reguladora como síntesis de lo individual y lo colectivo, en donde la categoría «interés general» es capaz de superarlos. Ahora bien, enfrentarse a este intento de superación a través de la categoría «interés general», pone en juego las problemáticas del pluralismo y del control ejercido por el poder político.

Finalmente, lo que debe decirse es que hay una realidad llamada Estado, que no puede discutirse y toda la realidad intersubjetiva no se reduce al Estado, lo que tampoco puede discutirse, es decir, que existe lo que podría llamarse el *no-Estado*.

#### 1.4. Del no-Estado a la sociedad civil

Lo que no es el Estado se puede entender como algo existente antes y después de la constitución del Estado mismo. Lo que existe antes del Estado, como organización elemental, basada en sentimientos, intereses y necesidades individuales y colectivas, es precisamente lo que podría llamarse simplemente

«sociedad». Ahora, constituido el Estado para representar a esa realidad anterior, reconocido por y para la sociedad desde el pueblo mismo, que es quien lo legitima y constituye lo que existe *después* del Estado y *no es* el Estado, es decir la «*sociedad civil*»<sup>8</sup>. Esto evidencia que aún el Estado más democrático existente no se identifica con la sociedad. El Estado a pesar de su democraticidad es una cosa y la sociedad otra. Ambos existen como realidades diferenciadas y a la vez enfrentadas, conflictivas, pero no contradictorias en sí mismas.

Se encuentra entonces claramente diferenciado el Estado de la sociedad civil. Igualmente se debe decir que la *fuerte* recuperación de ésta se debe a la creciente «*fe*» en la sociedad que nace tal vez de un «*descreimiento*» en el Estado, que no ha podido demostrar la funcionalidad y eficacia de sí mismo, frente a la alta convicción de que la sociedad puede auto-gobernarse con eficacia en muchos de los campos controlados hasta ahora por el Estado. Sin embargo, lo que no está demostrado es que en la sociedad civil existan aceptables niveles de democracia, por lo que se apunta otro reto adicional a su consolidación como alternativa para los ciudadanos y es el de tener dentro de ella altos grados de democracia, es decir una verdadera democratización de los espacios privados, entendidos como lugares de interés general —lo público— y no de intereses personalísimos —lo personal—.

---

8 Lo que primero debe decirse del concepto de «sociedad civil» es que es una noción política, que no tiene un solo significado y que por lo mismo no es un instrumento neutro. Ha sido considerada como un mito político sin una definición estable y coherente, pero que cuenta con efectos prácticos. López (1992:19). Para Pérez Díaz, sociedad civil en sentido amplio se refiere a un entramado de instituciones sociopolíticas, que incluye un gobierno (o Estado) limitado, que opera bajo el imperio de la ley; un conjunto de instituciones sociales tales como mercados (u otros órdenes espontáneos extensos) y asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, y una esfera pública en la que estos agentes debaten entre sí y con el Estado asuntos de interés público y se comprometen en actividades públicas. Citado por Cortina (1998:190). Cortina resalta la caracterización de Walter para entender la sociedad civil como un espacio de asociación humana sin coerción y el conjunto de la trama de relaciones que llena este espacio. Cortina (1998:191).

Ahora bien, se ha dicho tradicionalmente que la sociedad civil está regida por sus propias leyes, por las leyes de interés, del intercambio, de las necesidades, y por ello no necesita ser reglamentada. Esto es cierto de la sociedad civil que tiene como epicentro lo individual, lo personal, lo propio. Pero cuando el pilar es el interés general, LO PÚBLICO, la cota se amplía y empieza a rondar una lógica diferente, de autonomía no de independencia, de flexibilidad no de anarquía, de amplia participación no de ausencia de autoridad y de esquemas reguladores sin intervencionismo.

En síntesis, la sociedad como realidad previa al Estado o la sociedad civil como realidad residual respecto al Estado, tiene unas reglas muy distintas de las propias del Estado. Pero bajo un escenario común, como es LO PÚBLICO, deben necesariamente reconsiderarse los alcances de su accionar, límites y responsabilidades. No es pasar de una visión estadocéntrica de omnipotente presencia en todos los escenarios de la vida en sociedad a una visión no-estadocéntrica de ausencia total de regulación y responsabilidad. Es que dentro de la misma sociedad civil debe gestarse una alternativa normativa de control, aún por fuera de los marcos legales reguladores.

**La sociedad moderna es la conjugación de estructuras privadas y públicas que se sustentan en el imperativo de que lo privado es la clave para la formación de lo público y éste representa la base para proteger la conservación productiva de lo privado.**

## 1.5. Lo público

La sociedad moderna es la conjugación de estructuras privadas y públicas que sustentan su razón de ser en el imperativo de que lo privado es la clave para la formación de lo público y éste representa la base para proteger la conservación productiva de lo privado.

Lo público y lo privado no son categorías antagónicas, sino que se complementan para asegurar la coordinación y la cooperación de los agentes sociales. Lo privado y lo público, en términos de Uvalle B.<sup>9</sup>, permiten utilizar recursos, compartir costos, sumar esfuerzos y ordenar capacidades que se aplican a favor de la vida productiva y reproductiva de la sociedad.

Lo privado, bajo estas mismas afirmaciones de Uvalle B.<sup>10</sup>, es el espacio que contribuye a que las fuerzas productivas se organicen para multiplicar las ventajas comparativas en la sociedad. Es el núcleo que genera las iniciativas, la información y los tipos de organización que pueden tener un mejor aprovechamiento. Es el núcleo que posibilita crear las condiciones iniciales del progreso material.

De lo público podemos decir que es la suma de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como

9 UVALLE BERRONES, Ricardo. La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado.

10 Ibid., p. 2.

meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés general. Lo público se orienta a regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de la equidad y la justicia. Lo público «no se agota» en el Estado ni en el gobierno, sino que también comprende lo público no-Estatal, es decir a los particulares, ya sea de manera individual o a través de organizaciones privadas, organizaciones civiles y sociales. Lo público, ha de reconocerse también, debe diferenciarse de lo corporativo, que está orientado a la defensa de intereses sectoriales o grupales.

Se puede decir entonces, que lo público es un sistema de capacidades compartidas que tiene como referente la ventaja de aportar esfuerzos y recursos que se vinculan con la importancia de los asuntos comunes (interés general)<sup>11</sup>. Debe quedar claro que, adicional y principalmente, lo público pertenece a la sociedad y a los ciudadanos, por lo tanto no tiene exclusividad para nadie. Es patrimonio compartido en la medida en que sus logros (orden, seguridad, bienes, servicios, calidad de vida, etc.) y existencia *per se*, no se niegan a nadie por motivos religiosos, políticos o ideológicos. También se debe decir que lo público al generar beneficios evidencia como contrapartida costos que se deben compartir a pro rata entre todos los miembros de la sociedad y sin excepción alguna. En lo público emerge con fuerza centrípeta la participación y la responsabilidad compartida como factores para la vigencia de las instituciones que permiten su desarrollo y existencia,

pues en últimas lo público reivindica lo que la sociedad sabe y puede hacer.

Lo público también puede ser entendido como el conjunto de espacios para la deliberación colectiva y para la adopción de decisiones que afectan la colectividad en cuanto tal. En otras palabras, es el «ámbito en el cual, a través de la participación formalmente igualitaria de todos los ciudadanos, se dirimen un conjunto de contenidos normativos: alcances y límites de la acción estatal; procedimientos, derechos y obligaciones relativos a la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad colectiva y de las normas vinculantes (leyes); derechos y obligaciones respecto del disfrute de la propiedad, los bienes y la vida privada, etc. Es decir, aquellos que al mismo tiempo que establecen los derechos y obligaciones de cada individuo respecto de su participación en el destino de la sociedad en la que se desenvuelve como ciudadano, definen los límites de lo que ha de considerarse, en cada caso, como perteneciente con exclusividad a la esfera de la vida privada»<sup>12</sup>.

Lo público no es sinónimo de lo estatal. Lo estatal es por definición público, pero lo público no se reduce a lo estatal porque la sociedad civil también delibera y decide en materias de interés colectivo. No obstante el Estado y otras instancias (los partidos y algunos agentes económicos y sociales), como lo indica la experiencia histórica en nuestros países, no siempre deliberan ni deciden con criterios de racionalidad colectiva sino más bien en función de intereses particulares<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Ibid., p. 2.

<sup>12</sup> Citado por VELÁSQUEZ C., Fabio E. en «La Veeduría Ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil». Página 5

<sup>13</sup> Ibid., p 5.

Lo público no es concesión del Estado a la sociedad. Por el contrario, es evidencia fundamental que los asuntos públicos no son monopolio de alguien ni tampoco núcleo de intereses restringidos. Son asuntos que tienen cobertura amplia, múltiple y multidimensional. Lo público permite que el Estado, dentro de su reconfiguración necesaria, no se imponga como Leviatán de lo que acontece en las esferas de interés general.

Así pues, lo público retoma de lo privado, lo social, lo estatal y lo gubernamental para reconocer que la convivencia en la sociedad tiene varios frentes que convergen en fórmulas de intercambio, devolución de derechos, gestión, autonomía, auto-organización, corresponsabilidad<sup>14</sup> y recursos compartidos.

## 1.6. Lo público en Colombia

Recientemente Luis Jorge Garay (1999) expresó que «El primer problema es la subordinación de lo público a favor de intereses privados que han venido adquiriendo poder político, económico, cultural y social, tanto legítima como ilegítima y para-legítimamente en el país»<sup>15</sup>. Es decir

que en Colombia la problemática está enmarcada en la constante subordinación de lo público, en la medida en que lo que se busca a toda costa es la ventaja personal por encima de los beneficios colectivos, la solidaridad y el interés general.

Así, la lucha por el control de lo público bajo la lógica anterior, control sobre la distribución de los beneficios, es lo que ha permitido consolidar una serie de hegemonías que «*capturan*» todo el espectro relacional Estado/sociedad civil, permitiendo la integración de unos y la permanente exclusión de otros, es decir el problema de inclusión y exclusión que vive el país, con sus consecuentes resultados de injusticia, inequidad, corrupción, violencia, anarquía, desorden, se presenta entre otras posibles causas, por lo que se ha dado en llamar la «*captura del Estado*»<sup>16</sup>.

En el país la encuesta de la Alianza sobre Corrupción, Integridad Institucional y Gobernabilidad en Colombia<sup>17</sup>, adelantada por la Vicepresidencia de la República con el apoyo de otra entidades y del Banco Mundial, aunque es sobre percepción y no se basa en datos concretos, indica algo muy grave que sucede en la institucionalidad colombiana y es que el 70% de

14 La corresponsabilidad pública es una forma de respuesta que contribuye al mejor aprovechamiento de los recursos y garantiza una coordinación más eficaz entre los actores públicos, privados y sociales. Significa que los límites del gobierno y la sociedad no son motivo de disputas estériles y facilitan que los esfuerzos colectivos fructifiquen en la elaboración y aplicación de programas públicos. Uvalle (2000:9).

15 GARAY, Luis Jorge. «Reflexiones en torno a la crisis colombiana. La transición hacia la construcción de sociedad» en Mandato ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad. Bogotá, Agenda Ciudadana por la paz.

16 Dentro de los más recientes trabajos de lucha contra la corrupción, Colombia a través de la Vicepresidencia de la República, conjuntamente con varias entidades públicas y privadas y el Banco Mundial, adelantó una encuesta a usuarios de servicios públicos, empresarios y funcionarios públicos con el propósito de conocer mejor el panorama de corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en el país. En el resumen ejecutivo, donde se hace un análisis de los resultados de la encuesta se trata de establecer por captura del Estado «*la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política*». **Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad. Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia. Resumen Ejecutivo. Banco Mundial – Vicepresidencia de la República.** [www.anticorrupcion.gov.co](http://www.anticorrupcion.gov.co)

17 Ibid. Pg. 5 y ss.

funcionarios y empresarios encuestados coinciden en señalar como altamente significativo el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del Estado.

Se debe reconocer que en la cultura pública colombiana, el Estado ocupa un lugar central y es concebido como el promotor de los cambios desde arriba (estadocentrismo), lo que ha hecho que sea el Estado el que defina qué es político y qué es lo público. Por lo que históricamente la captura del Estado se ha hecho a través de la sistemática utilización del poder estatal por parte de un esquema bipartidista excluyente de otras formas partidistas, que mediante los recursos del clientelismo y la corrupción, le atribuyen al Estado un carácter patrimonialista, es decir de ellos y no de todos, quedando lo público en manos de unos pocos.

En los sensibles temas de contratación pública, la encuesta muestra cifras preocupantes: los funcionarios públicos encuestados opinaron que en el 49.7% de las licitaciones públicas se realizan pagos adicionales para asegurar la adjudicación de contratos. Los empresarios a su vez coincidieron en un 62% en que «siempre o casi siempre» las empresas recurren a

pagos extraoficiales para ganar concursos o licitaciones públicas.

Las respuestas de los funcionarios públicos indican que el monto del soborno en aquellos contratos que han sido objeto de prácticas corruptas oscila entre un 10% y un 25% del valor de los contratos, para un promedio aritmético de un 19%. Esto haría que los sobrecostos directos para el país por las prácticas corruptas en materia de contratación pública podría llegar a niveles del 10% del total de compras estatales.

En Colombia se han presentado alternativas de ruptura de la corrupción y el clientelismo como formas de captura del Estado. En este sentido, la Constitución Política de 1991 plasmó la posibilidad de transformar las relaciones entre Estado y sociedad a través, entre otros, de procesos de control social y planeación participativa, cuyo propósito fundamental es romper el círculo perverso del clientelismo y la corrupción, que han terminado siendo los mecanismos para intermediar y mercadear las decisiones públicas, convirtiendo los recursos públicos en cuentas y bienes personales. En lugar de esta distorsión perversa, la Constitución plantea un círculo virtuoso entre lo público y los ciudadanos.

## 2. LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA (ACCOUNTABILITY)

La responsabilidad pública implica que las atribuciones legales y legítimas nunca son ilimitadas, siempre hay lugar para las restricciones. Por tanto aquélla depende no sólo del diseño de las

instituciones, sino de la cultura que favorece el aprendizaje de la democracia y la vigencia de los procedimientos que aseguran que la comunidad política actúe con imparcialidad y eficacia social<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> UVALLE BERRONES, Ricardo. El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación del Estado y la sociedad civil. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20 (Jun. 2001). Caracas.

La responsabilidad es una condición *sine qua non* para la vida de los ciudadanos y ciudadanas, pues representa no sólo el respeto y la legitimidad de unas normas, estructuras y procesos sino también actitudes, cultura, creencias, deliberación y tolerancia.

La gran responsabilidad del poder en ejercicio es la transparencia en la utilización de los recursos (no solamente económicos), pues de no ser así, estaríamos confundiendo lo público con lo privado y cuando no se hace esta distinción, la sociedad termina avalando, sin proponérselo, gestiones de gobierno orientadas por intereses privados. Por otra parte, es igualmente importante la responsabilidad de quien detenta el poder ciudadano, otorgado mediante procesos de deliberación y democracia frente a sus representados. En esta misma lógica no se puede ser depositario de la confianza pública sin esquemas de control social y rendición de cuentas claros.

La transparencia de los recursos es un imperativo de la democracia y significa que los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de exigir que los recursos que se administren, tengan el destino confiable para producir los beneficios colectivos que fundamentan los esquemas tributarios redistributivos y los planes de desarrollo. Es importante aclarar que los gobiernos no solamente administran la hacienda pública sino que deciden sobre todos los recursos (humanos, físicos y económicos) que se encuentran en la administración

pública, en donde lo público de los recursos implica necesariamente transparencia y ética pública.

La ética pública<sup>19</sup> y la cultura de la transparencia favorecen la confianza en el gobierno y las instituciones administrativas, propiciando esquemas de control social en donde se asume que existen funcionarios públicos de un lado y ciudadanos y ciudadanas del otro, controlados y controladores, entre los cuales hay honestos y corruptos, responsables e irresponsables, buenos y malos. Lo que se pretende entonces, es llegar a entender y dimensionar la concepción de Control Social «a lo público» y no limitar el control social «a la gestión pública».

Ahora, en la visión republicana y democrática, la rendición de cuentas es parte de los mandatos conferidos y aplica a los dos escenarios que se presentan, de las autoridades públicas hacia los ciudadanos y de los ciudadanos representantes hacia los ciudadanos representados.

Los demás mandatos conferidos están relacionados con la administración del patrimonio público, el cumplimiento de planes, programas y políticas, así como los resultados conseguidos, lo que hace que la agenda pública sea prioritaria para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

La correspondencia entre objetivos, metas, programas, proyectos y recursos utilizados es el punto central de la administración de lo público, de tal manera que se pueda responder a las expectativas que la sociedad tiene en el gobierno y la administración.

---

<sup>19</sup> Para Adela Cortina la ética en la vida pública es un producto de primera necesidad porque sin ella no funcionan las grandes instituciones como el Estado. Cortina esboza siete razones por las cuales se hace necesaria su emergencia en las instituciones: credibilidad y confianza, insuficiencia de las medidas jurídicas, insuficiencia e ineficacia de las soluciones jurídicas, necesidad de adquirir hábitos y reglas para el largo plazo orientados por valores, crecimiento de la competencia, integración e incorporación de los ciudadanos y responsabilidad social. Cortina (1998:97).

### 3. LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

El aparato del Estado tiene, bajo las consideraciones anteriores, la exigencia de la participación ciudadana y de la democratización del poder, para desmontar la captura que hasta hoy se ha permitido del Estado. Esto implica la distribución o redistribución del mismo hasta conseguir que lo público sea el refe-

rente de nuevas condiciones de vida. En este sentido, la gestión de lo público necesita la existencia de un gobierno por deliberación, incluyente, democrático y se debe precisar que la gestión de lo público alude al contenido ciudadano, civil y social, por lo que se hace necesario el diseño de nuevos instrumentos que con base en el interés general, permitan acercamientos reales entre la sociedad y el Estado.

En este orden de ideas la gestión de lo público necesita, además de las formas tradicionales de control (político, fiscal, judicial, interno, disciplinario), un ejercicio ciudadano de control adicional, dado por los espacios de participación que se prevea. Igualmente en este escenario de interacción de Estado/sociedad civil, es importante tener presente modalidades de control sobre la misma sociedad y las organizaciones que están en lo público.

En la gestión de lo público es importante el conjunto de aptitudes que favorecen la participación, la representación y la responsabilidad compartida de los grupos ciudadanos en la atención y

solución de los asuntos que son de interés general, siendo no sólo actores, sino coautores en el desenvolvimiento de la vida pública. Aquí es importante resaltar que la gestión de lo público no es un ejercicio discrecional y categórico de la autoridad, sino que es una manera de destacar la capacidad de interlocutar con los ciudadanos y ciudadanas, en un ejercicio deliberativo, para que tengan injerencia en la discusión y formulación de alternativas que son de interés general.

Cuando hablamos de este tipo de gestión, podemos decir que ésta, en sus múltiples interacciones, se sustenta en aspectos vitales para la sociedad como los procesos de convocatoria, coordinación y responsabilidad compartida.

A través de los procesos de convocatoria, se invita a los ciudadanos y ciudadanas a participar en el debate y la definición de opciones que tienen como meta la gestión de lo público. Es un camino para que los grupos de interés sean tomados en cuenta, como fuerzas creativas que aportan capacidades y recursos, para dar respuesta institucional a las demandas que se presentan.

Los procesos de coordinación se refieren al modo en que el poder público es capaz de estructurar los estímulos que permiten la acción organizada de la ciudadanía. Para esto se exige que las capacidades propias y ajenas se articulen con base en un eje de referencia, que para nuestro esquema

**La gestión de lo público alude al contenido ciudadano, civil y social, por lo que se hace necesario el diseño de nuevos instrumentos que con base en el interés general, permitan acercamientos reales entre la sociedad y el Estado.**

volvimiento de la vida pública. Aquí es importante resaltar que la gestión de lo público no es un ejercicio discrecional y categórico de la autoridad, sino que es una manera de destacar la capacidad de interlocutar con los ciu-

jurídico, están dados en todos los órganos de gobierno que tienen la misión de promover la apropiación de lo público.

La responsabilidad compartida por su parte, evidencia que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad, sino que acepta que hay espacios públicos no estatales, que pueden y deben estar en manos de los grupos ciudadanos y demás organizaciones de la sociedad civil. La res-

ponsabilidad pública es una forma de demostrar cómo lo público, lo privado, lo estatal y lo gubernamental se deben armonizar como un sistema de gestión que favorece la responsabilidad compartida. En ningún momento esto significa que el Estado abdica de sus tareas públicas, sólo se reacomoda, ni que los ciudadanos tienen vía libre para realizar lo que desean, sólo asumen su responsabilidad frente a lo público.

#### 4. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

Cada vez que se invoca a la participación, se invoca como expresión de una nueva forma de relación en el Estado y frente a lo público, pero nunca se ha hecho evidente la responsabilidad que se desprende de los actores partícipes de estos procesos. Por eso se hace importante profundizar en las implicaciones que se derivan de asumir con integridad la representación de la sociedad civil.

En este orden de ideas, algunas cosas que son claras para quienes se desempeñan en la administración pública, muchas veces no lo son para quienes están llamados a representar a la sociedad. No se puede confundir –nunca– lo discrecional con lo arbitrario, ni las decisiones públicas en beneficio público con decisiones públicas en beneficio privado. De igual manera es importante decir que los procesos representativos deben responder a procesos democráticos y de méritos internos, que permiten legitimar las actuaciones que en favor de lo público se adelanten.

Por eso, en la medida en que no entendamos que la participación no es sólo una posibilidad de exigir el cumplimiento de unos derechos sino la obligación de cumplir con unos deberes, seguiremos perpetuando la dicotomía Estado/sociedad civil.

En Colombia, la Constitución en el artículo 40 establece el derecho fundamental a la participación de todos los ciudadanos, y como corresponsabilidad frente a ello, la consagra el artículo 95 entre los deberes y obligaciones de todas las personas. No se trata entonces de sólo exigir el respeto y eficacia de unos preceptos constitucionales sino de entender sistemática e íntegramente la orientación constitucional que pretende llevar al ciudadano a un estadio de autonomía y responsabilidad superior al logrado hasta el momento. Por ello es, además de válido, necesario abrir la puerta a procesos de democratización y rendición de cuentas de los representantes de la sociedad civil a la sociedad civil misma.

#### 5. EL CONTROL SOCIAL Y LOS PROCESOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Entre otros mecanismos para generar confianza entre autoridades y ciudadanos y ciudadanas están el control social y los procesos

de rendición de cuentas, mecanismos que permiten sacar del anonimato la responsabilidad pública.

## 5.1. El Control Social

El Control Social como espacio de la democracia directa, facilita la democratización del Estado y de la propia acción de la sociedad. Dentro de este marco, el control social lleva al diseño de una institucionalidad transparente en relación con la demanda de la sociedad, que condiciona al Estado a la implementación de mecanismos democráticos y a la visibilidad de sus decisiones e intervenciones, a su vez la sociedad civil se ve obligada a implementar organizaciones y espacios abiertos a la influencia de todas las personas.

Los procesos de control social tienen una ventaja sobre los controles tradicionales en la medida en que cuentan con una legitimidad de origen, tienen un carácter externo a los procesos y suponen amplias competencias y múltiples niveles.

En efecto, el Control Social no sólo observa las posibles desviaciones a los acuerdos sociales (corrupción), sino el cumplimiento de los términos del acuerdo social, es decir la satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución y ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, etc. Además observa, más allá de los indicadores presupuestales, otro tipo de indicadores que reflejan el cumplimiento del plan de gobierno, la desviación de las reglas democráticas o la ausencia de procesos de concertación y decisión.

Cuando el Control Social opera debe entenderse que se despliega hacia todo lo público, lo que hace que se entienda incorporado dentro de esta mirada tanto el Estado/administración pública como aquel que ejerce una función pública, es decir aquel que haciendo parte de lo no-estatal, ejerce lo público.

El Control Social debe implementar sistemas de seguimiento de las políticas públicas de tal manera que el resultado pueda medirse a través de metas obligatorias alcanzables en plazos perentorios<sup>20</sup>, sobre la base de criterios de responsabilidad compartida.

La visión global dentro de un proceso de control social es fundamental para la buena marcha del proceso al igual que la disponibilidad de información, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad<sup>21</sup> de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales. Debe decirse también que generar procesos que alcancen intervenciones propositivas, es un principio del Control Social fundante de una buena gobernabilidad.

Un temor que asalta el proceso de fortalecimiento del Control Social en Colombia es la reglamentación de las prácticas propias y naturales de este tipo de escenarios. Al quererse incluir dentro de los procesos políticos y jurídicos la concertación y la incidencia de la participación, se vuelve nominal el proceso y termina evidenciando un ejercicio deficitario por parte de la ciudadanía. Así que darle al país una Ley Estatutaria de Veedurías Ciudadanas, es de por si un propósito loable pero debe evitarse

<sup>20</sup> VERDESOTO C, Luis. Estímulos al Control Social de la Gestión Pública. Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Banco Mundial.

<sup>21</sup> La burocracia institucional no acepta los controles por el hecho natural de la acumulación del poder y en especial de la discrecionalidad que le permite atravesar el lindero del servicio público y entrar en la lógica del servicio individual o sectorial que abre las puertas de la corrupción y del abuso de la autoridad.

excesos en su reglamentación, de lo contrario se pone en peligro la participación efectiva y el control social proactivo.

Por otra parte, es claro que los diversos niveles de gobierno no han sido diseñados ni adecuados para este tipo de procesos de control social. En este sentido, se reproducen las inconsistencias y trabas que existen en los modelos tradicionales de control<sup>22</sup>.

## 5.2. La Rendición de Cuentas

La *Rendición de Cuentas* es el proceso permanente de información para la evaluación de resultados de la gestión pública y la utilización de los recursos públicos. Se fundamenta en la responsabilidad de los servidores estatales frente a la ciudadanía, lo que permite establecer espacios de diálogo constructivo, facilita la evaluación y el control efectivo<sup>23</sup>.

La «*Rendición de Cuentas*» por ejemplo, no es un informe protocolario ni un conjunto de memorias que se elaboran periódicamente para describir lo que se ha realizado. La *Rendición de Cuentas* es un sistema que combina indicadores, información, medición, valores éticos, cumplimiento de metas y calidad del desempeño como aspectos centrales del desarrollo de las tareas por parte de la administración. La Rendición de Cuentas a nivel local puede vincularse a la gestión directa de la comunidad de un servicio determinado, en el que se debe buscar que se distribuyan

transparentemente los recursos y se evalúen los avances en la prestación del servicio.

Otros mecanismos como las audiencias públicas, democratización y elecciones internas, informes públicos, interconexión electrónica, publicidad e información vía páginas web, medios alternativos de comunicación, etc, deben volverse cotidianos dentro del Estado, para su cometido de hacer público lo público.

Por otra parte, como lo público también puede estar manejado bajo la gestión privada, se ha pensado equivocadamente que a los privados no se hace necesario generarles un sistema de Control Social y Rendición de Cuentas, en la medida en que no tendrían la legitimidad requerida. Así como algún sector de la administración pública ha entendido el control como una manera de obstaculizar la gobernabilidad y no como una herramienta de gobierno, los privados entienden que ellos, siendo ya los «*buenos, probos y rectos*», solo deben recibir los controles contables y fiscales que por ley se establezcan.

Pero nada más necesario, aunque esté bajo la orbita del privado, que autogenerar en la misma sociedad, herramientas y procedimientos para el control social de los intereses generales; lo público no deja de ser público al estar bajo la tutela y gestión del privado. Es decir, las actividades bajo los esquemas económicos globales, que se han puesto bajo disposición de capitales privados para su gestión, pueden y deben estar acompañadas por procesos públicos de Control Social.

<sup>22</sup> Las estructuras administrativas altamente burocratizadas y anquilosadas no permiten transformaciones en su cultura institucional y evidencian un claro desconocimiento del *sentido de lo público*, donde confunden los derechos patrimoniales sobre lo público con derechos personales sobre el patrimonio público.

<sup>23</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Directiva No. 08 de 2.001 «Bogotá Transparente».

## 6. EXPERIENCIAS QUE BUSCAN TRANSFORMAR EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL.

Hoy en Colombia se hace importante reconsiderar la manera en que se viene promoviendo el ejercicio del Control Social. No basta que presentemos las premisas que hemos desarrollado a lo largo de este ensayo, sino que es importante entender que los procesos en donde participa el ciudadano tienen un carácter eminentemente deliberativo/decisorio y ello requiere un alto nivel, tanto de los actores de la sociedad civil como de la institucionalidad sea ésta pública o privada.

En los procesos participativos, existen casos exitosos que han fortalecido la democracia y los gobiernos locales<sup>24</sup>, pero en el tema de Control Social no se han tenido experiencias verdaderamente exitosas, por el contrario se encuentra que en la mayoría de entidades públicas, hablar de Control Social es un riesgo y promoverlo es atentar contra la eficiencia de las mismas entidades, en la medida en que hemos estado preparando durante muchos años a los ciudadanos para ser espectadores sociales, armados de instrumentos

jurídicos y atrincherados en «*la sociedad civil*» enfrentada a «*la administración pública*» que tiene la potestad y discrecionalidad de decidir las inversiones y el desarrollo de los proyectos. De esta manera se ha generado una «*logia ciudadana*» de defensores del patrimonio público frente a funcionarios que no han entendido las hondas implicaciones relacionales de lo público en las nuevas sociedades latinoamericanas.

**Hablar de Control Social es un riesgo y promoverlo es atentar contra la eficiencia de las entidades, en la medida en que hemos estado preparando durante muchos años a los ciudadanos para ser espectadores sociales.**

### 6.1. La experiencia de Iniciativa Social en Guatemala.

Una experiencia que ilumina la manera constructiva de hacer Control Social la debemos retomar de Guatemala, buen ejemplo en la búsqueda y transformación de los principios fundantes y los procedimientos mediante los cuales se hace Control Social.

Para los que dirigen este proceso en el país centroamericano, es importante la aproximación inclusive desde lo etimológico: hablan de Iniciativa Social

<sup>24</sup> En el municipio de Versalles, Departamento del Valle del Cauca, se gestó un experiencia exitosa de participación social – comunitaria y desarrollo local, alrededor del Comité de Participación Comunitaria del Municipio, que impulsado por los espacios institucionales y legales que se implementaron con posterioridad a la Constitución Política de 1991, generó una dinámica ciudadana que ha permitido al municipio durante los últimos diez años, superar todos los estándares de bienestar social, transformando de manera absoluta la calidad de vida de sus habitantes. Dentro del proceso de organización y participación comunitaria se pasó de 14 grupos de trabajo en 1991 a alrededor de 85 seis años después, que cobijaban más de 7.000 personas de un censo poblacional de aproximadamente 11.500 personas, es decir que el proceso incorporó al 61% de la población de Versalles en las deliberaciones sobre las políticas públicas y el desarrollo de su municipio. LUNDY, Mark. Bienestar y participación, una construcción local. En *Revista Territorios, Estudios Regionales y Urbanos*. CIDER, Universidad de los Andes. No. 1, 1999.

mas no de Control Social, bajo una lógica semántica que implica cambio en la apropiación de la definición y en la definición misma, como una forma de hacerlo más atractivo para la sociedad con una presentación positiva, tratando de transmitir desde su nombre mismo hasta la última de sus actuaciones, la actitud que debe guiar la integridad del proceso: una actitud propositiva.

Tienen claro que al hablarse de Iniciativa Social se asume una actitud proactiva y es posible adelantar una acción social superior, más responsable, que permite a través de un proceso sostenido, tener una sociedad comprometida no únicamente en los momentos de evaluación sino, ambiciosamente, en todas las fases que integran los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas y las actuaciones de gobierno.

En este sentido, la Iniciativa Social ha traspasado las barreras de los marcos teóricos y se ha constituido como un grupo de organizaciones de Guatemala que pretenden<sup>25</sup>:

- Promover una relación más simétrica entre ciudadanos y centros de decisión respecto a aquellas cuestiones que atañen directamente a los primeros.
- Propiciar la participación de los diversos sectores en la gestión pública como un medio para facilitar la descentralización.
- Convertir al sistema Iniciativa Social en una práctica ciudadana capaz de influir efectivamente en las políticas públicas de carácter

social a través del ejercicio pleno de la ciudadanía social y política.

- Contribuir en materia de políticas de desarrollo social, al mejor desempeño de gobiernos democráticos.
- Promover la vigilancia social propositiva para el cumplimiento de los principales compromisos asumidos por el Estado en materia económico – social, ejemplo de estos en el plano internacional están la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995 en Copenhague, Dinamarca, y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing y a nivel de la República de Guatemala los Acuerdos de Paz.
- Alcanzar una presencia efectiva y eficaz en los ámbitos nacional, subregional e internacional.

El proceso adelantado en Guatemala por Iniciativa Social lo evidencian a partir de lo que llaman el Pentágono de la Eficacia y cuyos vértices incluyen los siguientes puntos: Acuerdos Sociales, Marco Legal, Conocimiento Especializado, Cabildo y Redes Regionales<sup>26</sup>

### 6.1.1 La Veeduría Distrital en Bogotá<sup>27</sup>

En Colombia, no hemos avanzado significativamente del reconocimiento del marco legal, como fundamento del control social, hacia una cota superior. Ha sido un proceso lento y dispendioso entender que se requieren escenarios de

<sup>25</sup> CANO, Elfidio. Control Ciudadano y Desarrollo Social: El caso de Iniciativa Social en Guatemala.

<sup>26</sup> Ibid., pg. 4.

<sup>27</sup> La *Veeduría Distrital* es una entidad que nace como producto de la Constitución de 1991, y comparte con ella, desde su creación en 1993, el compromiso con los postulados de un Estado moderno, descentralizado, democrático, participativo y pluralista, orientado al servicio de la comunidad.

concertación y deliberación para la obtención de acuerdos legítimos y que igualmente se hace importante tener un conocimiento especializado alrededor de los temas abordados.

La administración pública colombiana si hubiese aplicado esta sana lógica, habría ganado terreno en el tema aludido. Por el contrario, atrapadas en los temas de ineficiencia y corrupción, que son manifestaciones de problemas estructurales, distintas iniciativas legislativas, administrativas y de órganos de control, se han centrado en combatir persistentemente estos síntomas, sin tener como objetivo último evitar los riesgos o combatir la enfermedad que los origina. Así las cosas, hay profusión de normas y medidas adoptadas, con la más sana intención, por distintas instancias que, en la práctica, están significando un alto costo administrativo y se han traducido en múltiples requisitos y actos formales, además de rendición de informes, que lejos de contribuir de manera efectiva al fortalecimiento de las instituciones, paradójicamente están limitando su capacidad de gestión.

No se puede pensar que por multiplicar el papeleo en los procesos administrativos, solicitar más y mayores informes o por concurrir con todos los órganos de control, con distintas solicitudes frente a los mismos hechos, las entidades estarán más controladas y funcionarán mejor. Por ello, hay que considerar como un imperativo, racionalizar las acciones de control y especialmente del Control Social, de tal manera que privilegiemos su *calidad y pertinencia* y no su cantidad, en la **vía de cualificar la contribución a la gestión de lo público.**

En este contexto, el papel de la Veeduría Distrital como órgano asesor de la Administración, adquirió especial relevancia, en la medida en que como coordinador del Programa Cultura de la Probidad y del Control Social<sup>28</sup>, ofrece a las entidades distritales un modelo de gestión pública, basado en la *autorregulación, el cambio cultural voluntario para la transparencia, la visibilidad y el ejercicio efectivo de la participación ciudadana y el control social.*

La política «Bogotá Transparente»<sup>29</sup> liderada por el Alcalde Mayor y su Administración e impulsada

---

Surgió como respuesta a la necesidad de la Administración de contar con un instrumento de control preventivo, encaminado a mejorar la capacidad de gestión de las diversas entidades distritales, así como a coadyuvar en la tarea de erradicar las prácticas deshonestas dentro de la Administración, y con ello mejorar las condiciones de gobernabilidad de la Ciudad.

Respecto de su naturaleza jurídica, el Estatuto Orgánico de Bogotá, la define como organismo de control, junto con la Personería y la Contraloría Distritales, independiente de la estructura determinada para el Gobierno y la Administración del Distrito Capital. Las definiciones contenidas en la norma de creación le confieren una especial naturaleza mixta entre órgano de control e instancia asesora, que la diferencian sustancialmente de los órganos de control externo, en la medida en que su perspectiva de acción es fundamentalmente preventiva. El sentido de su función de vigilancia, no conduce solo a una solución inmediata o de corto plazo, sino a detectar los problemas estructurales de las organizaciones, que dan viabilidad a comportamientos alejados de la ética pública, pues ofrecen el escenario propicio para que la situación se siga repitiendo. La contribución de la Veeduría Distrital a la lucha contra la corrupción, es precisamente la utilización de un esquema efectivo de control preventivo que debe conducir a combatir los factores estructurales que la generan, para su erradicación, desde la cultura organizacional. En esa medida el control ejercido por la Veeduría Distrital no es un fin en sí mismo, sino un medio para contribuir, de manera efectiva y en tiempo real, a una mejor gestión de las entidades distritales.

<sup>28</sup> El programa está contenido en el Plan de Desarrollo «Bogotá para vivir todos del mismo lado» 2001-2003 del Alcalde Antanas Mockus.

<sup>29</sup> Las acciones que deben adoptar las entidades en desarrollo de esta política fueron definidas en la Directiva 008 de diciembre 14 de 2001 proferida por el Alcalde Mayor.

por la Veeduría, ha tenido como propósito promover la confianza en entornos transparentes y abiertos para construir mayores niveles de eficiencia y desarrollar el tejido social. Comprende el desarrollo y la aplicación de herramientas y metodologías para una gestión visible y el ejercicio del control social responsable.

Pero si bien el fortalecimiento institucional para asumir la responsabilidad de la función estatal es un aspecto fundamental, no lo es menos el deber constitucional y estratégico de crear espacios para la cualificación de la participación ciudadana y propender por el ejercicio de un control social efectivo y responsable.

Esta reflexión se tradujo en un esfuerzo de replanteamiento conceptual acerca de lo público, que termina siendo el eje central de la nueva mirada que propone la Veeduría Distrital en este trabajo.

En las entidades distritales se debe garantizar el ejercicio del control social como un derecho y un deber de los ciudadanos de acceder a la información, tomar parte de las decisiones que los afectan y aportar para la apropiación y construcción colectiva de lo público.

Hacia los ciudadanos se busca con este planteamiento, generar una mayor capacidad de argumentación, cualificada y técnicamente soportada. Al igual se pretende privilegiar acciones de investigación, comunicación y formación, que permitan aplicar metodologías, instrumentos y procesos pedagógicos orientados al fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para organizarse y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

En Bogotá se ha propendido por fortalecer desde lo local, la participación en la toma de

decisiones y el control social como prácticas cotidianas, mediante un conjunto integrado de acciones, reorientando la tradicional labor de los comités de control social (veedurías ciudadanas) de limitarse a la interposición de acciones legales y adelantamiento de procesos judiciales contra la administración pública y sus funcionarios, hacia actitudes propositivas y constructivas de cultura democrática.

En este sentido, la Veeduría ha venido liderando la implementación de Observatorios Ciudadanos, que son espacios adecuados para la participación y el control social, con participación de organizaciones cívicas y comunitarias, ciudadanos expertos, centros de investigación, academia, representantes de organizaciones privadas, gremios y la ciudadanía que hace parte de la vida y construcción de la ciudad, que de manera autónoma, oportuna, crítica y propositiva hagan seguimiento, análisis, propuestas y recomendaciones en temas prioritarios para la Ciudad.

Otro espacio importante de participación que ha propiciado la Veeduría consiste en los **Consejos Tutelares de los derechos de las Niñas y Los Niños**. Estos consejos constituyen un referente de organización de la sociedad con una alta capacidad propositiva en el desarrollo local en la definición de las políticas y programas del sector. Luego de un largo proceso de sensibilización y capacitación, se han conformado consejos en las localidades de San Cristóbal, Kennedy y Suba y en la actualidad se están desarrollando procesos en Usme, Engativá y Tunjuelito.

Por otra parte, la Veeduría Distrital en un trabajo conjunto con el Concejo Distrital, tuvo la iniciativa de permitir la visibilidad de las actuaciones

de dicha corporación y Bogotá cuenta hoy con un instrumento tecnológico de seguimiento e interlocución con sus representantes en el Cabildo, llamado «*Hoja de Ruta para las actuaciones del Concejo Distrital*», que tiene el propósito de dar visibilidad y permanente información a todos los ciudadanos.

De otro lado y con el ánimo de que la administración y la ciudadanía cuenten con un acerbo de información o referente objetivo que le permita conocer, especialmente en el campo social, qué es un buen resultado, cómo se traducen los resultados de la gestión y cómo evaluar el impacto, pertinencia y efectividad de las políticas públicas, la Veeduría Distrital mediante la publicación periódica de su Boletín «*Vivir en Bogotá*», ha permitido en los dos últimos años, estudiar los indicadores agregados más significativos en la política social de la capital, y de esta forma facilita a la administración la toma de decisiones y la evaluación y reorientación de las políticas públicas y ofrece a la ciudadanía acceso a información calificada para el control social.

Por otra parte, el Distrito está evaluando las condiciones de integridad de las entidades distritales a partir de *indicadores de percepción ciudadana*<sup>30</sup>. Esta medición incluye la ética de las instituciones, el impacto de las herramientas para el mejoramiento de la gestión pública e incluye elementos sobre corrupción administrativa en especial en la contratación y compras.

En la contratación, como el campo de mayores niveles de riesgo y de posibilidad de irregularidades,

se están desarrollando acciones para el mejoramiento de la gestión contractual del Distrito con un conjunto integrado de instrumentos gerenciales institucionales y jurídicos que buscan inducir un cambio cultural voluntario hacia la probidad y la transparencia.

Por esta razón se desarrolló una metodología para el mejoramiento y la transparencia de la gestión contractual, conocida como *Procesos de Integridad*. Esta metodología, basada en acuerdos o pactos públicos de contenido ético por parte de los actores estratégicos involucrados (proponentes, funcionarios, ciudadanía), contiene un conjunto de instrumentos pedagógicos para el desarrollo de procesos contractuales u organizacionales. Estos acuerdos compartidos minimizan los principales riesgos de comportamiento en materia de contratación y aseguran la vigencia práctica de los principios de transparencia, igualdad y equidad.

Para la aplicación de estos procesos, en el 2001 la Veeduría Distrital brindó asesoría y apoyo para la construcción de ocho (8) procesos de integridad sobre importantes licitaciones y concursos en entidades como Secretaría General, Lotería de Bogotá y el Instituto de Desarrollo Urbano. En el 2002 la Veeduría Distrital inició acompañamiento a doce (12) procesos de integridad entre los cuales se encuentran las nuevas licitaciones de Transmilenio, la adecuación de la troncal de las Américas al sistema Transmilenio, la licitación del Servicio de Aseo y las más importantes licitaciones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

30 Bogotá Transparente. Avances de la política. Cuaderno 2. Veeduría Distrital. Bogotá, agosto 2002.

Otro instrumento impulsado por la Veeduría Distrital para facilitar la participación ciudadana y el control social, es «*Contratación a la Vista*» que como su nombre lo indica, se trata de un instrumento tecnológico al servicio del control social. Está concebido para promover un proceso tecnológico de transformación y fortalecimiento institucional encaminado a generar condiciones técnicas, jurídicas, organizacionales y culturales para garantizar la transparencia y efectividad de la gestión contractual en el Distrito Capital. Permite a las entidades distritales adelantar procesos de contratación pública que contribuyen a disminuir costos de transacción, a favorecer la sana y plural competencia y a elevar los niveles de productividad de la Ciudad.

Lo anterior se complementa con el desarrollo de una estrategia basada en procesos de estímulo a la autorregulación institucional que incremente la eficiencia y la racionalidad en el uso de los recursos públicos. Para tal fin se está adelantando un proceso basado en la apropiación institucional de una metodología para la discusión y evaluación de los resultados obtenidos en las investigaciones del boletín de precios y compras -P&C-, publicación de carácter permanente que registra los precios de referencia del mercado y los comportamientos de las entidades en la adquisición de bienes y servicios, para posteriormente adelantar un proceso de sensibilización que permita efectuar un análisis de la problemática de cada gestión, identificar de manera conjunta y concertada medidas o acciones de

racionalización, tendientes a la generación de acuerdos de mejoramiento.

Una especial importancia ha adquirido la promoción de espacios y acciones para la ratificación y actualización del «Pacto por la Transparencia» suscrito por la Administración Distrital y la sociedad civil, guiado por los valores de respeto por las personas, la ley y lo público; vocación de servicio; pasión por el logro dentro de la consistencia; honradez y transparencia; firmeza en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura; equidad y solidaridad.

En el contexto de la política de Bogotá Transparente se promovió un proceso de Rendición de Cuentas, concebido como un sistema integral que implica en primer lugar, que las entidades distritales adelanten acciones a corto plazo tendientes a hacer visibles para la ciudadanía sus principales procesos, logros y dificultades, a través de la generación de procesos sistemáticos de Audiencias Públicas en relación con los objetivos del Plan de Desarrollo y con respecto a los principales procesos contractuales.

Dentro de la Rendición de Cuentas de los pasados 17 de diciembre de 2001 y 7 y 14 de Julio de 2002, se logró que las entidades distritales informaran a la ciudadanía de manera oportuna, veraz y confiable, los resultados de la gestión pública realizada y cómo habían sido utilizados los recursos en el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo<sup>31</sup>.

---

31 Se registró el ingreso de 1.800 personas aproximadamente. Los programas de TV presentaron buenos niveles de sintonía y fueron comentados en los medios escritos de comunicación, noticieros de televisión y en programas radiales. En el transcurso de los eventos fueron formuladas más de 1.000 preguntas y se registraron por vía telefónica 800 llamadas, mientras que en el Chat participaron 200 personas. Las preguntas fueron contestadas en su totalidad. 64.000 personas accedieron a la página de la Veeduría Distrital para hacer consultas acerca de las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas.

## CONSIDERACIONES FINALES

En suma el Control Social a lo público termina siendo un ejercicio de adquisición de destrezas de convivencia democrática, que no se agota con el hecho electoral y se constituye en una forma de participación que implica mayor responsabilidad ciudadana frente al interés general y a las decisiones públicas.

La experiencia acumulada en los más diversos sistemas políticos y sociales ha venido enseñando que el éxito final de las políticas públicas, en especial de desarrollo social, depende del efectivo involucramiento de los directamente interesados. El éxito de las políticas (lo público) ya no es asunto exclusivo de los gobiernos, sino de toda la sociedad. Ahora debe hablarse de responsabilidad compartida en la gestión de los asuntos públicos.

La disyuntiva es continuar en un fatal papel reactivo, subordinado, o por el contrario, aprovechar las nuevas circunstancias nacionales y propiciar una nueva arquitectura social de manera consciente y activa a través del redimensionamiento de lo público, de tal forma que se pueda presentar una disminución de la asimetría entre Gobiernos/Estado/Grupos de Poder, y Sociedad Civil/Sectores Populares.

Con la promoción de procesos de Control Social, se aspira a forjar una sociedad preocupada por cumplir con las responsabilidades ciudadanas

en la vida pública, al pretender incorporarla activamente en la vida social, no únicamente en los momentos de crítica y fiscalización sino, ambiciosamente, en todas las fases que integran los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas y la actuación de los gobiernos, que claramente conforman lo Público.

Contemporáneamente se entiende que gobernar es un acto que reclama cada vez más del concurso de la sociedad.

**El Control Social a lo público es un ejercicio de adquisición de destrezas de convivencia democrática, que no se agota con el hecho electoral y se constituye en una forma de participación que implica mayor responsabilidad ciudadana frente al interés general.**

En materia de políticas de desarrollo social por ejemplo, la experiencia internacional documenta que pequeños pero activos, informados y capacitados grupos de ciudadanos, pueden constituirse

tanto en un muro de contención contra eventuales actos de corrupción o de mera malversación, como en fuente de propuestas documentadas para las diversas etapas de diseño de las políticas, desde los momentos de su formulación hasta su reformulación, pasando por la implementación, la ejecución y la evaluación.

Los logros alcanzados en Bogotá en cuanto al Control Social entendido en la amplia concepción que le dio la Constitución de 1991, son un referente importante para vislumbrar el verdadero desarrollo de una democracia social, donde los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones comienzan a dar sentido a la construcción de lo Público.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá. **Directiva «Bogotá Transparente»** No. 08 de diciembre 14 de 2001 proferida por el Alcalde Mayor.
- Banco Mundial – Vicepresidencia de la República. **Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad. Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia.** Resumen Ejecutivo. [www.anticorrupción.gov.co](http://www.anticorrupción.gov.co)
- Cano, Elfidio. **Control Ciudadano y Desarrollo Social: El caso de Iniciativa Social en Guatemala.** Mimeo, 2000.
- Cortina, Adela. **Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad.** Editorial Taurus, Madrid. 1998.
- Cunill, Nuria. **La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos.** En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 4. Caracas, 1995.
- Garay, Luis Jorge. **Reflexiones en torno a la crisis colombiana. La transición hacia la construcción de sociedad.** En *Mandato ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad.* Bogotá, Agenda Ciudadana por la paz.
- Garcés L., María Teresa. **Democracia participativa política y democracia social.** En *Temas Constitucionales.* Defensoría Del Pueblo - Plural Corporación. Centro de Estudios Constitucionales. Bogotá, Agosto 1997.
- López C., Nicolás María. Yo, el Estado. **Bases para una teoría sustancializadora del Estado.** Editorial Trotta, Madrid. 1992
- Lundy, Mark. **Bienestar y participación, una construcción local.** En *Revista Territorios, Estudios Regionales y Urbanos.* CIDER, Universidad de los Andes. No. 1, 1999.
- Santos, Boaventura de Sousa. **De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad.** Siglo del Mundo Editores - Ediciones Uniandinas. 1998
- Sunkel, Oswaldo. **Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo».** En *Revista Foro*, No. 20. 1993. Bogotá
- Uvalle Berrones, Ricardo. **El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación del Estado y la sociedad civil.** En *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* No. 20 (Jun. 2001). Caracas.
- \_\_\_\_\_ . **La Institucionalidad Democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado.** México, 2000.
- Velásquez C., Fabio E. **La Veeduría Ciudadana en Colombia: En busca de nuevas relaciones entre el estado y la sociedad civil.**
- Verdesoto C., Luis. **Estímulos al Control Social de la Gestión Pública.** Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Banco Mundial. 2000.

# PARTICIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN

\* POR JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN

## I. ANDANTE

**A** juzgar por la actual situación, la reciente historia política de occidente pretendería inspirarse en el modelo trazado en la antigua Grecia, por lo menos en aquel arquetipo con base en el cual se ha pretendido ahondar los procesos democráticos al rescate del ciudadano como «animal» de la polis<sup>1</sup>. No es, sin embargo, el único referente pero debe reconocerse que es el más conocido. Allí parece encontrarse ese hito fundador, punto de quiebre entre el dogma y la dialéctica; el pliegue entre la concepción de

\* JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN

Director de la Oficina Jurídica  
de la Auditoría General de la  
República.

E-mail:  
[jfromerot@hotmail.com](mailto:jfromerot@hotmail.com)

---

1 La crítica que se hace a esta presentación surge de la denominada hipertrofia de la democracia que conduce al «torbellino de la excesiva política». Entre nosotros, tal afirmación sorprende. *Cfr.*, ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?, Giovanni Sartori, Altamir ediciones, Bogotá 1994, pág. 142. De esta índole es la crítica a los comunitaristas que efectúa Adela Cortina, en ÉTICA APLICADA Y DEMOCRACIA RADICAL, ed. Tecnos, Madrid 2001, págs. 13 y ss., sin que ello desvirtúe en su totalidad la participación.

*autoritas* y *veritas* en la expresión del poder y, más aún, el asocio del individuo con su destino: la posibilidad de expresar su autonomía y que ésta sea reconocida políticamente. El ideal democrático es una cosmovisión pues constituye el referente permanente de una sociedad que así se piensa y actúa invariable en la mayoría de sus actos a manera de «*forma de vida, valiosa por sí misma*»<sup>2</sup>. Consistiría en la réplica diaria que confirma al ciudadano dentro de una sociedad así ésta no sea de las dimensiones bucólicas de la *polis* griega<sup>3</sup> ni de aquella de los pobladores ancestrales de nuestra América.

En cuanto al poder se refiere, tal presentación no contenía una formulación absolutamente clara, por lo menos como escenario complementario a la elección de funcionarios. Durante un buen tiempo, luego de las conquistas del voto universal<sup>4</sup>, y rebasando el comunitarismo, los Estados encontraron la obra culminada, sustrato de legitimidad: las mayorías elegían a quienes disponían el destino de lo público. De esta manera, esa fórmula se concibió como la única admisible de democracia: una democracia esencialmente

pasiva que convocaba al ciudadano para que seleccionara sus representantes de tiempo en tiempo y un lapso en el que éstos manejaban las cuestiones públicas sin referencia alguna frente a quien le había otorgado el mandato.

Pero dicho sistema fue resquebrajándose ante la ausencia de conexión entre representante y representado. Además de que no siempre dio origen a la rendición de cuentas por parte del primero, y de la responsabilidad frente a quien lo eligió (en contra del denominado *mandato imperativo*<sup>5</sup>), generó un hiato entre elector y elegido, signado por el oportunismo electoral que condujo a una deleznable intermitencia y, lo peor de todo, no asociada, precisamente a una decisión política. A esto se sumó la creciente deslegitimación de los órganos colegiados, su afuncionalidad y falta de independencia, lo cual incrementó la sensación de carencia. Si además el representante no contaba con la autonomía y posibilidades necesarias para representar, la delegación no cumplía su objetivo. Sin duda que la elección periódica condujo a un hartazgo y, paulatinamente, a una insatisfacción por la inercia de un sistema que producía diseños de poder estabilizadores y

**Durante un buen tiempo, luego de las conquistas del voto universal, y rebasando el comunitarismo, los Estados encontraron la obra culminada, sustrato de legitimidad: las mayorías elegían a quienes disponían el destino de lo público.**

2 C. Lindner, en Adela Cortina, *op. cit.*, pág. 93.

3 El modelo de *polis griega* es criticado por Giovanni Sartori *op. cit.*, págs. 139 y 140. En ese estilo de democracia (participativa) encuentra el autor su florecimiento y su declive. En general, en dicha obra despliega múltiples reparos a la democracia representativa.

4 Hasta hace relativamente poco, cerca de 70 años, persistía en Colombia el voto censitario que exigía saber leer y escribir y tener una renta anual de \$1500 o un inmueble por dicho valor.

5 *Cfr.*, INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, Maurice Duverger, Ariel Ciencia Política, Barcelona 1980, págs. 75 y ss.

anodinos sin referencia política alguna. En consecuencia, el escenario representativo creó un desasosiego en el ciudadano, la sensación de un vacío, un espacio que le había sido arrebatado por una élite profesionalizada en la delegación.

Al margen de lo anterior, —que ya es grave dentro de la legitimidad de un sistema—, pero tal vez por su causa, también generó la necesaria reflexión respecto a que la representación o la delegación no subsumían el quehacer político del ciudadano. Así ésta subsista, no agota el individuo que quiere adentrarse en la cuestión pública, por más que el fenómeno de metrópolis y macro sociedades tienda a disuadir de ello pues el ser humano quiere expresarse sin intermediaciones.

Entre nosotros, la historia política reciente produjo —en aras de soliviar la violencia política según se expresó— la conformación de una coalición de gobierno proveniente de los acuerdos de Benidorm y Sitges, que se concretó en el Frente Nacional, el perfecto desideologizador<sup>6</sup>, la cual se preservó aún después de la terminación formal del pacto (1974), no obstante los cuestionables sucesos ocurridos para las elecciones presidenciales de

1970. Su nutriente era la capacidad de clientela y la exclusividad de derechos políticos para los autoproclamados liberales y conservadores en todas las esferas del poder. Una generación resuelta a salir de ese esquema inundó el espectro político con alternativas desde los diversos matices, especialmente de izquierda<sup>7</sup>. Pero ese hábito frentenacionalista cobijó la década de los ochenta en presentaciones totalitarias como las vividas bajo el régimen de estado de sitio, fuente de regímenes especiales como aquél Estatuto de Seguridad. El sistema no condujo a un proyecto convivialista, el cual pretendía instaurar mediante la unión de los partidos, sino que atizó las múltiples violencias de exclusión.

Desde esta perspectiva, perpetuaba una práctica autoritaria, pues el voto no constituía un acto de representación del elector, desahuciado y desprovisto como estaba de todo contenido político. Escasamente colmaba la expectativa particular (un empleo, un contrato u otra serie de mecanismos de clientela). En palabras del profesor Alberto Spreafico, aplicables al caso colombiano, se generó el efecto de partidos ómnibus «sobre los cuales los electores arriban sólo para recorrer un cierto

6 La inercia condujo a que la población no tuviese expectativa alguna pues el elegido era siempre el candidato oficial del Frente Nacional. Esa historia se vio desbordada en las elecciones de 1970. Hay quienes han denominado ese sistema como «imperio del partido único bifronte» (Ótálora Montenegro) o «unibipartidismo» (Luis Cañón). Pero en cuanto al poder se refiere, el Frente Nacional no fue una ruptura sino una continuidad dentro de un proceso político excluyente. *Cfr.* PODER Y MOVIMIENTO POPULAR EN COLOMBIA 1968-1988, Leopoldo Múnera Ruiz, Universidad Nacional, Bogotá 1998. En el mismo sentido VOTO Y CAMBIO SOCIAL, El caso Colombiano en el contexto Latinoamericano, L.A. Costa Pinto, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá 1971, pág. 29. En la exposición de motivos al proyecto de ley número 22/01(S) y 149(C) «[p]or medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas» se hace referencia al tema, *cfr.* GACETA DEL CONGRESO número 359 de 2 de agosto de 2001, pág. 9. Sobre este proyecto de ley es importante aclarar que se encuentra a estudio de la Corte Constitucional para su posterior sanción.

7 Además del preexistente Partido Comunista (fundado en 1930), en la década de los sesenta se asistió a la formación de otros grupos y movimientos como el Movimiento Revolucionario Liberal —MRL—Movimiento Obrero Estudiantil de Colombia, —MOEC—, PRT, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Frente Unido de Acción Revolucionaria —FUAR—, el Partido Comunista Marxista-leninista; el Movimiento Obrero de Izquierda Revolucionaria —MOIR—, el Bloque Socialista y la Alianza Nacional Popular de Oposición —ANAPO—, entre otras agrupaciones y movimientos políticos. La cristalización de un proyecto antagónico de unidad se produjo con el movimiento liderado por Camilo Torres Restrepo en el Frente Unido del Pueblo —FUP—.

tramo, luego de lo cual lo abandonan para abordar otro auto bus»<sup>8</sup>.

Así fue como el modelo representativo, seriamente averiado y naufrago, reflejó su cortedad para dar cuenta de ese ideal democrático<sup>9</sup>. Se llegó a la paradoja de una democracia representativa que no representaba y de un sistema del cual rehuían los electores, anegado en una abstención creciente<sup>10</sup>, pues quienes elegían no constituían la mayoría de la población. Era éste el entorno, nada halagador, que introducía una nueva década, signada además por el lastre de la intolerancia que eliminó físicamente organizaciones políticas de oposición y por la creciente inconformidad manifestada en paros, huelgas, protestas cívicas, etc. que daban cuenta de ese cierre político.

Fue ese el contexto que dio lugar a que se introdujera en la reforma política de 1991 una nueva fase del concepto de democracia, una nueva definición de la misma, fundada, precisamente, en una insistencia en la participación, sin perjuicio de mantener los mecanismos propios de la representación. No se piense, sin embargo, que tal «radicalidad» está necesariamente asociada a una determinada concepción política como pudiera pensarse en un principio, máxime si tiene en cuenta

que está concebida dentro del concepto de «apertura política» y de abolición, por lo menos formal, del Frente Nacional. El modelo neoliberal (del cual es difícil no hablar en múltiples temas y éste no puede ser aquél en que se excluya) encuentra en esas nuevas formas de participación un especial interés, tal y como podrá resaltarse *infra*. Es más, ciertos autores no advierten en dicho tránsito —democracia representativa a democracia participativa— aquél que devela el verdadero dilema democrático. Éste se encontraría en el paso de la democracia política a la democracia social teniendo en cuenta «no el número de aquéllos que tienen derecho a participar en las decisiones que los afectan sino los espacios en que pueden ejercer esos derechos».<sup>11</sup>

La hipótesis de este escrito ronda, precisamente, esa capacidad transformadora de la participación. Ésta tiene un carácter finalístico (participar de suyo es importante) pero debe ser vista, también, como una herramienta en donde la misma resulta polivalente. Como se pretende plantear en estas líneas, si bien se avanzó en el criterio de democracia, ello no quiere significar que la reforma de 1991 haya instaurado un ambiente democrático y pluralista, en esencia incluyente.

8 En PARTICIPACIÓN SOCIAL, *Una Mirada Crítica*, Alejo Vargas Velásquez, Almudena editores, Bogotá 2000, *op. cit.*, pág. 114.

9 El fenómeno de la crisis de la democracia no es, en todo caso, local. Alain Touraine, por ejemplo, lo ubica como una patología mundial al manifestar «[e]ntre la unificación económica del mundo y su fragmentación cultural, el espacio que era de la vida social (y sobre todo política) se hunde, y los dirigentes pierden tan brutalmente su función representativa que se sumergen o son acusados de sumergirse en la corrupción o el cinismo. Los partidos no son ya otra cosa que empresas políticas puestas al servicio de un candidato más que de un programa o de intereses sociales de sus mandantes». *Cfr. ¿PODREMOS VIVIR JUNTOS?, La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*, Fondo de Cultura Económica, 1999, págs. 244 y 245.

10 La participación electoral pasó de un 72,3% para el plebiscito de 1957 a un 43% para las elecciones presidenciales de 1990 con cifras igualmente bajas para las elecciones legislativas de 1978 (30%). En PARTICIPACIÓN SOCIAL, *Una mirada crítica*, Alejo Vargas Velásquez, Almudena editores, noviembre de 2000, pág. 98. El actual escenario parece no haber cambiado no obstante la existencia de disposiciones que incentivan el voto. Para las elecciones presidenciales de 2002, la participación no superó el 46% del censo electoral.

11 En PARTICIPACIÓN SOCIAL, *op. cit.*, pág. 16, la frase es de Norberto Bobbio. Adela Cortina ubica la disyuntiva entre representativistas y participativistas frente a la sociedad civil.

## II. ALLEGRO CON BRÍO

En esta época de balances, y sin pretender agobiarse al lector en reiteraciones, es preciso señalar que la Constitución de 1991 insistió en el tema de la participación no sólo como un principio fundamental del Estado sino en su carácter de motivo (preámbulo) para la adopción de ese nuevo ordenamiento. Esa característica, que no se restringe a este tema sino que se desborda en otros, ha dado origen a que ese ordenamiento sea denominado con apelativos como la Constitución ecológica, la Constitución garantista o la Constitución étnica, y, porque no, la Constitución participativa, para destacar uno de los aspectos en los que existe un tratamiento prolijo y más o menos consistente, pues se recrea en varios de sus acápites. De allí que sea usual plantearla como innovadora pero más que ello, tal conjunción de circunstancias refleja el retraso institucional en el cual estaba sumido el país; perpetuado en todos sus niveles en virtud de un anquilosamiento de más de un siglo, con paréntesis rescatables. La visión autoritaria del poder hacía impensable que admitiera una disposición como «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan» contenida en el artículo 2° de la actual Constitución, relativo a los fines esenciales del Estado o a la propia soberanía popular en antagonismo con la soberanía nacional (art. 3°).

Normativamente el cambio fue evidente pues subyace un esfuerzo de reiteración desde lo general (principios) hasta lo particular (situaciones específicas de la participación). De allí que sean varias las disposiciones que invitan a la participación en los diferentes niveles de la organización política y no exclusivamente en ellos. El ya relatado artículo 2°, junto al

Preámbulo y el artículo 1°, insisten en el término. Uno de los motivos privilegiados para expedir ese ordenamiento fue entonces el escenario participativo que permite un orden político, económico y social justo. Los principios fundamentales lo incluyen en la organización de la República y en los ya relatados fines esenciales. Tales premisas desembocan en el artículo 40, que pretende resumir la noción de ciudadanía en una democracia representativa y participativa. Para mayor consistencia, la participación trasciende al fenómeno de la empresa (art. 55), es decir, la mirada desde el trabajo, que coexiste con aquélla del consumo o usuario de un servicio (educación, por ejemplo, arts. 68 y 78). La participación se impulsa en acciones judiciales novedosas dentro del ordenamiento, como son la tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares, sin pasar por alto la posibilidad de presentar derecho de petición e información. A manera de epílogo del Título II, la Constitución contempla como una de los deberes de la persona y el ciudadano el de «participar en la vida política, cívica y comunitaria del país» (numeral 5° del artículo 95).

Este panorama llega a su cima en el Capítulo I del Título IV que alude expresamente a las formas de participación democrática y las clasifica en el voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato, regulado en el artículo 259. Desde allí se abre un paréntesis (las páginas de la Constitución se suceden describiendo la organización y funcionamiento de las ramas del poder público y el esquema netamente representativo, aunque alude al voto programático en su artículo 259 *cit.* y a la responsabilidad de los elegidos, art. 133), el cual va a entroncar con los

organismos de control, en el artículo 270 relativo a la vigilancia de la gestión fiscal. Una nueva pausa se cierne (descripción de la organización territorial), con ciertos acuerdos en cuanto a la organización municipal se refiere (promover la participación local, art. 318), precisamente porque el esquema de participación apareja la descentralización y el respecto a la autonomía de los pueblos indígenas, art. 330, hasta el tema de la planeación consagrado en los 339 y ss. Su epílogo es la participación en los servicios públicos domiciliarios (art. 368).

Al parecer, de la breve descripción realizada el poder, en todas sus dimensiones (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos de control), permite el ingreso del ciudadano de diversas maneras, bien como definidor bien a título de impulsor de una circunstancia que deberá ser dirimida por el organismo o la entidad competente o bien como gestor de una actividad. El cúmulo de disposiciones, según se puede leer, lo hace manifiesto y cualitativamente importante. Es más, admitiría que se involucraran en aspectos trascendentales de la decisión política — aunque lo excluye en materias propias al manejo de ingresos y gastos (art. 154), las relaciones exteriores y el orden público (art. 29 de la Ley 134 de 1994)—, e incorpora temas relativos al mercado, la economía, los servicios sociales y el trabajo.

Si constitucionalmente la normatividad redunda en el escenario participativo, el desarrollo legislativo también ha sido profuso. Además de las Leyes 131 y 134, ambas de 1994, relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana descritos en los artículos 259 y 103 de la Constitución Política, se expidieron normas en un cúmulo de temas en los que se contempla la misma con diversas intensidades y propósitos<sup>12</sup>. Ello podría dar idea de la preocupación del Legislativo por su desarrollo, acorde con los postulados constitucionales antes mencionados y los propios de la Corte Constitucional cuando ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el particular<sup>13</sup>.

De esa normatividad encontraríamos los siguientes nexos y formulaciones:

- Respecto al Ejecutivo, en los escenarios en donde se construyen políticas (participación en Juntas o Consejos Directivos), se elaboran proyectos, se desarrollan tareas o se fijan obligaciones. En este caso, dicha participación tiene un carácter directivo como expresión de la voluntad de un cuerpo colegiado.

De especial significación es el caso de la denominada consulta previa a los pueblos indígenas en relación con la explotación de recursos naturales en el territorio de ellos donde el esquema participativo ha conducido a

12 Ley 42 de 1993, sobre control fiscal, (art. 26); Ley 60 de 1993, anterior ley de transferencias (art. 23), así como la Ley 715 que introduce el sistema general de participaciones; Ley 62 de 1993, régimen de policía; Ley 70 de 1993, sobre comunidades negras (arts. 1° y 2°); Ley 80 de 1993, sobre contratación administrativa (art. 66); Ley 87 de 1993, sobre control interno (arts. 4° y 12); Ley 99 de 1993, sobre medio ambiente (arts. 69 y 72); Ley 100 de 1993, sobre el sistema de seguridad social (arts. 153, 155 y 231); Ley 101 de 1993, relativa al régimen del sector agropecuario (arts. 14 y 61); Ley 105 de 1994, concierne al servicio de transporte; Ley 107 de 1994, sobre el fomento de las prácticas democráticas en los colegios; Ley 115 de 1994, en materia de educación (art. 142); Ley 136 de 1994, régimen municipal (arts. 77, 117, 142, 167); Ley 142 de 1994, relativo a los servicios públicos domiciliarios (art. 62); Ley 152 de 1994, Ley orgánica del plan; Ley 160 de 1994, sistema nacional de reforma agraria (arts. 1°, 7° y 8°); Ley 181 de 1995, sobre el deporte (art. 4°); Ley 190 de 1995, normas anticorrupción; Ley 375 de 1997, sobre la juventud (arts. 5°, 14 y 15); Ley 388 de 1997, ley de ordenamiento territorial (arts. 4° y 24); Ley 397 de 1998, sobre cultura; Ley 489 de 1998, que contiene las normas generales de la administración pública (arts. 32, a 35); Ley 720 de 2001, sobre voluntariado; y Ley 743 de 2002, por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos de acción comunal. Debe aclararse que la Ley 563 de 2000 sobre veedurías ciudadanas, fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-1338 de 2000. Es de señalar que en los decretos leyes

una tensión reflejada en la negativa de los afectados por la explotación, por un lado, y el presunto interés del «resto» de la población, del otro. La significación del «no» a pesar de los intentos por desvirtuarlo ha tenido el carácter de talanquera (una especie de administración negativa) y resistencia. Ello difiere respecto de otras consultas en donde la participación se convierte en el mecanismo que legitima la decisión. La oposición ciudadana no frena la actuación (su carácter es eminentemente consultivo).

También se presenta ésta frente al Ejecutivo en las preguntas al pueblo mediante sistemas como «referendo» o «plebiscito», con carácter obligante y, además de la elección, a nivel seccional la posibilidad de revocar el mandato. Comporta, en este escenario, de un carácter formador de derecho y político.

Por último, dicha participación adquiere el carácter de parte del desarrollo de una labor pública, en donde la misma connota gestión.

- En cuanto concierne al Legislativo, la participación se presenta mediante la iniciativa popular legislativa la cual surtirá el trámite de urgencia y contará con la presencia de un vocero de la ciudadanía en los debates. Se trata de un mecanismo que impulsa la formación de derecho y una esfera política.
- A nivel judicial, haciendo uso del mecanismo de acciones relativamente informales. Adquiere el carácter de denuncia o petición y dinamiza aspectos constitucionales, de lo cual se hablará a espacio.
- Con los organismos de control al permitir sistemas de participación ciudadana que permitan «vigilar la gestión pública» a través de denuncias que surten el trámite previsto legalmente, también de interés especial en este escrito y con un acápito especial.

De este modo, el carácter de principio fundamental, las reiteraciones a lo largo de la Constitución y las previsiones legales permitirían concluir que la participación<sup>14</sup> a la cual se alude está ligada a

---

antitramites (Decretos-leyes 1122 de 1999 y 266 de 2000) se incluían normas relacionadas con la participación en la adopción de disposiciones. Como se recordará, dichos regímenes fueron declarados inexecutable en su totalidad. En cuanto a las consultas previas debe destacarse la Ley 21 de 1991 por medio de la cual se aprueba el convenio 169 de 1989 de la organización internacional del Trabajo —OIT— sobre pueblos indígenas y tribales extensiva a las comunidades negras (Decreto 1320 de 1998). Con el propósito de profundizar aún más, la posibilidad de acceso a la justicia se vio reforzada mediante cuatro herramientas básicas a saber la acción de tutela, la acción pública de constitucionalidad, las acciones populares (Ley 472 de 1998) y la acción de cumplimiento (Ley 397 de 1997).

13 *Cfr.*, **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara. En dicho pronunciamiento se analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley estatutaria de instituciones y mecanismos de participación ciudadana, rescatando que el nuevo proyecto político no se reduce ni restringe a la actividad electoral. En el mismo sentido la sent. C-215 de 14 de abril de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez en la cual efectúa un interesante recuento de las nuevas acciones y mecanismos de protección a nivel del derecho comparado. Igualmente, **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-179 de 12 de marzo de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, acerca del carácter de la democracia expansiva. En dicho fallo se produjo un importante cambio de jurisprudencia respecto de los legitimados para solicitar la revocatoria del mandato y una reflexión respecto al paulatino crecimiento de la cultura política.

14 El concepto de participación no es unívoco. La acepción del diccionario de la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Espasa calpe, Madrid 1992, según la cual el término alude a «tomar una parte en una cosa// compartir ideas u opiniones // dar parte, noticia», puede parecer limitada o por lo menos no reflejar su complejidad política y de contexto. Hay quienes hablan más bien de participaciones con el fin de respetar su carácter diverso. *Cfr.* LA PLURALIDAD Y DIVERSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN, Carlos Toranzano en LAS PARADOJAS DE LA PARTICIPACIÓN: ¿Más Estado o más sociedad?

un sentido cualitativamente superior dentro de la organización política. La misma implicaría no sólo el derecho de ser escuchado sino el de ser convocado e incidir en el debate de toma de las decisiones a las cuales se integra, dentro del proceso dialéctico de formación de las mismas en los espacios propios que definen la racionalidad del tema y, por ende, una acción transformadora sin perjuicio que la determinación se encuentre atribuida a una entidad en específico o que tal intervención se entienda como un desplazamiento. Constituye, por tanto, una sumatoria en donde el ciudadano se integra en los procesos de formación de la voluntad pública y, excepcionalmente, puede llegar a determinarla. En cuanto al control se refiere, se expresa en actos de acompañamiento tendientes a «vigilar» la gestión pública en una función veedora, detectora o denunciante, función que también cumple, a su manera, frente al campo judicial. No tiene, en

ambos casos, capacidad de veto pero su presencia es disuasora porque suma un peldaño cualitativo al control. Ya no sólo la mirada de los organismos estatales está presente sino es el propio ciudadano quien desde una virtual atemporalidad y aespacialidad (en todo tiempo y lugar) se encuentra expectante y presente.

Pero, según se indicó, el término participación no es unívoco. Cercana a la participación democrática aparece la gestonaria. El legislador también ha considerado que hay participación cuando las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro «prestan los servicios» (el art. 355 C. Pol. es su paradigma).

En consecuencia, los propósitos de la participación en cada uno de los casos planteados, y en los que se puedan recrear, son diferentes dentro del esquema de decisión: desde una sujeción hasta un antagonismo, pasando por niveles altos o bajos de consensualismo.

### III. DESENCANTO REPENTINO

El crisol planteado *supra* diseña el escenario de acción de uno de los axes de la participación, a saber, las veedurías ciudadanas, formas organizativas disímiles, constituidas con el propósito de vigilar la gestión pública en todas sus fases y, de otra manera, células de organización colectivas dotada de las atribuciones necesarias para catalizar y estar presentes en el desarrollo de lo público, en ejercicio del denominado control social.

La frustrada Ley 563 de 2000<sup>15</sup>, recogida en buena medida en el proyecto de ley que fue aprobado en el Congreso de la República y se encuentra en la revisión de constitucionalidad correspondiente<sup>16</sup>, estableció que la veeduría ciudadana constituye el mecanismo democrático de «representación» por medio del cual se aglutinan determinados intereses con el propósito de ejercer la vigilancia sobre distintos aspectos de la gestión pública (art. 1°). Para que su ejercicio no se

15 Dicha norma fue declarada inexecutable, en su totalidad, por la Corte Constitucional mediante la sent. C-1338 de 4 de octubre de 2000, M.P. Cristina Pardo Schelesinger y en ella se puso de presente que dicho mecanismo sólo podría ejercitarse con la expedición de la ley que la regule, sin perjuicio de desarrollar otros instrumentos de control de la gestión pública.

16 Proyecto de ley número 22/01 (S) y 149/01 (C) «[p]or medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas» ya citado, el cual, sin embargo plantea algunas modificaciones a la Ley 563, entre los que se cuenta la inclusión expresa de los organismos de control dentro de la definición contemplada en el artículo 1°.

convierta en un apéndice estatal —aclara la ley y lo propio hace el proyecto— éstas deben gozar de autonomía (art. 8° *ib.*). Sus funciones de vigilancia se despliegan en los diferentes momentos de la gestión pública; desde la planeación misma hasta la ejecución lo que conduce a que tenga facultades para solicitar informaciones y hacer requerimientos (art. 16). De este modo, la legitimidad de la veeduría la hace depositaria de la facultad de «ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley» (art. 17). De acuerdo con los artículos 16 y 17 aludidos, de las fases de información y labor investigativa, se pasa a la remisión de informes o denuncias y a la instauración, mediante una legitimidad ampliada, de todo tipo de acciones. La veeduría se convierte en un sujeto procesal de enormes capacidades y potencialidades atizando una complementariedad, desde este punto de vista, necesaria.

Institucionalmente, han sido impulsadas por organismos tan variados como el Instituto de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud o las propias contralorías y está previsto que la administración les brinde todo el apoyo que requieran (art. 34 de la Ley 489 de 1998). Para su fortalecimiento, las entidades, que además cuentan con dependencias de participación ciudadana, se han dado a la tarea de expedir cartillas y manuales explicativos. A juzgar por lo anterior, las semillas de la participación empiezan a florecer profusamente por los campos y ciudades del país.

No obstante, a pesar de la nobleza regulatoria sufren de limitantes y restricciones, con que han sido concebidas, tal y como se desprende del siguiente texto:

[...] no se predefinen en aquél la composición y las atribuciones de los órganos de control social, ni sus relaciones con las otras instancias de control.<sup>17</sup>

Adicionalmente, uno de los problemas que milita en su contra atañe a la problemática y complejidad de los temas debatidos, así como el costo de su ejercicio, los cuales no siempre están al alcance de todos los ciudadanos organizados.<sup>18</sup>

De otra parte, el acompañamiento de las veedurías puede resultar estéril en el propio ambiente de control fiscal si éste es manejado a través del golpe de opinión, pues termina causando una nueva frustración en la ciudadanía que aspira a que ese trabajo mancomunado tenga un resultado concreto y definitivo. Algunos organismos han creado la imagen de la hiperactividad institucional recurriendo frecuentemente a los medios de comunicación como mecanismo idóneo de publicidad institucional, teniendo el terreno allanado en ciertos de ellos proclives a esa clase de despliegues. Si bien es cierto que la opinión pública tiene el derecho de conocer los informes y actividades de los organismos de control, en punto a aspectos propios de la responsabilidad fiscal se pretenden ampliar los lugares en donde se dirimen las causas, concretamente, ante y a través de los medios de comunicación<sup>19</sup>. Ello suscita afiliaciones en el

17 LA RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL SOCIAL, Nuria Cunill Grau, pág. 15.

18 Para un análisis comparativo, *cfr.* LA RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL SOCIAL, Nuria Cunill, en el cual se analizan los diversos modelos y los aspectos que fortalecen y obstaculizan su funcionamiento.

19 Ciertos programas televisivos ya han asumido esa función tal y como se desprende de espacios como *Laura* en América del canal peruano, que ya fue adoptado en nuestro medio y que parece inspirado en el show de Cristina.

corto plazo pero no conduce a una confianza respecto de las propias veedurías ni, en general, de la ciudadanía en el mediano y largo plazo.

Pero esta presentación, con sus reparos y límites accidentales, comienza a desvanecerse pues encuentra en el contexto mismo de las relaciones sociedad civil y Estado una propuesta de amansamiento de la conflictividad social, de cuyo crítica que genera en ellas linderos de carácter estructural. A pesar de que las veedurías ingresan dentro de la óptica del juego de poder que de suyo es conflictual<sup>20</sup>, el sistema de participación a través de éstas dinamiza aspectos propios del modelo antes que confrontarlos. En efecto, hay quienes, con mirada de soslayo, y no sin razón, han visto en ellas una estrategia para deslegitimar<sup>21</sup> otros tipos de organización social y propugnar por una dispersión de intereses. Desde esta perspectiva la «sospecha» respecto de las veedurías estaría dada por una forma especial de control de la gestión pública y una tácita responsabilidad ciudadana, en desmedro o con el desplazamiento del Estado, en lo que se ha denominado como individualismo comunitarista. Esta visión contrasta con aquella según la cual éstas no sólo pugnan por la transparencia de las actuaciones públicas sino el propósito de aportar al fortalecimiento de la sociedad civil<sup>22</sup> y con ello al necesario fortalecimiento de la democracia en todos sus niveles en cuanto potencializa la exigencia de derechos.

Independientemente de este debate, no es posible pasar por alto el contexto dentro del cual se

desarrollan dichas actividades ni el matiz ideológico (desideologizador) que las impulsa. En general, aquellos cuestionamientos acerca de la corrupción de las prácticas públicas se nutren ostensiblemente de cruzadas morales sin una finalidad clara. La lucha contra la corrupción resulta de suyo un bastión social de reconocida importancia pero ésta no puede perder su finalidad política en cuanto sentido de una actuación de transformación de la sociedad mediante mecanismos idóneos de participación. De ello estarían desprovistas las veedurías pues lo ideológico no prima si se atiende a sus propósitos. A lo sumo, puedan llegar a convertirse en prolongaciones partidistas desvirtuando sus objetivos de vigilancia. La paradoja suele presentarse cuando, en cuanto mecanismo de participación, ejerciera un espacio coherente de poder y expresión sin que signifique afiliarse expresamente a una corriente ideológica.

De allí que luego de su adecuación normativa, la expectativa gire en torno a la fundada esperanza de una ampliación en el espectro de la participación y a los sustratos sobre los cuales se ejercita. En un contexto como el presente más parece tender a caer presa de un vaivén, tal y como se expresa en lo siguiente:

El discurso de la participación ha sido funcional reinstitucionalización de los conflictos sociales (buscar que todo tipo de conflicto transite por caminos institucionales) pero, además, coadyuvar a la búsqueda de racionalidad en el gasto público estatal descentralizado.

Se pone un énfasis extraordinario en el control de la sociedad sobre la acción pública a través de múltiples mecanismos (las veedurías son estratégicas en

20 LA RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL SOCIAL, Nuria Cunill, pág. 40.

21 *Cfr.*, ENLACES Y RUPTURAS, *Interpretación y crítica*, Darío I. Restrepo Botero, Diaconía Parcomún, Bogotá 2002, pág. 101.

22 ESTAR ATENTOS, *op. cit.*, pág. 37.

esta dirección), con la idea de que si todos se controlan mutuamente el resultado final será una acción pública más eficiente.<sup>23</sup>

Esta breve alusión produce un desencanto repentino respecto a un horizonte constitucional amplio y, aparentemente, genuino. La crítica, tal y como se podrá advertir, no radica en la veeduría en sí misma, como mecanismo de participación, sino en que ella es propensa a servir de aliciente de un modelo económico sin pretenderlo, servir de base para cruzadas

contra el enemigo «terrorista» o convertirse en trampolín partidista de ocasión. Es más, traslada el debate político y social a escenarios en donde el mismo no se dirime pues existe un evidente contraste entre una Constitución participativa y una acentuación de la exclusión que encausa la presente reflexión. En consecuencia, esa instrumentalidad de la participación, su efecto de dispersión y desplazamiento de otras formas organizativas, pone en tela de juicio la aludida autonomía.

#### IV. PATÉTICO

En efecto, una Constitución tan profusa e intencionada como la que nos gobierna, y una legislación igualmente numerosa, plantea, en relación con su impacto, un necesario interrogante ontológico en procesos en donde el rezago era perceptible. ¿La normatividad converge en un proscenio de real democracia participativa?

Un planteamiento fundamental y necesario que la analice debe partir de la base de la existencia de ámbitos de exclusión demasiado fuertes que permiten entender los altos niveles de abstención política propiciados, en buena medida, por parte del propio Estado. En un corto tiempo (10 años) el propósito

de involucrar a toda la población en un nuevo proyecto político se ha visto frustrado. La traza centrífuga del sistema ha primado y se plasma en dramas como el desterramiento (desplazamiento)<sup>24</sup>, el desempleo<sup>25</sup>, el incremento de la pobreza<sup>26</sup> y en una creciente feudalización de los espacios (los conjuntos residenciales, por ejemplo) que expulsan del sistema y de la noción de ciudadano a un sin número de personas. Estos fenómenos crean un grupo de población, mayoritario, que no tiene esperanza alguna en el sistema ni oportunidades dentro del mismo. Deben vivir en el nomadismo permanente y la precaria subsistencia que converge en el rebusque.

<sup>23</sup> En la obra citada de Alejo Vargas, págs. 211 y 212.

<sup>24</sup> Según la información de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 1'843.000 de personas han sido desplazadas hasta 1999. La situación actual ha venido en incremento.

<sup>25</sup> Oficialmente cercano al 20% cuando en los inicios de la década las cifras oficiales llegaban al 9%. Lo anterior sin tener en cuenta un buen número de personas que consiguen su sustento precariamente.

<sup>26</sup> Según las últimas cifras del Banco Mundial el nivel de pobreza en el país aumentó significativamente. Ciertas cifras llegan al 60%. Colombia es el segundo país con mayor concentración de la riqueza. En ESTAR ATENTOS, *Desarrollo Social y Control en Colombia*, Alberto Yepes Palacio, Clara Inés Restrepo Mesa y Julio Enrique Soler, Corporación Región, Medellín junio 2000, pág. 113. Tanto a nivel interno como internacional existe un consenso en el deterioro de las condiciones sociales diagnóstico extensivo los países calificados como en vía de desarrollo. La pobreza media aumentó de 51,7% en 1993 a 56,3% en 1999. A nivel urbano la pobreza aumentó de 42,8% a 47,2% y a nivel rural de 70,7% a 79,6%. Para 2000, en situación de pobreza se encuentra cerca del 62% de la población colombiana. En relación con la concentración del ingreso, se ha indicado que «[e]l 50% más pobre de la población participa actualmente con una parte menor de sus ingresos que hace diez años; en contraste, los más ricos han mejorado su participación y la brecha entre el 10% más rico y el 10% más

A veces depende del cambio de luz roja a luz verde en los semáforos, lugares en donde se agolpan familias enteras a ofrecer una gama variada de servicios de un minuto o tal vez menos. Día tras día hay una evidente fragmentación y distancia entre seres de «iguales» de derechos. Es común encontrar en una espontánea conversación o en el corrillo de anécdotas la expresión «desechable», para referirse a los excluidos urbanos, epíteto de clara estirpe totalitaria y estigmatizante. Acorde con ese término y otros por el estilo, son seres de la urbe que no tienen oportunidad alguna dentro de una sociedad que nunca les ha brindado alguna.

El reto de incluirlos sólo puede producirse si esa tragedia humanitaria y ese agobio cotidiano cesan. De lo contrario, el escenario de la participación y de la toma de decisiones se ve circunscrito significativamente en el antagonismo inercial de la distribución de oportunidades *versus* el paulatino cambio a través de formas democráticas de expresión. La hipótesis según la cual la sociedad no ha dado el salto cualitativo que permite afirmar que «facilita la participación de todos en las decisiones que los involucren» no resulta alejada de este «Tríptico de las Delicias».

La paradoja parece provenir de la distancia entre una Constitución que introdujo una oxigenación política, presupuesto de reformas de tipo social y

económico, y una situación social que, con el paso de los años, se ha tornado más agobiante para la generalidad de la población. Ello sería difícil de entender si no se comprende, entre otros aspectos, esa ausencia de capacidad transformadora en la participación.

Por ello, no basta la normatividad si ella no ingresa en la dinámica política diaria, una cultura enraizada dentro del esquema del poder, un sustrato que la fundamente, y de la conciencia ciudadana, y despejan, así, la puerta sin batiente del institucionalismo, que precisamente se haya restringida en ciertos temas vitales (el manejo financiero y de orden público, por ejemplo).

De otra parte y con la importante excepción de la veedurías, el sistema ha privilegiado una de las formas de participación, para el caso la selección afortunada de representantes, tal y como ocurre en los cuerpos colegiados o, en general en los cargos de elección popular, más que mecanismos de participación activos. Campañas como «elija bien» o adagios como «el pueblo se merece los gobernantes que tiene» o las discriminaciones positivas respecto de quienes sufragan para otorgarles ciertos beneficios<sup>27</sup> focalizan el problema del ejercicio democrático en la delegación y exclusivamente en ella: el animal «político» ha designado a su delegado para que atienda «sus» asuntos de la «polis». Pero, según se indicó, en su presentación más negativa ese

---

pobre se incrementó de 52,1 a 78,4 veces entre 1991 y 1999. [...] En consecuencia, el mejoramiento en las condiciones de vida de los colombianos se ha estancado o ha involucionado. A partir de 1996, se observa en todo el país, tanto en zonas urbanas como rurales una pérdida en el índice de Calidad de Vida, ICV, para los tres primeros deciles de la población. La actual coyuntura ha causado un estancamiento en los indicadores del progreso del país. Las políticas macroeconómicas han conducido a un empobrecimiento de la clase media». En PLAN COLOMBIA, *Conflictos, intervención y economía política de guerra*, Libardo Sarmiento Anzola, ediciones Universidad Nacional, Bogotá 2001, págs. 67 a 69. en el estudio del Departamento Nacional de Planeación, DESARROLLO HUMANO EN COLOMBIA, 2000, se indica que en los últimos años, el índice GINI ha aumentado en el país a partir de 1996 llegando a 0,563 en 1998.

27 Para el caso la Ley 403 de 1997, declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-337 de 17 de julio de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz. A juzgar por las cifras electorales el efecto de estos estímulos no ha sido el esperado.

mandato convierte al ciudadano en un instrumento advenedizo de legitimidad, movido a capricho cada tres o cuatro años y, curiosamente, seleccionando bajo la lógica del voto «en contra de». Sin demeritar la importancia de esas reflexiones y designios, sí es patente el desequilibrio frente a los otros mecanismos de participación y les genera, en primera instancia, un ambiente relativamente adverso. Desde esa perspectiva, el sufragio es concebido como el último peldaño del ejercicio democrático, protagonista de la escena democrática (que en ocasiones se torna en drama o tragedia) y los períodos se convierten en lapsos en los cuales se recepciona un creciente inconformismo hasta que cambia la figura del elegido, —se abre una esperanza—, cuando no es catalizado a través de otros poderes que se encargan de crear la opinión pública y atizarla o congelarla a voluntad.

Tampoco resulta deleznable dentro de estos reparos, la presentación ecuménica (por lo menos la que despliegan los centros financieros y las transnacionales) que subordina la política a un determinado manejo económico. En el actual contexto, se exige de ésta convertirse en un apéndice de la economía de mercado. Lo económico gobierna lo político y, a su vez, lo político delimita lo social. Lo anterior, no sólo como procedimiento (el modelo de oferta y demanda) sino además como sustrato (restrictividad de derechos en función de la utilidad del capital).

Así lo señala el profesor García Canclini en el siguiente texto:

En un tiempo en que las campañas electorales se trasladan de los mítines a la televisión, de las polémicas doctrinarias a la confrontación de imágenes y de la persuasión ideológica a las encuestas y el *marketing*, es coherente que nos sintamos convocados como consumidores aun cuando se nos interpele como ciudadanos. Si la tecnoburocratización de las decisiones y la uniformidad internacional impuesta por los neoliberales en la economía reducen lo que está sujeto a debate en la orientación de las sociedades, pareciera que éstas se planifican desde instancias globales inalcanzables y que lo único accesible son los bienes y mensajes que llegan a nuestra propia casa y usamos como «nos parece».<sup>28</sup>

En esta presentación la participación se trivializa pues, en la práctica, no puede acceder a lo importante o no puede ser conciente de ello. Los restantes mecanismos suelen ser encauzados hacia la legitimación de ese modelo económico, tal y como aparece en esta afirmación:

[...] la [estrategia] neoliberal, que intenta, mediante la contratación de sectores sociales, privatizar las funciones públicas, delegar las responsabilidades estatales sobre el sector privado y comunitario, disminuir los costos del aparato burocrático, desmontar la responsabilidad del Estado en las políticas sociales y reducir las relaciones con los movimientos sociales a la administración de servicios y proyectos. La estrategia neoliberal pretende vaciar el contenido ideológico de la política mediante el traspaso de funciones al mercado, la reducción del aparato estatal y la generalización de las relaciones contractuales y las demandas sociales.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> CONSUMIDORES Y CIUDADANOS, Néstor García Canclini, Ed. Grijalbo, México 1995, págs. 13 y 14.

<sup>29</sup> ENLACES Y RUPTURAS, *Perspectivas de la participación*, Nuria Cubil Grau, Alexander Fortes, Beatriz Pedraza López y Darío I. Restrepo Botero, Diaconía Parcomún, Bogotá 2002, Pág. 35.

En cuanto a la participación política se refiere, dicho modelo (denominado como interaccionista) propende por lo siguiente:

En lo político se trata de re-estructurar la democracia liberal de corte representativo y centrada en lo político y estimular formas de democracia participativa desideologizadas basadas en la acción privada. Es la concepción neoliberal del desarrollo que considera necesario neo-liberalizar el Estado, la economía y la sociedad.<sup>30</sup>

Crítica que se hace extensiva a las veedurías, como ya se indicó. Esta situación es palmaria a nivel territorial, tal y como se desprende del comentario del mismo autor sobre el particular:

[...], la descentralización, antes que ser considerada como una forma de profundizar la democracia en la sociedad, transfiriendo a las entidades territoriales y a sus habitantes la capacidad de tomar decisiones y los recursos necesarios para esto (lo que en sentido sería la descentralización), lo que hizo fue transferir a los entes territoriales la ejecución de la política social (estrictamente hablando, una desconcentración de funciones), pero manteniendo en el nivel central una gran capacidad de control y de toma de decisiones.<sup>31</sup>

De lo que se desprende que la crisis actual de la democracia tiene un trasfondo mucho mayor que el habitualmente presentado, vale decir, no se caracteriza por la inexistencia de un andamiaje normativo, ni siquiera por la ausencia de instrumentos para llevarlo a cabo ni menos aún la

falta de introducir un concepto dentro de la normatividad. La actitud democrática no parece provenir de una proliferación de las herramientas de participación sino de la importancia de las mismas y de los temas en los que es susceptible ejercitarla así como de la posibilidad real de acceso al institucionalismo y del carácter transformador de la misma. Es más, la participación ligada a un modelo y encausada hacia su desarrollo la desvirtúa y crea una barrera para que se indague, persistentemente, sobre la cultura política, sus campos de expansión y expresión.

Se podrá afirmar que tal presentación tiende debilitar el valor del sufragio, fuente de legitimidad de las ramas Ejecutiva y Legislativa, pero ello sólo destaca el énfasis y el enraizamiento de una concepción de la democracia (así no sea expreso). Aunque, bien entendido, no deben considerarse como mecanismos contrarios si es claro que plantea ejercicios distintos para el ciudadano. Si bien la Constitución misma no plantea la antinomia, pues el voto se incluye en ellas, la estructura del poder sí lo hace, es evidente que existe una tensión entre representatividad y participación derivada de un planteamiento *in radice* institucional<sup>32</sup>. Es más, se ha creado, igualmente, una antinomia entre lo participativo y la democracia económica pues, privilegiando, en una de sus presentaciones, esta última en cuanto conduce a una relación pragmática.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> En la obra citada de Vargas, pág. 32.

<sup>31</sup> *Ib.*, pág. 211.

<sup>32</sup> No obstante, hay quienes sostienen que la democracia participativa es un buen complemento de la democracia representativa. *Cfr.*, EL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA, Lineamiento de una política de participación social, Luis Verdesoto Custode, Ediciones Abya-Yala, Quito 2000, pág. 16.

<sup>33</sup> En la obra citada de Vargas, págs. 212 y 213.

## V. PLAUDITE AMICI, ¿COMEDIA EST FINITA?

Según se advirtió, el proceso de la participación democrática está catalizado hacia espacios proclives a la economía de mercado, autogestionarios en los cuales sea eficiente el reemplazo del Estado. Por el contrario, encuentra un rezago y una talanquera en aspectos políticos. Si de lo que se trata es construir una herramienta política no ha sido éste el resultado. En efecto, la restricción a otras formas de participación proviene de abrir escenarios que no serían negociables o de generar prácticas de inclusión respecto de lo atávicamente excluido. Hay límites que no es posible rebasar y esquemas que no pueden estar sujetos a negociación alguna pues están asidos a implacables ataduras<sup>34</sup> que provienen de muy lejos; respecto de estos temas, existen organismos técnicos<sup>35</sup> muy conocedores de los mismos y la participación —desde esta perspectiva— no puede «invadirlos» so capa de desvirtuar su lógica científica y el ámbito propio de la restrictividad fiscal. El horizonte constitucional y legal es formal y no real pues se ve contrarrestado por la imposibilidad de cuestionamiento.

Desde otra perspectiva y respecto de los funcionarios elegidos popularmente, la presentación puede formularse en términos de legitimidad. Un caudal de votos pudiera acallar tentativas de participación.

En efecto, ¿cuál puede ser la legitimidad de un grupo organizado en todo caso menor en número de quienes votaron?<sup>36</sup>

En ambas circunstancias, más que una normatividad y eventual andamiaje, —líneas de conectividad y facilitación—, es necesaria una voluntad amplia para permitir dicho ingreso que de cuenta del tránsito social hacia una democracia amplia. Pero el acceso tanto al Ejecutivo como al Legislativo, en otra presentación, es tortuoso pues dentro del modelo guía tienen un límite insalvable sin pasar por alto que existen aspectos que escapan a estos escenarios representativos propios y son materia de debate y discusión por otras corporaciones, organismos y Estados.

De este modo, las diferentes circunstancias para mirar la participación de soslayo han creado tensiones políticas que terminan siendo canalizadas en formas no institucionales de manifestación de inconformidad mediante canales de expresión que no están previstos constitucionalmente<sup>37</sup>. A nivel territorial, que debería ser más propicio pues el municipio es la célula y la participación uno de los aspectos de los procesos de descentralización, el país (si se considera que se ha descentralizado) bien se encuentra en un acelerado pero soslayado retorno al centralismo.

<sup>34</sup> El modelo económico de pauperización, por ejemplo, no admite cuestionamiento alguno pues se plantea como una verdad técnicamente modelizada. A esto se suma el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que origina una serie de restricciones en el orden interno.

<sup>35</sup> El Banco de la República, por ejemplo.

<sup>36</sup> Es el cuestionamiento de Sartori en la obra citada.

<sup>37</sup> De este orden son los paros, las movilizaciones y manifestaciones populares. En el año 2001 fueron varios los momentos de explosividad en el sector agrario lo que refleja que las instancias de participación no resultan idóneas.

No obstante, y en cuanto concierne al reducido espacio de la participación, la Constitución creó un marco sustancial rígido cuya salvaguarda descansa en la Rama Judicial —que merece especial análisis—. Son los organismos cuyos miembros no surgen del sufragio universal —en esencia no políticos— en quienes, por circunstancias propias de ese ordenamiento principal, han atizado la participación, sin que haya sido su propósito pues se ha visto avocada a comprometerse abiertamente en el desarrollo de esa Constitución participativa, tal vez porque en ella radica la obligación de decidir en múltiples escenarios, imbuida de lo que se conoce como el movimiento de acceso a la justicia por parte del ciudadano.

Una buena proporción de la ciudadanía se ha volcado a la jurisdicción para interpelar a los otros poderes. Ha acudido a esa especial conformación de un rompecabezas entre la acción interpuesta y la integridad del ordenamiento constitucional así como de la protección al ciudadano el cual se puede vislumbrar de la siguiente manera:

- El amparo de derechos fundamentales, por vía de la tutela puede incluir la amenaza o vulneración de derechos económicos y sociales ligados a los primeros. Así mismo, en cuanto a los niños se refiere el carácter fundamental de algunos derechos sociales y económicos es directo (art. 44 C.Pol.) Aunque es un mecanismo para quien lo ejercita, resulta innegable que, tal y como lo ha desarrollado la Corte Constitucional, tiene un carácter colectivo. El criterio de «reiteración

de jurisprudencia» lo ha permitido y ampliado pues son muchas las decisiones que ese Tribunal selecciona y revisa.

- En la acción de cumplimiento promueve la dinámica del ordenamiento y de la filosofía de la vigencia efectiva de la norma mediante el criterio de que tanto la ley como los decretos están destinados a producir efectos jurídicos.
- Con las acciones populares se protegen los denominados derechos colectivos. Recientemente y en el tema de control fiscal, el Consejo de Estado decidió amparar los derechos colectivos de moralidad administrativa y protección del patrimonio público y ordenar el reintegro de ciertas sumas de dinero que se giraron como producto de la conciliación efectuado con la Sociedad de Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S. A. DRAGACOL. Entre otros aspectos la decisión aclara que la acción popular no es incompatible con la acción de responsabilidad fiscal<sup>38</sup>.

De esta manera, parece haber encontrado uno de los caminos velados de la participación, a manera de escape, generando un nuevo ambiente jurídico que se aleja de nuestra visión tradicional del derecho. Puede afirmarse que, de lo que va corrido de la Constitución de 1991, tales mecanismos han sido valorados como las reformas más importantes introducidas. Han creado una tendencia, además, tutelizante de las relaciones jurídicas y una búsqueda de una justicia rápida. Para dar una idea en el campo de la tutela han sido interpuestas cerca

---

<sup>38</sup> **CONSEJO DE ESTADO**, Sección Cuarta, 31 de mayo de 2002, AP 300, C.P. Ligia López Díaz. Éste sería uno de los entornos posibles de la acción de responsabilidad fiscal, en una eventual fase de desplazamiento hacia lo judicial.

de 500 mil acciones.<sup>39</sup> Aunque en menor medida, también han proliferado acciones como las de inconstitucionalidad (hasta el presente 4000) por medio de las cuales se han examinado problemas de alta trascendencia social y económica. El juez, otrora lejano de las realidades económicas y sociales, comenzó a ser demandado con insistencia y sus fallos produjeron un agrietamiento del modelo. De enorme interés ha sido la actitud asumida por la jurisdicción constitucional frente a los pueblos indígenas a la cual se hizo referencia atrás<sup>40</sup>.

Puede afirmarse, entonces, que cierta parte de la jurisdicción —muy representativa— ha tendido a sustraerse de aquello que Edgar Revéz<sup>41</sup> denomina como pacto de élites, que en este caso sería un pacto respecto a la previsibilidad de una interpretación constitucional o formas admisibles de participación, lo cual se confunde con una inseguridad jurídica. El término seguridad jurídica o participación, así analizado, vendría a ser asimilable aquí como *statu quo*.<sup>42</sup> De otra parte y como lo han repetido los magistrados que han tenido la oportunidad de salvar el voto en el tema del UPAC-UVR, el juez, o para el caso la Corte, no está llamada a

suplantar los órganos democráticos. Tal afirmación, sin embargo encuentra un serio reparo en nuestro tipo de democracia participativa y en la existencia de poderes cuyas decisiones, en principio, no son susceptibles de control pues se fundan en negociaciones o pactos (para el caso, el convenio extendido con el Fondo Monetario Internacional o el denominado Plan Colombia) o se producen en instancias de carácter técnico.

Por encontrarse en contravía, este desborde participativo a través de los jueces y esa apertura de espacios no ha sido bien vista en todos los sectores. En una de sus presentaciones más críticas se le ha endilgado un populismo renovado que produce efectos adversos pues las decisiones emitidas laceran la población que cuenta con menos beneficios<sup>43</sup>. En general, la principal crítica al desarrollo de estos mecanismos excepcionales (especialmente la acción de tutela) ha consistido en que los mismos no atienden la realidad económica del país<sup>44</sup> y, por ende, la serie de prestaciones que tales decisiones originan, reparo que se ha hecho extensivo a la revisión de constitucionalidad<sup>45</sup>. Además, su proliferación genera una sensación de acorralamiento del Ejecutivo

39 Sobre este particular es necesario destacar el importante papel e impronta que dejó en el Corte Constitucional Ciro Angarita Barón, prematuramente fallecido. Sin duda fue uno de los más importantes impulsores de la acción de tutela, no obstante la oposición que algunas de sus criterios generaban. Muestra de esa importancia son las sents. T-406/92, T-494/92, T-525/92, T-526/92, C-587/92, entre otras.

40 A nivel del respeto a los pueblos indígenas resulta de interés las sentencias SU-039/97 y SU-540/99, entre otros.

41 EL ESTADO COMO MERCADO: La Gobernabilidad Económica y Política en Colombia después de 1991, Carlos Valencia y Fonade, Bogotá 1997.

42 En relación con este tema se puede consultar el texto ¿HAY RESPUESTAS CORRECTAS EN EL DERECHO?, Rodolfo Arango, Ediciones Uniandes, Bogotá 1999.

43 En este sentido, FALLOS y FALLAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, Sergio Clavijo, Libros de Cambio 2001.

44 Un buen ejemplo de ello a este nivel es el relacionado con la cobertura en salud, en donde la Corte diferenció el derecho de acceso a la misma y el régimen financiero que debe gobernarla impidiendo la exclusión de ciertos tratamientos del POS. Cfr., sent. SU-480/97.

45 Se pueden traer a colación las decisiones en relación con el control de constitucionalidad en los estados de excepción (C-122/97) y su modulación (C-136/99); la relacionada con la dosis personal (C-221/94); la relacionada con el homicidio por piedad (C-239/97); la indexación salarial automática (C-710/99, C-815/99 y C-1433/00, tesis que fue modificada en la sent. C-1064/01) y aquellas en las que se decidió acerca del régimen de crédito de largo plazo para

y Legislativo, sensación que se produce por el denominado «gobierno de los jueces». Muchas voces, no sólo al interior del Ejecutivo, han pregonado la limitación de la tutela pues las interpretaciones dadas por la Corte Constitucional han ido más allá de lo que se esperaba de ese instrumento judicial. Otras, más osadas, plantean adicionalmente la modificación de esa Corporación. Las hay más temerarias, sí se quiere, respecto de la acción pública de constitucionalidad en propuestas tales como limitar su ejercicio ciudadano (exigir una calificación especial) o, también, eliminar de dicho control la Constitución económica y social. Tales tesis manejan el criterio según el cual ese Alto Tribunal desborda sus atribuciones asumiendo para sí labores propias del Legislador o, en ciertas ocasiones, del Ejecutivo y está unguado de un afán de protagonismo y figuración que no era el propio de esa clase de Corporaciones y, consecuentemente, la producción de una inestabilidad jurídica.

Independientemente de las críticas, las instancias judiciales, no obstante su origen no democrático, se han presentado como una alternativa social para ciertos sectores de la población que sienten, por fin, el arribo de pequeñas justicias económicas y sociales diarias y cotidianas, impensables años atrás, haciendo frente a la indiferencia inmediata de las otras dos ramas del poder público. El Ejecutivo y el Legislativo han sido

preservadores dentro del criterio de aplicación de un modelo económico,<sup>46</sup> dilema esencial de un sistema y de la organización del poder público cuando el llamado a adoptar la adecuación normativa sería el Congreso de la República.

Esa articulación a través de los organismos judiciales no resulta, sin embargo, caprichosa a juzgar por el carácter de la Constitución que nos gobierna. El privilegio que ha producido buena cantidad de jueces a una decisión regulatoria sobre la política y, obviamente, por encima de la económica, encalla en lo que se ha denominado como democracia sustancial (derivada de la Constitución sustancial). Al respecto afirma el profesor Ferrajoli:

De ese modo, política y mercado se configuran como esfera *de lo decidible*, rigidamente delimitada por los derechos fundamentales, los cuales, precisamente por venir garantizados a todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y la política, determinan la esfera de los que no debe y debe ser decidido, no pudiendo ninguna mayoría, ni siquiera la unanimidad, decidir violarlos o no satisfacerlos legítimamente.<sup>47</sup>

Dentro de un contexto como el expresado y en una situación política y social como la que atraviesa el país era un conflicto previsible, en donde el Congreso de la República quedaba seriamente afectado en lo de su «competencia» y, en consecuencia, el Ejecutivo. En verdad, la única entidad que le ha

---

vivienda (C-383/99, C-700/99, C-747/99, C-955 de 2000); la atinente al control de constitucionalidad de los tratados públicos (C-021/93); o bien, la relacionada con la expropiación sin indemnización (C-358/96) que dio lugar a un Acto reformativo de la Constitución. En materia económica también vale la pena destacar la sentencia por medio de la cual declaró inexecutable la limitación del porcentaje de la propiedad accionaria estatal destinada al sector solidario y de trabajadores (C-037/94) así como la sentencia C-481/99 sobre autonomía del Banco de la República. Recientemente, entre las sentencias controversiales, puede traerse a colación la sent. C-251/02 relacionada con la ley de seguridad y defensa ciudadana.

46 Cfr. LA RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL SOCIAL, Nuria Cunill Grau, Pág. 30.

47 EL GARANTISMO Y LA FILOSOFÍA DEL DERECHO, Luigi Ferrajoli, págs. 70 y 71. En el mismo sentido Touraine, op. cit.

«arrebatao» la toma de decisiones en materia económica a las denominadas instituciones técnicas (para el caso, el Banco de la República) ha sido la Corte Constitucional. Obviamente no estamos dentro de un conflicto de competencias límite, es decir, no ostensible o claro. Aunque no lo haya pretendido, una parte del equilibrio político (inestable, no obstante) se ha cimentado en el juez con funciones administrativas y legislativas, sin que ello pueda ser visto, necesariamente, como un reproche o un abuso. En general, cubre un vacío jurídico-político el cual no se logra llenar con la elección de representantes en las otras dos ramas del poder ni mediante los otros mecanismos de participación que en dichos temas no cuentan con acogida.

No puede, sin embargo, sobredimensionarse el papel de la justicia, en cuanto a la participación se refiere, y sus eventuales signos de consensualismo. Tampoco que la actividad judicial se haya desplegado de una manera monolítica y que, además, los avances realizados sean susceptibles de continuarse,

pues, básicamente, buena parte de las nuevas construcciones han sido desarrolladas por uno de los órganos límite. El espacio de opositores a ese nuevo pensamiento constitucional se ha ampliado y ha logrado un plano de legitimidad por vía del rescate de la autoridad que exige un derecho más instrumental donde debe pulular la razón de Estado. Es factible avizorar, en un futuro cercano, atenuaciones de conflictos dirigidos a encauzar la administración justicia y la participación en general hacia los pactos de gobernabilidad con lo cual se perderá buena parte del camino recorrido; la participación se verá fuertemente golpeada en uno de sus escenarios que ha resultado privilegiado o atizada hacia otros (ciudadano-parapeto). También que cualquier oposición a ello termine siendo estigmatizada.

Éste sería el INRI absoluto de la participación. El epílogo a ese esfuerzo por convocar a la población para que se haga presente en los designios de la cosa pública. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Rodolfo. **¿Hay respuestas correctas en el derecho?** Ediciones Uniandes, Bogotá 1999.
- Clavijo, Sergio. **Fallos y fallas de la corte constitucional.** Libros de Cambio 2001.
- Consejo de Estado, Sección Cuarta. **Sent. 31 de mayo de 2002, AP 300.**
- Corte Constitucional, sents. **T-406/92, T-494/92, T-525/92, T-526/92, C-587/92, C-021/93, C-037/94, C-180/94, C-221/94, C-358/96, C-122/97, C-337/97, SU-039/97, C-239/97, SU-480/97, C-136/99, C-215/99, C-383/99, C-481/99, C-700/99, C-747/99, C-815/99, SU-540/99, C-710/99, C-955/00, C-1338/00, C-1433/00, C-1064/01, C-179/02, C-251/02.**
- Cortina, Adela. **Ética aplicada y democracia radical.** Ed. Tecnos, Madrid 2001.
- Ferrajoli, Luigi. **El garantismo y la filosofía del derecho.** Ediciones Externado, Bogotá 2000.
- García Canclini, Néstor. **Consumidores y ciudadanos.** Ed. Grijalbo, México 1995.
- Cunill Grau, Nuria. **La responsabilización por el control social.** (Sin fecha).

- Cunill Grau, Nuria, Alexander Fortes, Beatriz Pedraza López y Darío I. Restrepo Botero. **Enlaces y rupturas, perspectivas de la participación**. Diaconía Parcomún, Bogotá 2002.
- Costa Pinto, L. A. **Voto y cambio social. El caso Colombiano en el contexto Latinoamericano**. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá 1971.
- Gaceta del Congreso, número 359, de 2 de agosto de 2001.
- Duverger, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**. Ariel Ciencia Política, Barcelona 1980.
- Múnera Ruiz, Leopoldo. **Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988**. Universidad Nacional, Bogotá 1998
- Restrepo Mesa, Clara Inés, Julio Enrique Soler y Alberto Yepes Palacio. **Estar atentos, desarrollo social y control en Colombia**. Corporación Región, Medellín junio 2000.
- Restrepo Botero, Darío I. **Enlaces y rupturas, interpretación y crítica**. Diaconía Parcomún, Bogotá 2002.
- Sartori, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Altamir ediciones, Bogotá 1994.
- Touraine, Alain. **¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global**. Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Vargas Velásquez, Alejo. **Participación social. Una mirada crítica**. Almudena editores, Bogotá 2000.
- Verdesoto Custode, Luis. **El control social de la gestión pública, lineamiento de una política de participación social**. Ediciones Abya-Yala, Quito 2000.



## PROBIDAD, TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD



RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO EN EL  
CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

TRANSPARENCIA CONSTRUCTIVA EN EL DEBATE PÚBLICO

CORRUPCIÓN Y CORRESPONSABILIDAD



# RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

\* POR ELISABETH UNGAR BLEIER

## INTRODUCCIÓN

**U**na de las características de las democracias consolidadas y estables hoy en día es que el liderazgo político no se concentra únicamente en el poder Ejecutivo. Por esta razón, sociedades como la colombiana, con una creciente complejidad y diversidad étnica, social, económica y cultural, requieren de liderazgos plurales que posibiliten y garanticen la gobernabilidad y la convivencia democrática. Estos deben ser representativos, pero a la vez reconocer las bondades de la democracia participativa. Es decir, aceptar y promover la existencia de otros liderazgos —empresariales, sociales, sindicales, religiosos, de los medios de comunicación— que deben tener la posibilidad de organizarse y expresarse políticamente; esto exige, además, respetar las instituciones donde se deben debatir los disensos y construir los compromisos para tomar las decisiones que favorezcan el interés público. El escenario por

\* ELISABETH UNGAR BLEIER

Profesora Titular  
Departamento de Ciencia  
Política Universidad de los  
Andes.

Directora Congreso Visible  
– Candidatos Visibles.

E-mail:  
[eungar@uniandes.edu.co](mailto:eungar@uniandes.edu.co)

excelencia para que las fuerzas sociales políticamente representadas, tanto las mayorías como las minorías, puedan exponer sus demandas e intereses y participar en los procesos decisorios, es el Congreso.

Para que esto sea posible el Congreso debe estar en capacidad de ejercer un liderazgo institucional que le permita actuar con independencia y autonomía. Esto, por supuesto hace referencia a las relaciones entre el Ejecutivo y los demás poderes del Estado, pero también entre aquel y otras fuentes de poder como son los Órganos de Control, los grupos económicos, los gremios, los medios de comunicación y quienes sustentan su poderío en actividades ilícitas o en el uso indebido de la fuerza. Un estudio reciente liderado por el Banco Mundial y la Consejería Presidencial de Lucha contra la Corrupción señala que «el Congreso habría desnaturalizado la función de control político y administrativo del Ejecutivo, y en cambio habría asumido una injerencia indebida en los procesos de selección del personal y en la contratación administrativa»<sup>1</sup>. De igual manera, el Ejecutivo ha interferido frecuente e

indebidamente en la autonomía del Congreso, mediante el otorgamiento de prebendas burocráticas y presupuestales a los parlamentarios cuando ha requerido de su apoyo para la aprobación de determinados proyectos<sup>2</sup>.

La dependencia del Congreso frente a otros actores, no solo debilita

el ejercicio de una de sus funciones más importantes, la de control político, sino que desvirtúa el sentido mismo de lo que algunos teóricos han llamado el «accountability horizontal»<sup>3</sup> y crea condiciones para el desarrollo de prácticas corruptas.

Para que el Congreso pueda ejercer el liderazgo que el sistema democrático exige, debe ser autónomo. Sin embargo, para que esta autonomía sea efectiva, no basta con que exista un marco constitucional y legal que la garantice y facilite. Se requiere promover una cultura política que valore el papel y la relevancia efectiva y simbólica del Legislativo y que rechace los intentos por debilitarlo o por convertirlo en un cuerpo subalterno al Ejecutivo.

El propósito de este artículo es analizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el contexto

**La dependencia del Congreso frente a otros actores, no solo debilita el ejercicio de una de sus funciones más importantes, la de control político, sino que desvirtúa el sentido mismo de lo que ha dado en llamarse «accountability horizontal».**

1 Vicepresidencia de la República, Banco Mundial. «Corrupción, empeño Institucional y Gobernabilidad: Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia». Bogotá, Marzo 21 de 2002, pág. 11

2 Para un análisis detallado sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ver: Ungar, Elisabeth. «El Congreso Colombiano en la Década de los Noventa: Crisis dentro de la Crisis?», noviembre de 1999. Documento preparado para Diálogo Interamericano y el Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo (IDESP).

3 Ver O'Donnell, Guillermo. «Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust», en Mainwaring Scott y Welna C., (eds). *Accountability, Democratic Governance and Political Institutions in Latin America*. Oxford, Oxford University Press (en imprenta) y Peruzzotti, Enrique y Smulowitz, Catalina (eds.), *Controlando la Política, Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias* (en imprenta).

de la lucha contra la corrupción. En la primera parte se hará un breve análisis de los principales cambios de la Constitución de 1991 para fortalecer el Congreso y crear las condiciones para lograr un mayor equilibrio, autonomía e independencia entre las ramas del poder público. Posteriormente, se analizará el desarrollo de las principales funciones del Congreso, la legislativa y la de control político,

desde la promulgación de la nueva Carta, y la manera como las relaciones entre el Legislativo y el Congreso ha incidido en las mismas. Para terminar, presentaremos unas conclusiones, señalando algunos de los retos del nuevo Congreso y del nuevo Gobierno para que las relaciones entre el parlamento y el Ejecutivo no sigan siendo un eslabón más en la larga cadena de la corrupción que aflige a nuestro país.

## A. RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO: LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y UN NUEVO BALANCE DE PODERES

El marcado presidencialismo del régimen político colombiano se remonta a la Constitución de 1886. No obstante, en 1968 se realizó una reforma constitucional que aumentó aún más los poderes presidenciales en detrimento de los de Legislativo<sup>4</sup>. Pero a pesar de este marcado desequilibrio también era evidente la dificultad del Ejecutivo para gobernar. Si bien la institución presidencial contaba con amplios poderes, en la mayoría de los casos requería de la ratificación del Congreso, lo cual era aún más difícil en razón de la erosión del sistema de partidos que se observó durante el Frente Nacional y que se agudizó durante su «desmonte»<sup>5</sup>. El fraccionamiento y atomización partidista, junto con el inmovilismo político en el Congreso, hacían necesario que el Presidente negociara con cada parlamentario para asegurar y garantizar su apoyo a los proyectos de iniciativa gubernamental.

Para la década de los ochenta esta situación empeoró. Por un lado, el desgaste político del Congreso y la desconfianza y poca credibilidad de la sociedad hacia éste eran evidentes. Por el otro, ante la ineficiencia del Congreso, la capacidad del presidente de gobernar era cada vez menor y legislar por decreto y hacer uso de sus poderes extraordinarios coadyuvaba a la deslegitimación del sistema. La posibilidad de reformar la Constitución estuvo presente a lo largo de toda esta década, pero el inmovilismo parlamentario y el predominio del clientelismo, entre otros factores, impidieron un cambio efectivo de las prácticas que estaban minando la gobernabilidad en el país. Es en este contexto en el que nace la idea de realizar una Asamblea Constituyente por fuera de jurisdicción del Congreso.

Muchos analistas coinciden en afirmar que uno de los principales objetivos de la Constitución de 1991 fue la reforma a la Rama Legislativa. Este

---

4 Ver Archer, Ronald P. y Matthew Shuggart, «*The Unrealized Potential of Colombian Dominance in Colombia*», en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997. Ungar, Elisabeth. (Editora). *Gobernabilidad en Colombia. Retos y Desafíos*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, 1993.

5 Para un análisis sobre los partidos políticos en Colombia durante el Frente Nacional y el período del «desmonte», ver Pécaut, Daniel, *Crónica de dos Décadas de Política Colombiana, 1968 – 1988*. Ediciones Siglo XXI, Bogotá, 1988; Hartlyn, Johnathan, *La Política del Régimen de Coalición: la Experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Editorial Uniandes, CEI, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1993

propósito enfrentó a los constituyentes a la siguiente paradoja: por un lado, diseñar los mecanismos para fortalecer el Congreso, devolverle legitimidad y garantizar el ejercicio de la función representativa. Y por el otro, enfrentar a sectores poderosos de la llamada clase política que se habían mostrado reacios a renunciar a sus privilegios y a transformar su quehacer político<sup>6</sup>.

## 1. Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

Con el propósito de superar el marcado desequilibrio entre las ramas del poder público, y en especial el creciente presidencialismo, la Asamblea Nacional Constituyente fortaleció las funciones legislativas del Congreso. «La renovada función legislativa se tradujo, entre otros aspectos, en la recuperación de la iniciativa en lo referente a la actividad financiera, bursátil y aseguradora y al manejo de los recursos captados del público. Así mismo, en materia de gastos, impuestos, aranceles, tarifas y régimen de aduanas, como también en el régimen de prestaciones sociales para los trabajadores oficiales»<sup>7</sup>.

De otra parte, con el fin de contrarrestar la casi continua y con frecuencia desmedida utilización de los estados de excepción y de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República, la Constituyente previó diversos mecanismos. Estableció la competencia del Congreso para regular

las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, para reformar o derogar los decretos que éste expida y para autorizar o negar la segunda prórroga del estado de conmoción interior. En materia de facultades extraordinarias también se dieron cambios importantes: éstas sólo podrán ser otorgadas *pro tempore*<sup>8</sup>, previa solicitud por parte del gobierno, y por un máximo de seis meses y no podrán ser utilizadas para dictar leyes estatutarias y orgánicas, códigos e impuestos. Con lo anterior, los temas a los que hacen referencia estas leyes pasan a ser de competencia exclusiva del Congreso, al igual que lo referente a los tributos.

A continuación haremos un breve balance de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a las principales funciones de éste último: la legislativa y la de control político. La primera, la miraremos a la luz del número de proyectos presentados por cada una de las ramas; del éxito obtenido en términos de su aprobación o archivo y de las formas de negociación de las iniciativas. Y la segunda, de la efectividad en la aplicación de los instrumentos de control político.

### a. Fortalecimiento de la función legislativa

La iniciativa de los proyectos nos indica quien los presenta. Con anterioridad a 1991, y hasta mediados de los noventas, el Gobierno superaba ampliamente al Congreso: así, en los períodos 1986-1990, 1990-1991 y 1991-1994, la iniciativa

6 Dugas, John (compilador), *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1993, Bogotá.

7 Chinchilla, Tulio Elí, *De la Rama Legislativa*, en *Constitución Política Colombiana*, comentada por la Comisión Colombiana de Juristas (Título VI) y Ungar, *op.cit.*

8 Por un período específico y determinado constitucionalmente.

legislativa fue de 28%, 16% y 38% respectivamente, mientras que la del Ejecutivo fue de 54%, 76% y 49%<sup>9</sup>. Durante el período comprendido entre el 20 de julio de 1998 y diciembre de 2001, la tendencia se revirtió drásticamente: el 81.37% de los proyectos fue de iniciativa del Congreso y el 16.3% de iniciativa gubernamental<sup>10</sup>. (Ver tablas 1 y 2).

La prelación de la iniciativa legislativa sobre la gubernamental podría ser entendida como una respuesta a los mayores poderes que la Constitución

de 1991 le confirió al Congreso. Sin embargo, más importante que la iniciativa, es el trámite que surten los proyectos, tanto en términos del procedimiento, como de su aprobación, desaprobación o archivo. Con relación a lo primero, a pesar de las intenciones de los constituyentes de fortalecer el Congreso, sigue prevaleciendo un esquema de transacciones individualizadas, donde cada actor trata de obtener los mayores beneficios, con frecuencia en detrimento del interés general y privilegiando

T  
A  
B  
L  
A  
1

| PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY POR INICIATIVA  |                          |                        |      |
|--|--------------------------|------------------------|------|
|  | Iniciativa Gubernamental | Iniciativa Legislativa | Otra |
| 1986-1990*   | 54%                      | 28%                    | 18%  |
| 1990-1991*   | 76%                      | 16%                    | 8%   |
| 1991-1994*   | 49%                      | 38%                    | 13%  |
| 1998-2001**  | 16.3%                    | 81.37%                 | 2.3% |
| * Gaitán, Pilar. La Reforma del Congreso, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1994 (mimeo)           |                          |                        |      |
| ** Cifras correspondientes al período comprendido entre el 20 de julio de 1998 y noviembre de 2001. Fuente: Congreso Visible |                          |                        |      |

## PRESENTACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS POR INICIATIVA

|   | Iniciativa Gubernamental | Iniciativa Legislativa | Otras |
|---|--------------------------|------------------------|-------|
| 1998-2001**   | 7.24%                    | 92.75%                 | 0     |
| ** Cifras correspondientes al período comprendido entre el 20 de julio de 1998 y noviembre de 2001. |                          |                        |       |
| Fuente: Congreso Visible  |                          |                        |       |

T  
A  
B  
L  
A  
2

9 Gaitán Pilar, *La Reforma del Congreso*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1994, mimeo.

10 *Congreso Visible – Observatorio Legislativo*. Santafé de Bogotá, Boletines Nos. 1, 3, 4, 5 y 9.

intereses particulares. Esto es particularmente cierto cuando se trata de proyectos prioritarios para el Gobierno, como son los que tienen que ver con el presupuesto y reformas tributarias. Con unos partidos debilitados y divididos, y la consecuente dificultad para conformar alianzas y construir mayorías estables, el Congreso está en desventaja frente a otros actores. Al Ejecutivo y a su tecnocracia por un lado, pero también a los grupos económicos y a los gremios, e incluso a actores que sustentan su poder en actividades ilícitas o en el uso indebido de la fuerza. Además, la representación fragmentada a la que nos hemos venido refiriendo, contribuye a reproducir las prácticas clientelistas, en la medida en que los parlamentarios acaban siendo responsables ante un reducido número de electores, y no ante su partido, y mucho menos ante el país. Y esto incide negativamente en la eficiencia de la gestión pública y en la certeza jurídica que exige una buena gobernabilidad.

En cuanto al «éxito» de los proyectos, se observa una tendencia inversa a la de la iniciativa. De los 1298 proyectos de ley presentados por el Legislativo, sólo el 7.08% fue sancionado, es decir se convirtió en ley, mientras que de los 260 proyectos gubernamentales, son Ley de la República 146, o sea el 56.15%<sup>11</sup>. Estas cifras, además de indicar una avalancha legislativa, muestran claramente que el Gobierno es más eficaz y más eficiente al momento de presentar leyes. Esto se debe no solamente a la superioridad técnica y en recursos con que

cuenta el Gobierno, sino a su capacidad de «persuasión». Capacidad de persuasión que se ejerce por medio del intercambio de asignaciones presupuestales para favorecer determinadas regiones, prebendas burocráticas o contratos para los amigos políticos, por votos a favor de ciertas iniciativas, o en algunos casos en contra de éstas. Los costos de este esquema en términos de la eficacia de la labor legislativa, de la legitimidad del Congreso y de la gobernabilidad son muy altos.

A pesar de las intenciones de los constituyentes de fortalecer el Congreso, «siguen presentándose prácticas que comprometen independencia del Legislativo frente al Ejecutivo... La forma de negociación entre ellos, sobre todo en proyectos prioritarios para el gobierno, que se sigue llevando a cabo a través de prebendas y contraprestaciones de tipo burocrático, la falta de ejercicio del control político a través de la moción de censura y el predominio del ejecutivo en la presentación de proyectos de ley, son algunas de ellas<sup>12</sup>».

Estas prácticas son particularmente evidentes cuando se debaten algunos temas, en especial los relacionados con presupuesto e impuestos, o cuando se está decidiendo la elección de determinados funcionarios. En el primer caso, no sólo la iniciativa es del Ejecutivo, sino el Legislativo no tiene muchas posibilidades de introducir modificaciones de fondo, bien porque el tiempo disponible para su aprobación es relativamente breve, bien porque el

11 Sistema de Información Congreso Visible, Observatorio Legislativo. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes

12 Ver Tickner, Arlene y Villamizar, Ramón E., *Colombia. Informe sobre el Congreso*, en Tickner, Arlene y Mejía Quintana, Óscar (compiladores), *Congreso y Democracia en los Países de la Región Andina*, Unidad para la Promoción de la Democracia —OEA—, Centro de Estudios Internacionales —CEI—, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá 1997, pp.196.

Congreso no cuenta con los recursos humanos y tecnológicos para abocar temas de tanta complejidad, o bien por la inexistencia de bancadas y la indisciplina partidista y parlamentaria.

Sin embargo, este esquema de negociación y los obstáculos para aprobar reformas que ataquen los problemas estructurales del país, como por ejemplo la reforma agraria, las reformas laborales y pensionales y por supuesto la reforma política, van a continuar mientras los congresistas sigan obteniendo sus votos prioritariamente en las regiones, mientras las prácticas clientelistas continúen siendo predominantes en el ejercicio electoral y mientras no existan incentivos para que los partidos actúen con cohesión y disciplina en el Congreso.

## **b. Funciones de Fiscalización y Control Político y Público**

La Constitución de 1991 también buscó fortalecer los instrumentos para el ejercicio de las funciones de fiscalización y control político y público del Congreso y definió diversos mecanismos que van desde la solicitud de informes hasta la moción de censura, pasando por las citaciones. Esta facultad es uno de los mecanismos para hacer posible la separación, equilibrio e independencia entre las ramas del poder público y, como su nombre lo indica, para controlar que sus miembros no cometan excesos o irregularidades o para expedir explicaciones sobre sus actuaciones. Le permiten al Legislativo

requerir y emplazar a funcionarios públicos y a los altos funcionarios del Estado y conocer las acusaciones contra ellos y emplazar a cualquier persona natural o jurídica para que rinda declaraciones. Además, son herramientas centrales para hacer efectivo el principio de la responsabilidad política y la rendición de cuentas.

En cuanto a la moción de censura, ésta se ha intentado aplicar en diversas oportunidades, pero solo en tres ocasiones se le dio curso, es decir, las directivas de cada cámara consideraron que cumplieran con los requisitos de ley. Sin embargo, ninguna ha sido votada favorablemente. Como lo señala Leyla Rojas, esto se debe tanto a la complejidad de los requisitos de ley exigidos para darle trámite como a la inexistencia de condiciones políticas<sup>13</sup>.

En lo que hace referencia a las citaciones e invitaciones, éstas son numerosas y sin duda son de la esencia misma de la labor parlamentaria. En lo que va corrido del cuatrienio, se han cursado cerca de 862 citaciones sobre los más variados temas y a un sinnúmero de funcionarios<sup>14</sup>. Desafortunadamente, en muchas ocasiones no cumplen este propósito. «Esto obedece a diversas causas: entre ellas, quizás las más importantes son la ausencia de bancadas en el Congreso y la inexistencia de una verdadera oposición política, lo cual incide en que los debates asuman un cariz personal antes que programático o de fondo. A esto se suma el hecho de que con frecuencia los debates son utilizados para ganar protagonismo, especialmente

13 Rojas, Leyla. *El control político en Colombia, Una aproximación a partir del estudio de las mociones de censura*. Monografía de Grado para optar por el título de Politóloga, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, julio 29 de 1999, pp. 9-13

14 Sistema de Información Congreso Visible, Observatorio Legislativo. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes

cuando están mediados por la televisión. Otro obstáculo es la dispersión temática de algunos parlamentarios, que en el curso de una legislatura fácilmente pueden realizar una docena de debates cada sobre un tema distinto, sin lograr prepararse debidamente para cada uno»<sup>15</sup>. A esto se suma que algunos funcionarios del Gobierno son citados o invitados en numerosas ocasiones, incluso de manera simultánea en las dos Cámaras o en dos Comisiones, lo cual no necesariamente indica que se esté ejerciendo un adecuado control político y además interfiere en el desempeño de su trabajo. Por ejemplo, desde el 20 de julio de 1998 hasta diciembre de 2001, el Ministro de Hacienda había sido citado o invitado en 213 oportunidades; el Director del Departamento Nacional de Planeación en 64 ocasiones y el Contralor General de la República 90<sup>16</sup>. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el esquema y la lógica que

subyace a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que describimos al referirnos al trámite de proyectos, también se cumplen en el caso del control político. En ocasiones las citaciones son utilizadas como mecanismo de presión para obtener «favores» de funcionarios del gobierno o para incidir en las decisiones de la entidad respectiva. No obstante las deficiencias señaladas, producto en su mayoría del desequilibrio entre el Congreso y el Gobierno, no cabe ninguna duda de que el control político no solo es necesario, sino que se debe buscar la manera de que los Congresistas lo puedan ejercer de la mejor manera posible.

Debemos insistir en que si bien el número de debates no es lo más importante, la función del control político es de gran relevancia, máxime cuando, como vimos anteriormente, los proyectos de origen gubernamental son los que tienen mayor probabilidades de ser aprobados.

## CONCLUSIONES

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo no pueden mirarse aisladamente, sino en el contexto más amplio del ejercicio de la política en Colombia. En particular, están estrechamente vinculadas con el desfase entre la apertura casi ilimitada al ingreso de nuevos partidos y movimientos políticos a la escena política nacional y la ausencia o extrema laxitud de los mecanismos e instrumentos para garantizar un ejercicio adecuado de las funciones de mediación y representación política que éstos deben cumplir. El Congreso de la República, como

máximo órgano de representación democrática ha sido, como ninguna otra instancia, «víctima» de este tránsito acelerado de un bipartidismo estrecho a un multipartidismo anárquico y desaforado.

Si bien este fenómeno incide en todo el sistema político colombiano, afecta en particular al Congreso en el ejercicio de todas sus funciones y diluye la responsabilidad de los elegidos frente a los electores. Una representación dispersa y fragmentada hace muy difícil la rendición de cuentas y esto, a su vez, afecta la credibilidad y la legitimidad del Congreso y lo

<sup>15</sup> Congreso Visible, Candidatos Visibles. Informes de Evaluación de la Gestión de los Parlamentarios Elegidos para el cuatrienio 1998 – 2002, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.

<sup>16</sup> Sistema de Información Congreso Visible, Observatorio Legislativo. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes

debilita en términos de su capacidad de negociación con las otras ramas del poder público y con otros actores de la sociedad.

Mientras los ciudadanos no tengan posibilidades de hacerle seguimiento a sus representantes; mientras éstos no respondan por sus actos ante los partidos o movimientos que les concedieron su aval; mientras intereses particulares de grupos poderosos estén en capacidad de determinar el contenido y el rumbo de la agenda legislativa mediante el ejercicio de presiones directas o indirectas o la financiación de las campañas; mientras el Gobierno negocie el apoyo a determinados proyectos con los congresistas individualmente a cambio de prebendas burocráticas o partidas presupuestales, el Congreso seguirá siendo débil, vulnerable a las críticas y su legitimidad y credibilidad se verán seriamente afectadas.

Sin embargo, las soluciones no son fáciles y no se pueden limitar a reducir el tamaño del Congreso o a amenazarlo con la revocatoria. La ciudadanía no puede dejarse deslumbrar por las soluciones facilistas y efectistas. Debemos aprender de otras experiencias, en especial de la de países cercanos al nuestro. Casos como el de Venezuela y Perú, para mencionar sólo dos, son ejemplos fehacientes de las falacias que conllevan las propuestas que pretenden fortalecer la democracia a costa de la misma. Tanto Fujimori como Chávez construyeron buen parte de su popularidad sobre discursos con un fuerte contenido de autoridad y moralismo, contra la llamada «clase política» e instituciones como los partidos

políticos y el Congreso. Y los resultados saltan a la vista: altos niveles de desinstitucionalización, inestabilidad jurídica y política, creciente descontento social, abusos, concentración del poder y menos democracia.

**Sin una real separación e independencia de poderes, sin un Congreso autónomo y fortalecido, será muy difícil combatir las prácticas corruptas que con frecuencia han marcado las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.**

bilidad jurídica y política, creciente descontento social, abusos, concentración del poder y menos democracia.

Las soluciones a la crisis no pueden imponerse desde el Gobierno.

Deben ser el resultado

de un amplio proceso de concertación entre éste, los congresistas, los representantes de los partidos y la ciudadanía sobre sus propósitos y sus alcances y sobre la forma de lograrlas. Antes que imposiciones arbitrarias y soluciones caprichosas basadas en acuerdos excluyentes se requieren consensos mínimos. Sólo mediante transformaciones profundas en el sistema electoral y de partidos, se va a lograr un Legislativo más representativo, más fuerte, más independiente y más legítimo. Lo que se necesita es más y mejor democracia, no una democracia debilitada.

El Parlamento debe tener su propia agenda y no moverse exclusivamente en función de la del Ejecutivo. Por supuesto que esto no significa que deban actuar en contravía. Por el contrario, cada uno, desde su respectivo ámbito de poder y respetando el fuero del otro, debe propender por el logro de unos objetivos que correspondan al bien común y al mandato otorgado por los electores. Pero tampoco basta con tener una agenda, sino disponer de los recursos y capacidades para estudiar y debatir los grandes temas de la vida nacional. La razón de ser del Parlamento no es tener contento al Ejecutivo, sino responder a los ciudadanos que le confirieron su representación.

Sin una real separación e independencia de poderes, sin un Congreso autónomo y fortalecido, será muy difícil combatir las prácticas corruptas que con frecuencia han marcado las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Sin embargo, como lo señala Adela Cortina, en este mundo, para construir el largo plazo, son más importantes las convicciones que las legislaciones. No basta con promover una estricta legislación anticorrupción, si ésta no va acompañada de una reforma al Congreso; como tampoco es suficiente proponer cambios al Legislativo, si no van de la mano de reformas al sistema electoral y de partidos, y por supuesto al sistema de financiación de las campañas. Como lo devela el estudio

sobre corrupción ya mencionado, este tema, sumado al clientelismo, expresado en la asignación de recursos y de la burocracia estatal con predominio de criterios políticos, están en la base misma de la corrupción en Colombia. Y en ambos casos, el Ejecutivo y el Legislativo han desempeñado papeles protagónicos.

Mientras la supervivencia política —léase electoral— de muchos congresistas dependa de los recursos que puedan gestionar a favor de sus regiones; mientras la presencia del Estado en el cumplimiento oportuno y eficiente de sus funciones siga siendo precaria y mientras los recursos del presupuesto se sigan manejando desde la óptica centralista del Gobierno, difícilmente va a romperse el círculo. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Archer, Ronald P. y Matthew Shuggart, **The Unrealized Potential of Colombian Dominance in Colombia**, en *Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Chinchilla, Tulio Elí, **De la Rama Legislativa**, en *Constitución Política Colombiana*, comentada por la Comisión Colombiana de Juristas (Título VI).
- Dugas, John (compilador), **La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?** Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1993, Bogotá.
- Gaitán, Pilar, **La Reforma del Congreso**, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1994, Mimeo.
- Hartlyn, Johnathan, **La Política del Régimen de Coalición: la Experiencia del Frente Nacional en Colombia**, Editorial Uniandes, CEI, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1993
- O'Donnell, Guillermo. **Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust**, en *Mainwaring Scott y Welna C., (eds). Accountability, Democratic Governance and Political Institutions in Latin America* Oxford, Oxford University Press (en imprenta).
- Pécaut, Daniel, **Crónica de dos Décadas de Política Colombiana, 1968 – 1988**. Ediciones Siglo XXI, Bogotá, 1988
- Peruzzotti, Enrique y Smulowitz, Catalina (eds.), **Controlando la Política, Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias** (en imprenta).
- Rojas, Leyla. **El control político en Colombia, Una aproximación a partir del estudio de las mociones de censura**. Monografía de Grado para optar por el título de Politóloga, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, julio 29 de 1999.

- Tickner, Arlene y Villamizar, Ramón E., **Colombia. Informe sobre el Congreso**, en *Tickner, Arlene y Mejía Quintana, Óscar (compiladores), Congreso y Democracia en los Países de la Región Andina*, Unidad para la Promoción de la Democracia —OEA—, Centro de Estudios Internacionales —CEI—, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá 1997
- Ungar, Elisabeth. (Editora). **Gobernabilidad en Colombia. Retos y Desafíos**, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, 1993.
- Ungar, Elisabeth. **El Congreso Colombiano en la Década de los Noventa: Crisis dentro de la Crisis?** Documento preparado para Diálogo Interamericano y el Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo (IDESP). Noviembre de 1999.
- Vicepresidencia de la República, Banco Mundial. **Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad: Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia**. Bogotá, marzo 21 de 2002, pág. 11.
- **Congreso Visible – Observatorio Legislativo**. Santafé de Bogotá, Boletines Nos. 1—10.
- Sistema de Información Congreso Visible, **Observatorio Legislativo**. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

# TRANSPARENCIA CONSTRUCTIVA EN EL DEBATE PÚBLICO

## RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL Y EL CONCEJO DE BOGOTÁ

\* POR **ANTANAS MOCKUS SIVICKAS**

### REPRESENTACIÓN PÚBLICA DE INTERESES PARTICULARES

\* **ANTANAS MOCKUS SIVICKAS**

Alcalde Mayor de Bogotá

E-mail:

[alcalde@alcaldiabogota.gov.co](mailto:alcalde@alcaldiabogota.gov.co),

[alcs@sisopenway.com.co](mailto:alcs@sisopenway.com.co)

**H**ablar de la representación pública de intereses particulares puede parecer extraño para quienes estudian la historia de Colombia. Según lo establecido en la

Constitución de 1886, quienes eran elegidos no podían debatir en el Congreso de la República como representantes de un gremio o de cierta comunidad, ni podían defender sus intereses explícitamente; lo debido era defender los intereses de la patria. En la mayoría de los casos esta concepción de la representación política implicaba una defensa soterrada de intereses particulares. Es posible que una de las raíces del clientelismo haya sido la clandestinización del trámite de intereses gremiales.

Para romper la doble moral del discurso público que defiende el interés general mientras sostiene un discurso privado a favor de algún interés particular, es necesario buscar maneras para explicitar los intereses particulares y someter a consideración su validez en la discusión pública. Por ejemplo, si en una discusión alguien representa a los transportadores y defiende sus intereses, lo natural es que en la argumentación con los demás se ponga de manifiesto el hecho de que el transporte no es un tema que sólo involucra a transportadores, sino que está estrechamente relacionado a los intereses de los pasajeros, al desarrollo urbano, a la movilidad de la ciudad, etc. En este caso, la defensa explícita de intereses particulares mostraría que un tema como el del transporte no debe tratarse tan sólo desde el punto de vista de los transportadores, sino también desde el ángulo de la conveniencia para la ciudad y los ciudadanos. Una discusión de este tipo, en la que se establece un diálogo entre el interés particular y el interés general, conduce a que los intereses particulares se regulen por la vía de la expresión pública.

Cada vez que algún tema se resuelve por fuera de la esfera pública, la democracia pierde su legitimidad y la representación de los intereses de la ciudadanía queda en entredicho. Algún día entenderemos que la expresión pública de intereses, incluso los particulares, mediante el debate, es esencial en la construcción democrática. Esto es similar a lo que está sucediendo en el ámbito económico con las cadenas productivas. Anteriormente, el vendedor de zapatos se enfrentaba con el productor y luchaban entre sí para comercializar el producto. En la actualidad, la internacionalización de la economía obliga a que

el que procesa los cueros, el que fabrica el zapato y el que lo comercializa, se detengan a discutir qué puede hacer cada cual para aumentar la competitividad del producto y obtener mayores beneficios. Se trata de entender, en pocas palabras, que el interés general es de cierto modo un agregado de intereses particulares.

Esta propuesta de hacer explícitas las relaciones es un avance en el proceso de cambiar la forma en que tradicionalmente había trabajado el Concejo y la Administración en la ciudad. A este respecto es destacable que tanto en la administración del período 1995-1997 como en la actual, se ha gobernado a Bogotá estableciendo una relación con el Concejo de la ciudad sin utilizar mecanismos de posiciones laborales, favores o contratos, a cambio de su condescendencia. Para poder consolidar ese manejo y sacar adelante proyectos que son vitales para la ciudad, es preciso hacer una transición hacia la exposición pública de intereses y la construcción conjunta de reglas. De esta manera, no se le da ventaja a la comunidad o al gremio que ejerce influencias, porque lo que prima son los debates públicos relacionados con las distintas prioridades que tiene la ciudad, generándose entonces la maravillosa experiencia de ver que hay razones objetivas para que una propuesta reciba apoyo o para que sea otra la que lo amerita.

En estos términos, uno de los compromisos fundamentales de la administración actual ha sido encontrarle un reemplazo al clientelismo que sea públicamente justificable y compatible con nuestras conciencias y con la ley, por así decirlo, un reemplazo ‘zanahorio’. Pero, ¿en qué consiste ese reemplazo? En el intercambio de argumentos.

## OBRA COLECTIVA

Bogotá es juzgada por muchos como un terreno de revolución pacífica, como un lugar donde se han dado transformaciones muy fuertes en pocos años, y todos somos coautores de eso. Invito al Concejo a reconocer su coautoría: al mirar Transmilenio, las bibliotecas, los colegios en concesión, se puede observar detrás de muchas de esas decisiones la aprobación del Concejo. Aunque casi todas las grandes proezas de la ciudad han contado con la contribución del Concejo, éste es por lo general un sujeto muy visible sólo cuando se opone a ciertas iniciativas y poco visible cuando facilita y aporta en la construcción de propuestas. Es necesario mejorar la percepción que se tiene sobre el Concejo de Bogotá, la Administración Distrital y los servidores públicos. Para ello se debe lograr que las diferencias en el debate público no se resuelvan a favor de prestigiar un polo de la tensión y desprestigiar al otro. Es costumbre en nuestra cultura descalificar a los demás en las discusiones; por el contrario, el objetivo es lograr que nuestro interlocutor sea altamente respetado por la ciudadanía. Una ciudad que desprecia sus cuerpos colegiados, manifiesta un síntoma claro de cultura no democrática. Por lo tanto, se debe hacer un esfuerzo por asociar suficientemente al Concejo a los logros de la ciudad, para que éste y la Administración tengan

**Una ciudad que desprecia sus cuerpos colegiados, manifiesta un síntoma claro de cultura no democrática. Por lo tanto, se debe hacer un esfuerzo por asociar suficientemente al Concejo a los logros de la ciudad.**

---

los mismos propósitos concretos. Ojalá que ante el país y ante el mundo podamos decir «esto es una obra colectiva». En otras palabras, se debe hacer un esfuerzo para que en la ciudad el Concejo sea reconocido como un socio. De hecho lo es y esto es algo que numerosos proyectos, obras y acuerdos confirman.

Por ejemplo, fue notable la importancia otorgada a las ciclorrutas desde las primeras reuniones del Plan de Desarrollo *Formar Ciudad*, 1995–1997. En los primeros tres años el proyecto terminó con tan sólo una ciclorruta construida en Suba; actualmente tenemos 190 kilómetros de ciclorrutas a largo y ancho de la ciudad. Ese es un hijo o una hija de Bogotá, que fue engendrada conjuntamente por el Concejo y por la Administración Distrital.

Otro ejemplo es la recuperación de la malla vial. Dejar las vías sin mantenimiento, es obligarnos a reconstruirlas a los diez o quince años. Fue de gran importancia tratar de persuadir no sólo al Concejo, sino también a la opinión pública, de que una de las prioridades que tenía la ciudad era el mantenimiento de las vías. La Administración promovió la aprobación de una sobretasa a la gasolina del 14% para ser destinada en su totalidad a mantenimiento. En ese entonces se discutió la gradualidad de la inversión con el

Concejo; la Administración la aceptó aunque afectaba la meta considerablemente. Pero el Concejo decidió además que la mitad de la sobretasa se utilizaría para mantenimiento y la otra mitad para construcción de vías locales, mientras se desarrollaba el sistema integrado de transporte masivo o metro. De este modo, una vez se comenzaran a destinar recursos al metro, se reduciría el porcentaje asignado a mantenimiento a la cuarta parte de la sobretasa. Fue una derrota para la Administración, pero lo valioso es que esta medida se tomó como resultado de un acuerdo entre las dos partes: uno empujando y el otro atajando. ¿Qué pasó finalmente con la sobretasa? Al final de todo ese vaivén, salió lo que es hoy uno de los mayores orgullos de la ciudad: Transmilenio. Entonces nuestra compleja relación dialéctica produce resultados admirables.

De igual modo, con respecto al tema de protección a la vida se sostuvieron largas discusiones sobre la ampliación y el fortalecimiento de las comisarías de familia. Bogotá ha hecho bien al invertir en ellas; considero que una parte de la reducción de homicidios en nuestra ciudad se debe a eso. De nuevo, éste no fue un tema concertado o arreglado de antemano, sino un problema resuelto en un proceso dialéctico. A veces hubo disgustos por la decisión que la otra parte había tomado, pero al final, la Administración acató lo que el Tribunal había ordenado y siguió lo que el Concejo había decidido. La relación entre el Concejo y la Administración es una construcción conjunta, en donde no siempre existe admiración por lo que el otro hace, pero tomada en conjunto, es una relación basada en la argumentación, en donde no sólo existe una preocupación

por las metas sino por el procedimiento para llegar a ellas.

Un último ejemplo de lo que ha resultado de este trabajo conjunto es el Acuerdo 13 de 2000, por medio del cual se reglamentó la participación ciudadana en la elaboración de los planes locales de desarrollo y se crearon instancias de participación como los encuentros ciudadanos y los consejos de planeación local. La opinión que prevalecía en algún grupo de asesores que estaba preparando la gestión ese año era que el Acuerdo 13 no beneficiaría de ninguna manera a la ciudad. Luego decidimos estudiarlo en detalle para encontrar sus elementos valiosos, para construir sobre lo positivo. En este sentido, descubrimos que con el Acuerdo 13 se fortalecería el proceso de planeación local frente al proceso de planeación del Distrito; eso era una virtud. Se mantenía la participación de la sociedad civil desde las localidades a través del Consejo de Planeación Local y de las personas que conforman las distintas organizaciones locales. El Acuerdo 13 es hoy uno de los dispositivos más fuertes para vincular a la sociedad civil organizada al proceso de gestión de la ciudad. Esto es algo que nació del Concejo y funcionó.

Analizar y proponer desde lo avanzado, permite ver que hemos construido en común mucho más de lo que parece. Debemos ver que la construcción es posible en medio de enormes diferencias y prevenciones, porque se utilizan procesos democráticos, porque hay reglas para fijar reglas, porque no estamos sometidos a la arbitrariedad personal de nadie y porque hay un sistema de normas que todos hemos aceptado cumplir.

## INTERCAMBIO DE ARGUMENTOS

Tal vez deberíamos realizar un esfuerzo conjunto para revisar el valor que le otorgamos a lo que estamos haciendo y a lo que hemos hecho. Para ello es necesario tener en cuenta que en la democracia no hay un rodar permanente sobre el consenso y que gran parte de los avances de nuestra ciudad se han logrado a través de la confrontación de puntos de vista en el debate público. Obviamente existe una preocupación por los resultados, pero lo maravilloso es que hay bastante claridad sobre la importancia de los medios empleados para llegar a esos resultados. A este respecto, el acto de fundación del actual equipo de gobierno estuvo centrado en un principio muy claro en la relación con el Concejo de la ciudad: si hay que sacrificar algunos resultados para respetar las normas, respetaremos las normas. Ésta es una condición absolutamente fundamental para lograr una sociedad democrática pacífica.

Debemos aumentar nuestra confianza en el intercambio de argumentos. La discusión puede producir posiciones que antes no existían, de la discusión pueden nacer ideas nuevas y pueden surgir alternativas que no hubieran aparecido si el Concejo o la Administración tomaran decisiones independientemente. Tener el poder dividido, y lo subrayo frente a los que sueñan tener el poder unificado, saber que en ciertas materias el Concejo de Bogotá da la última palabra, en otras la Administración, es una garantía de la democracia que permite el mejoramiento de las propuestas.

En la discusión pública el gobierno busca sacar adelante una agenda de acción y los concejales parecen muy interesados en guardar cierta distancia razonable y en mostrar su independencia. En el caso de la reforma tributaria, por ejemplo, se discuten temas que son en parte lugares comunes, como el bolsillo del contribuyente, y en parte realidades, como la existencia de cierta oposición genérica de la ciudadanía a los impuestos. Estamos descubriendo que la gente no distingue entre un impuesto progresivo y uno no progresivo. En este sentido, no se ha logrado explicarle a la gente que si se cobran 500 pesos de alumbrado en estratos 1 y 2 y 18 mil pesos en estratos 5 y 6, y el dinero llega a un fondo común para ser invertido en la misma dirección de gasto social que trae el Distrito, es obvio que el ciudadano que pagó 500 pesos se verá beneficiado directamente y el que pagó 18 mil se verá beneficiado indirectamente, porque está haciendo justicia social en forma pacífica. Esto es lo que quiere decir tributación redistributiva.

Lo interesante es que nos hemos colocado en una posición en la que únicamente haciendo esa pedagogía saldremos adelante, construyendo una ciudadanía más responsable, sin que haya violencia de por medio; si la gente entiende las decisiones, entonces es más probable que adhiera y que acompañe voluntariamente. Es decir, esto no es una democracia manipulada por medio de la negociación de intereses particulares, ni menos aún por la violencia.

## LABORATORIO DE DEMOCRACIA

Somos —Alcaldía, Concejo y ciudadanía— con todas las deficiencias que podamos tener, un laboratorio de democracia. Es posible que la manera a veces agresiva en que expresamos nuestros valores en las discusiones, oculte el hecho absolutamente maravilloso de que tramitamos nuestras diferencias de manera pacífica. Aunque a veces se atraviesa el irrespeto, deliberamos sin poner en riesgo nuestras vidas. Aún cuando se retrasa una agenda, ya sea la del Concejo o la de la Alcaldía, esto no ocurre bajo la presión de las armas. Éstas son prácticas que a veces no nos parecen suficientemente fértiles, pero son prácticas democráticas pacíficas. Es necesario destacar el hecho de que nos escuchamos con paciencia y reconocer la enorme importancia que esto tiene en la circunstancia nacional actual.

Siento admiración por la práctica democrática y la entiendo hoy mucho mejor que antes. La democracia se ha construido con reglas y el respeto a esas reglas es un elemento fundamental de la práctica democrática. Son reglas cambiantes, reglas que se pueden cuestionar, pero que hay que cumplir mientras son vigentes. Refiriéndome

específicamente a la mesa directiva del Concejo de Bogotá, me parece que hemos asistido a un año de férreo procedimentalismo. Esto podría parecer secundario pero es supremamente importante, porque aunque la democracia no está fundada tan sólo en procedimientos, no es posible construir una sociedad democrática si los procedimientos no se respetan.

Bogotá tiene mucho que aportar en la construcción de un modelo democrático fundado en el respeto por las reglas y el intercambio de argumentos. Para ello, debemos encontrar reglas explícitas que nos permitan trabajar por el interés general y por las comunidades, sin lesionar la equidad en la sociedad. Debemos construir una relación en la que se preserve la independencia entre el ejecutivo y el legislativo, pero en la que también se fortalezca su cooperación. Y por último, debemos lograr que los ciudadanos sientan respeto y admiración por el trabajo de sus legisladores y que se sientan representados por la calidad de la argumentación y no sólo por el uso extremo de adjetivos y lugares comunes en la discusión. 

# CORRUPCIÓN Y CORRESPONSABILIDAD

\* POR EUGENIO MARULANDA

\* EUGENIO MARULANDA

Presidente Confederación  
Colombiana de Cámaras de  
Comercio — CONFECÁMARAS

E-MAIL:  
[emarulanda@confecamaras.org.co](mailto:emarulanda@confecamaras.org.co)

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n el primer semestre del año en curso, Confecámaras realizó la segunda versión de la encuesta Probidad, cuyo objetivo es indagar por la percepción de los empresarios

que contratan con el Estado, acerca de la corrupción en la asignación de contratos. La encuesta amplió su universo a las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Pereira, Cúcuta y Popayán. Se realizó un cuestionario a una muestra de 900 empresas inscritas en el Registro Único de Proponentes (RUP) en las Cámaras de Comercio de cada una de las ciudades motivo de estudio, que efectivamente hubieran contratado con el Estado mediante cualquiera de sus modalidades.

Uno de los valores agregados de la presente encuesta, así como de su primera versión, es la especificación de los actores de la corrupción. El cuerpo del cuestionario permite incluir explícitamente a los empresarios como protagonistas de la misma. Desde el punto de vista de la Teoría de Juegos, podría pensarse en un modelo de principal - agente - principal oculto. En el cual, los roles corresponden, en su orden, a los ciudadanos

como propietarios de los bienes públicos, los administradores públicos y las empresas que contratan con el Estado. La visión convencional de la corrupción se ha basado en develar el papel del funcionario público que hace uso inapropiado de las decisiones y bienes públicos, orientado al privilegio de intereses particulares que distorsionan la naturaleza y efectividad de la acción del Estado. Sin embargo, teorías como las de la *captura del Estado*, han puesto de manifiesto la existencia de incentivos para que las decisiones y actuaciones de funcionarios públicos estén dominadas por grupos de presión minoritarios, más que por los electores.

En tal sentido, la encuesta ofrece una dimensión de la relación entre empresarios y funcionarios públicos en el contexto particular de pago de sobornos en la contratación administrativa. El mayor problema que enfrentan los empresarios es la existencia de condiciones de mercado que hacen difícil la eliminación de barreras de entrada al mercado formal de contratos, como el pago extralegal de comisiones por la asignación de los mismos. Las mayores dificultades se encuentran asociadas a la falta de visibilidad en las relaciones individuales entre funcionarios y empresarios. En ese sentido, esta perspectiva de la corrupción ofrece importantes sugerencias para diseñar esquemas institucionales de contratación caracterizados por la probidad, cuyos principales elementos han de ser la eliminación creciente de discrecionalidad

en la asignación de contratos y el establecimiento de acuerdos de transparencia y probidad entre grupos de empresarios en los cuales existan incentivos a la autorregulación y la libre competencia.

En este artículo, se utilizan las cifras de la encuesta para mostrar un esquema de la corrupción en la contratación administrativa. Se abordarán exposiciones de variables como los porcentajes cobrados en el mercado negro de contratos, por cuenta de sobornos, frecuencia de ocurrencia de los mismos, grado de confianza en las instituciones y en las empresas mismas, actores que componen el «juego» de la corrupción, y entrenamiento en estándares de ética al interior de las empresas. Los análisis se adelantarán a nivel nacional y por ciudad, así como por tipo de empresa que participa en el mercado.

Los alcances del artículo se encuentran limitados por el hecho de que la fuente de información primaria es la respuesta de los empresarios. Una mirada desde otros actores como funcionarios públicos y usuarios de los servicios del Estado se puede encontrar en el reciente estudio de la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial<sup>1</sup>. Adicionalmente, al análisis de los resultados se encuentra restringido por el diseño muestral realizado. No incluye, por otro lado, indagaciones sobre otros tipos de corrupción ni costos objetivos de la misma, como los que podrían calcularse con las cifras de la Contraloría de la República.

## 2. LA DIMENSIÓN ÉTICA DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

El fenómeno de la corrupción se explica al menos por dos variables. En primer lugar, un sistema de incentivos propicio para la solicitud y pagos de comisiones extralegales y, en segundo lugar, un esquema de valores

organizacionales y personales que permite y favorece conductas poco transparentes en la contratación pública.

El componente de los incentivos responde a un arreglo institucional en el cual los controles, premios

1 Vicepresidencia de la República y Banco Mundial. «Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia». Bogotá, Marzo de 2002.

y castigos, no se encuentran ubicados en el momento adecuado del proceso, o se ejercen inadecuadamente e ineficientemente. Este problema se constituye, entonces, en un desafío para quienes diseñan las reglas de juego.

Por su parte el componente ético se refiere al conjunto de valores personales y corporativos que gobiernan el comportamiento de sujetos e instituciones. En tal sentido, corresponde en particular a las empresas implementar procesos de entrenamiento en estándares de ética así como sistemas de ética en los cuales se pueda hacer seguimiento y control a las acciones de los representantes de la empresa.

Según las cifras de la encuesta, el 65.6% de las empresas encuestadas provee a sus empleados entrenamiento en estándares de ética y conducta empresarial. Aunque es un porcentaje alto, es necesario indagar sobre el contenido de tales estándares y la interiorización que de los mismos han hecho las empresas. Basta con observar que un porcentaje menor de los encuestados (58.2%) consideró que siempre encuentra útiles este tipo de entrenamientos a la hora de tomar decisiones y un 31.6% manifestó considerarlos beneficiosos casi siempre.

Más allá de la duda razonable sobre la coincidencia entre los valores transmitidos en cada empresa, el hecho de que no sea mayor la proporción de empresarios que encuentran útiles tales temas puede estar asociado a las contradicciones prácticas entre la búsqueda de ganancias económicas y los principios éticos. Como se ha dicho antes, la existencia de incentivos para acceder a los contratos haciendo uso de comisiones extralegales genera un mercado negro de los mismos. En éste, se crea una subasta que eleva el precio del soborno, lo cual se constituye en una barrera de entrada para empresas que observan principios éticos contrarios a la corrupción. En tal sentido, para muchas empresas cuyo úni-

co mercado está dado por los negocios con el Estado, el dilema se plantea, entonces, en términos de transigir y pagar sobornos, hacer reconversión para cambiar de mercado, o liquidar la empresa. Para muchos, la decisión de menor pérdida y la solución de continuidad es incurrir en la conducta indebida.

Ésto, por supuesto, no constituye una justificación moral del hecho. Más bien, pretende ser una explicación de los incentivos que gobiernan la transacción. En tal sentido, el éxito de cualquier plan de ética empresarial debe tomar en cuenta los costos asociados a una actitud consistente con los valores institucionales. Dichos costos decrecen con la constitución de acuerdos entre grupos empresariales que disminuyan o eliminen la presión sobre el mercado negro de contratos. Los acuerdos de transparencia apuntan a crear, en tal sentido, condiciones de mercado en los cuales la relación costo beneficio de implementar estándares éticos sea positiva para el conjunto de las empresas. En términos de la Teoría de Juegos, se trata de buscar las mejores condiciones para generar un equilibrio cooperativo.

Vale anotar que fueron las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga donde se encontraron los mayores esfuerzos de las empresas por entrenar a sus empleados en estándares éticos (69%). Por su parte Cúcuta (49%), Pereira (51%) y Barranquilla (56%) fueron las ciudades de la muestra donde la menor proporción de las empresas reportaron este tipo de actividades. (*Ver gráfico 1*)

Desde el punto de vista del tipo de empresas, son las constructoras las que menor entrenamiento entregan a sus empleados en temas de ética (53%), mientras que las consultoras lideran este tipo de actividades (74%). Como era previsible, son las empresas grandes las más activas en este tema (82%), mientras apenas el 58% de las microempresas lo hacen. (*Ver gráfico 2*)

GRÁFICO 1

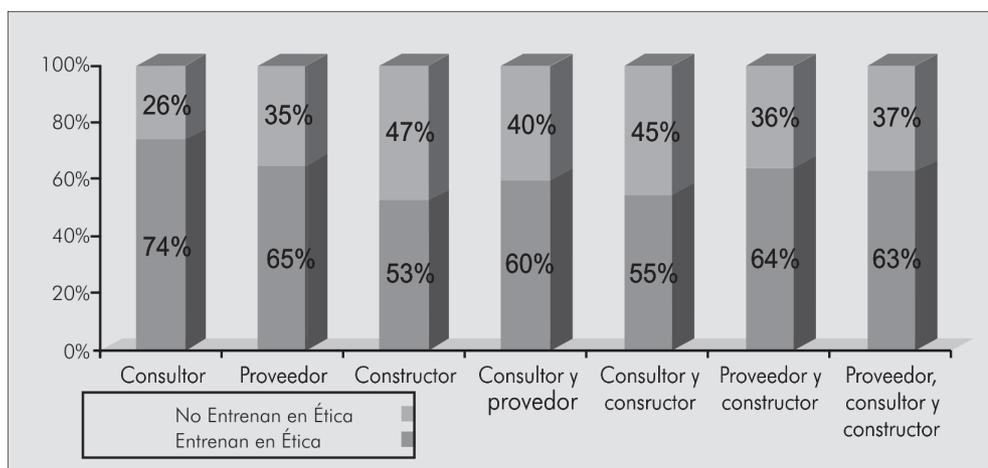
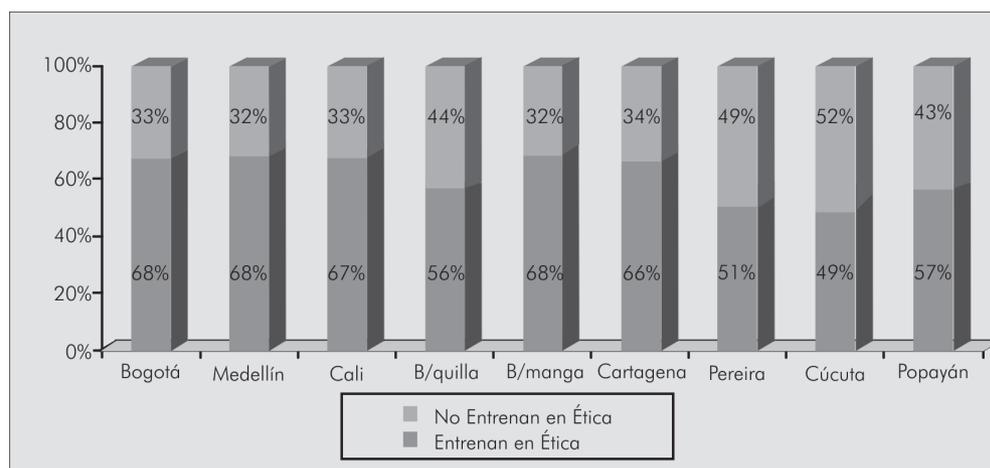


GRÁFICO 2

## EL PROBLEMA DE LA CONFIANZA

La confianza se puede entender como un cálculo subjetivo que realiza un agente sobre la probabilidad de que otro ejecute alguna acción en mejora (o desmedro) de su bienestar. En sociedades como la nuestra, caracterizadas por muy bajos niveles de confianza, la cooperación en el sentido de capital social es escasa o se caracteriza por su uso «perverso». Los altos niveles de desconfianza generan, así mismo, altos costos de transacción que se deben traducir en complejas y

pesadas salvaguardias a la hora de definir los acuerdos. Por tal motivo, la mayoría de los procesos resultantes de la interacción, son costosos y demorados.

El anterior argumento da unas luces iniciales sobre los efectos de la confianza (y por esta vía del capital social) en el desarrollo económico, en el sentido de describir un principio de ruta crítica para la transmisión de efectos entre el capital social y la producción de riqueza.

María Mercedes Cuellar señala que la confianza neutraliza a los sujetos oportunistas y constituye un bien con una característica particular: a diferencia del capital físico, su oferta crece con el uso<sup>2</sup>.

La existencia de habilidades sociales para cooperar en la búsqueda de un objetivo común crea menores demandas de instituciones formales para el control porque la repetición de la cooperación genera vínculos de confianza. La necesidad de tener contratos completamente especificados, autoridades que diriman conflictos, notarías, etc., se hace cada vez menor. Sin embargo, esta hipótesis no parece ser muy fuerte para explicar el caso colombiano, toda vez que la cantidad de trámites y controles formales, no se compadece con su escalafón de capital social a nivel internacional<sup>3</sup>. Este hecho parece estar asociado a que el diseño de reglas, de detección de delitos y sanción de los mismos, no genera incentivos acordes con los objetivos de la legislación.

La encuesta corrobora la escasa confianza entre los actores en el tema de la corrupción. Existen unos bajos niveles de confianza tanto en las instituciones como entre las empresas que contratan con el Estado. El 70.7% de los encuestados manifestó que el gobierno y los funcionarios públicos discuten y hablan mucho

sobre el tema de la corrupción, para generar la sensación de estar haciendo algo para combatirla. Sin embargo, apenas el 18.9% opina que tales actores tienen intenciones serias de combatir el fenómeno. Esta condición, por supuesto, limita los deseos de cooperación. Por otro lado, apenas el 19.3% considera confiable a la clase política de su ciudad y un 38.1% tiene igual opinión sobre los gobiernos locales.

En términos de ciudades, en Barranquilla existe la mayor desconfianza en el gobierno local (69%), mientras que en Medellín se presenta la mayor confianza en el mismo (45%). Adicionalmente, de las empresas consultadas, el 79.6% cree que sus competidores ignoran consideraciones éticas para lograr los objetivos de la empresa. Y, como corolario de la desconfianza en las instituciones, el 60.8% de los encuestados percibe los procesos de contratación poco transparentes y moderadamente confiables, mientras el 24.3% sostiene que no son transparentes ni confiables. En el contexto regional, como se observa en el gráfico No. 3, Popayán es la ciudad donde la confianza en tales procesos se hace más crítica, mientras que en Bucaramanga, a pesar de la persistencia de la desconfianza, se observan los resultados menos dramáticos. (*ver gráfico 3*).

#### 4. CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN

Dadas las condiciones de ética y de ausencia de confianza, antes mencionadas, era de esperarse que los resultados sobre el estado actual y la dinámica de la percepción de los empresarios acerca de la corrupción fueran poco halagadores. La ausencia de planes estructurados y generalizados de ética, así como la

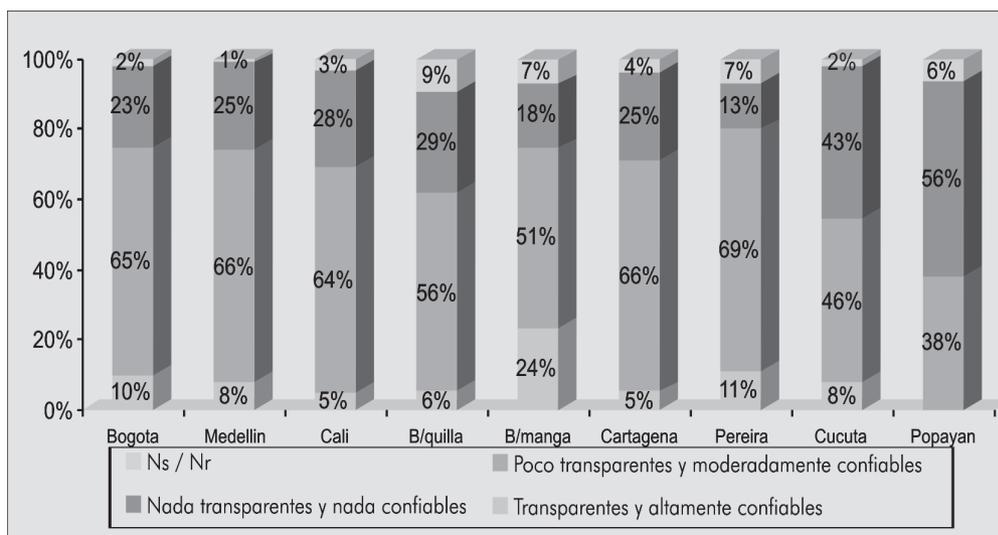
altísima desconfianza en las instituciones y los funcionarios públicos, constituyen el escenario más propicio para el fortalecimiento de la corrupción.

En este apartado se presentan unas características de la corrupción en términos de quién toma la iniciativa a la hora de los sobornos, cuál es el porcentaje

2 María Mercedes Cuellar, «Capital Social», En: *Colombia: Un Proyecto Inconcluso. Valores, Instituciones y Capital Social*, Tomo 1. Universidad Externado de Colombia. 2000.

3 Op. Cit.

GRÁFICO 3



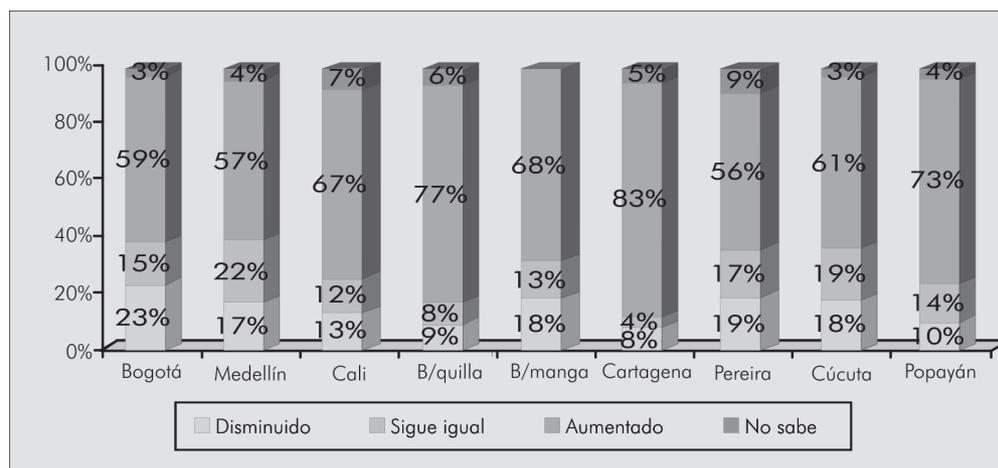
promedio que se cobra sobre el contrato y, entre otras, cuál es la frecuencia de estas actividades.

### Aumento de la Corrupción

Uno de los resultados más llamativos de la encuesta es que la corrupción como fenómeno y en monto ha aumentado. El 70.3% de los empresarios manifestó que los sobornos en el nivel central han aumentado, y el 62.8% expresó que lo propio ha ocurrido en la ciudad. En cada caso, apenas un 13.4% y un 19.7% considera que tal fenómeno ha disminuido.

El mayor deterioro en la percepción de los empresarios se experimentó en las ciudades de la Costa Atlántica incluidas en la muestra. En cartagena, el 83% de los empresarios estableció que la corrupción administrativa de su ciudad aumentó en los últimos años. En Barranquilla, este porcentaje fue de 77%, mientras que la situación menos negativa se observó en Bogotá, donde un 50% de los encuestados respondió que la corrupción había aumentado. (Ver gráfico 4).

GRÁFICO 4



## Frecuencia del Soborno

Una de las principales manifestaciones de la corrupción es el pago de comisiones extralegales para acceder a contratos. Los datos de la encuesta mostraron que el 46% de los empresarios siempre o casi siempre tiene que otorgar este tipo de pagos para acceder a contratos en concursos licitatorios con el Estado. Además, un 9% dijo hacerlo algunas veces y un 11% respondió que casi nunca. En total, entonces, un 66% de los encuestados ha pagado alguna vez sobornos para hacerse a negocios con el Estado. A este tipo de corrupción se le suman los cobros extralegales que hacen algunos funcionarios a usuarios de los servicios públicos y las ineficiencias de los trabajadores estatales. Como se mencionó en la introducción, cifras sobre este particular se recogen

en el estudio de la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial.

Sin embargo entre las ciudades es notable la dispersión. Se destaca el caso de Bucaramanga, en donde el 66% de los encuestados expresó que nunca se ven obligados a pagar coimas para acceder a contratos en procesos licitatorios. En contraste, en Popayán el 73% de los mismos dijeron pagar sobornos siempre o casi siempre. Un comportamiento similar se observó en Cúcuta, donde este porcentaje ascendió a 69%. Los datos sobre toda la muestra se observan en el gráfico No. 5. Al desagregar por tamaño de la empresa, también se observan unas grandes diferencias. Mientras el 24% de las grandes empresas manifestaron utilizar esta práctica, en el caso de las microempresas esta misma cifra fue de 56%. (Ver gráfico 5).

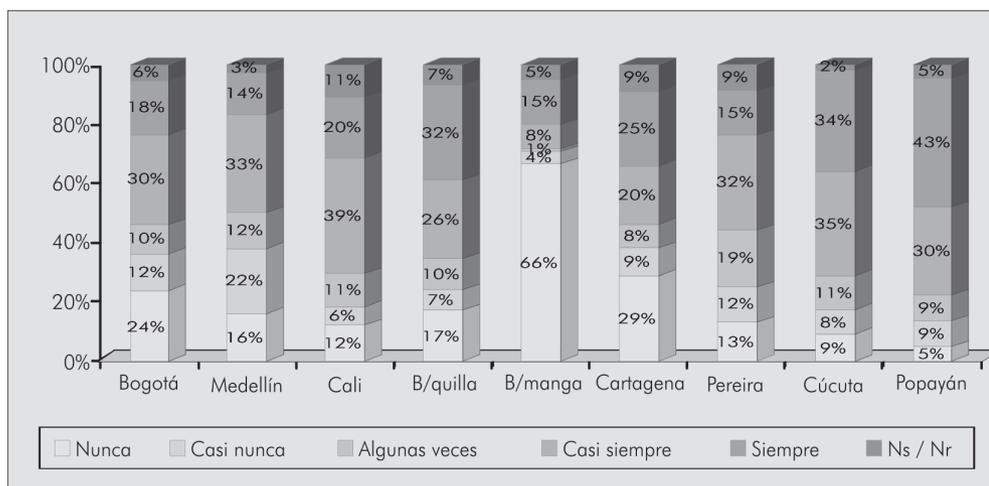


GRÁFICO 5

Por otro lado, cuando se habla de sobornos, lo que ocurre con mayor frecuencia es que se sabe con anterioridad la modalidad y el monto a pagar, según las respuestas del 41.6% de los empresarios. El 33.3% manifestó, en cambio, que generalmente el empleado público insinúa o solicita un pago.

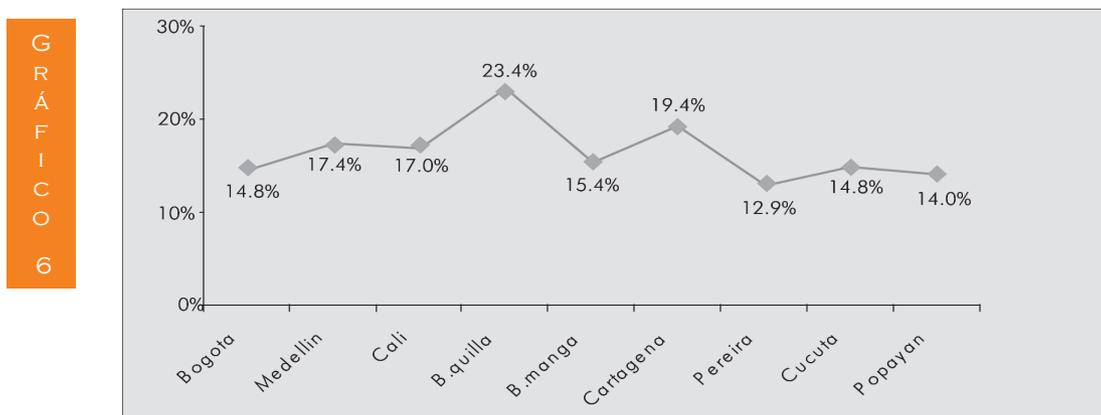
## Tamaño del Soborno

Pese a la cantidad de mecanismos e instituciones encargadas del control a la función pública, las cifras demuestran que el soborno es una práctica no solamente común sino que además desvía grandes recursos de los contratistas del Estado. En promedio, según

la encuesta, los éstos pagan un 16.3% del valor del contrato para acceder al mismo. El promedio más alto, sin embargo, lo pagan los empresarios barranquilleros (23.4%) y el menor los de Pereira (12.9%).

Este sobrecosto supone enormes desventajas competitivas para la empresa. Basta pensar en los efectos que tendrían estos porcentajes si fueran invertidos en

investigación y desarrollo, promoción laboral y programas orientados a la comunidad. Así, la pérdida de competitividad originada en la corrupción no responde solamente a distorsiones de mercado; además están fuertemente asociados a los sobrecostos que enfrentan las empresas. Las cifras para el resto de las ciudades se muestran en el gráfico No. 6.



## 5. ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Como se dijo en la introducción de este artículo, la corrupción en la contratación administrativa puede entenderse desde la Teoría de Juegos como un modelo de principal — agente — principal oculto, en el cual, las decisiones públicas están orientadas por beneficios privados; intereses particulares de empresarios y funcionarios públicos con capacidad de distorsionar la actividad pública en contra del mayor bien público. Este esquema funciona por la incapacidad del principal (sociedad civil) para supervisar efectiva y eficazmente las transacciones de empleados estatales y empresarios. Además, la desconfianza entre competidores y hacia las instituciones dificulta cualquier implementación de programa de ética en las empresas, toda vez que la búsqueda de utilidades riñe con las condiciones de mercado.

De esta forma, resulta fundamental cualificar e incrementar la participación ciudadana en el control de la gestión pública para disminuir la probabilidad de ocurrencia de negocios por fuera del mercado formal.

Adicionalmente, resulta fundamental fortalecer y crear mecanismos de contratación que eliminen al máximo la discrecionalidad en la asignación de contratos. Los sistemas de contratación en red constituyen una herramienta de la mayor importancia para este propósito así como las audiencias públicas con participación ciudadana en las que se exponga con claridad las condiciones de los concursos y los criterios observados a la hora de contratar entre el Estado y las empresas privadas.

Por otro lado, es fundamental insistir en estrategias dirigidas al cambio de cultura. Los acuerdos de trans-

parencia y probidad utilizados en múltiples contrataciones constituyen una herramienta de la mayor utilidad para estimular la autorregulación al interior del sector de proponentes. Herramienta que debe ir acompañada de una verdadera gerencia de estándares de ética al interior de la empresa. No solamente como postulados

de buena voluntad, sino como esquemas gerenciales concretos que incluyan criterios de relación con cada uno de los grupos de interacción de la empresa, mecanismos internos para sancionar el cumplimiento de los mismos e instancias internas independientes de la gerencia capaces de administrar los principios éticos.

## CONCLUSIONES

El análisis del problema de la corrupción debe incorporar variables más complejas que la mera dimensión moral y coercitiva. Resulta fundamental entender que tal fenómeno se da entre agentes de la economía con incentivos particulares, quienes interactúan en contextos de desconfianza y con valores culturales particulares.

En tal sentido, es indispensable tener en cuenta que mientras el soborno sea un mecanismo para maximizar las ganancias de las empresas y éstas no tengan programas interiorizados de ética empresarial, habrá espacio para que la discrecionalidad de funcionarios públicos genere un mercado negro de contratos.

Es imperativo implementar estrategias para que

ciudadanos, empleados estatales y empresas contribuyan a eliminar este fenómeno. Más allá de controles formales, se requiere de mayor control social y un sistema de incentivos adecuados.

La encuesta de Confecámaras se constituye en una herramienta de seguimiento para que todas las esferas de la sociedad puedan observar y corregir apropiadamente el fenómeno de la corrupción. Por sí sola no corrige dicho fenómeno. Además, es necesario incrementar la participación de los empresarios en el uso de las herramientas diseñadas por el programa Probidad.

Este documento no pretende estigmatizar ningún actor en el proceso de contratación, sino llamar la atención sobre algunas dinámicas que gobiernan el fenómeno de la corrupción. 

## BIBLIOGRAFÍA

- María Mercedes Cuéllar, «Capital Social», En: *Colombia: Un Proyecto Inconcluso. Valores, Instituciones y Capital Social*, Tomo 1. Universidad Externado de Colombia. 2000.
- Vicepresidencia de la República y Banco Mundial. «Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia». Bogotá, Marzo de 2002

# CONTROL Y GESTIÓN



## CONTROL Y CRISIS FISCAL

**ANÁLISIS CRÍTICO DE ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL  
CÁLCULO DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA**

**EL SISTEMA DE CONTABILIDAD PÚBLICA EN COLOMBIA**

**ELEMENTOS METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS Y LA  
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**



# CONTROL Y CRISIS FISCAL

\* POR ISIDRO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

**A**utoridades económicas y público en general reconocen que las finanzas públicas están en una situación crítica y de ellas depende la estabilidad macroeconómica del país. Unos indicadores sintéticos de la gravedad son lo déficit operacional y el déficit primario (Gráfico). La diferencia entre uno y otro muestra el costo financiero de la deuda; a mayor espacio entre una y otra curva, superior es el impacto que tiene ese costo sobre el desequilibrio fiscal.

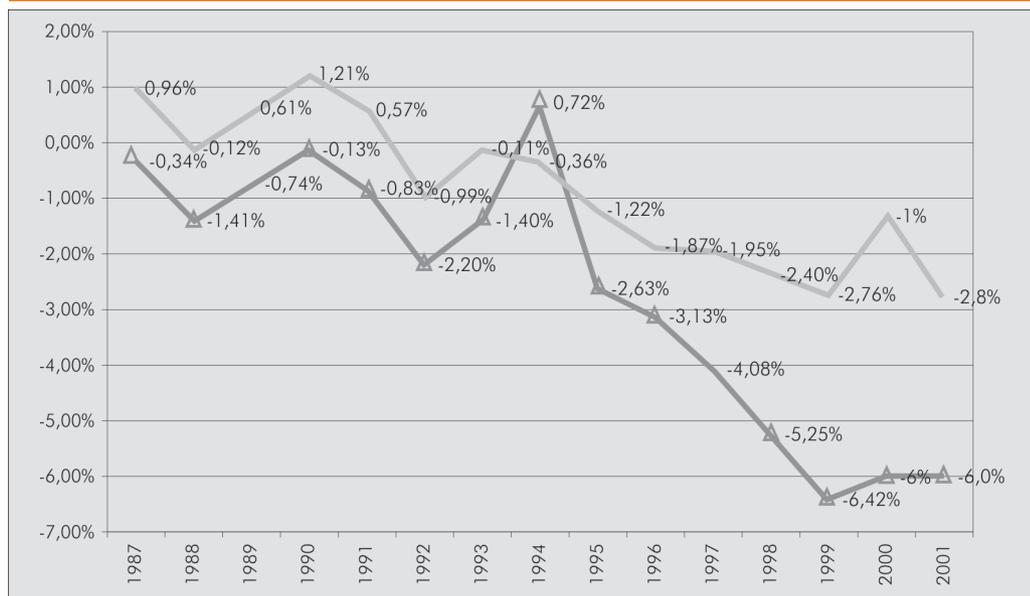
Algunos pueden opinar que la crisis fiscal es de responsabilidad exclusiva de las autoridades económicas, del manejo que ellas dieron a las distintas variables fiscales, monetarias y cambiarias. Opinión que el autor de estas líneas no comparte porque eso significaría que el ejecutivo tiene, per se, perfecta autonomía para la toma de decisiones. Eso es factible en una dictadura, pero en una sociedad que se dice así misma democrática existen mecanismos de control bajo la responsabilidad de personas que no están, ni deben estar, en el gobierno. La sociedad asignó la obligación de controlar y juzgar el desempeño de las finanzas públicas al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República.

\* ISIDRO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Profesor Escuela  
Colombiana de Ingeniería y  
Universidad Externado de  
Colombia.

E-mail:  
[isidroher@cable.net.co](mailto:isidroher@cable.net.co)

## DEFÍCIT O SUPERÁVIT COMO PORCENTAJE DEL PIB



## 1. LA RESPONSABILIDAD DEL LEGISLATIVO

El Congreso tiene el deber de hacer el *control y juzgamiento político* de la gestión fiscal. El mandato que los ciudadanos le dan a los Senadores y Representantes incluye el ejercicio de fiscalización a las cuentas del Estado para evitar que el Ejecutivo, quien tiene la iniciativa del gasto, ponga en peligro la estabilidad económica de la sociedad. Este mandato se tiene que manifestar en la *evaluación política* del proyecto de presupuesto, los proyectos de reformas tributarias y la aprobación del cupo de endeudamiento. El criterio que guía el examen de estos tres aspectos fundamentales de las finanzas públicas no puede ser otro que preservar una trayectoria estable del *desenvolvimiento* de la riqueza social y una *distribución*

de la misma que garantice la viabilidad política del país. ¿Qué significado e implicaciones tiene este criterio?

El concepto de riqueza social incluye los tangibles e intangibles de propiedad común (la *res publicae*, la hacienda pública), y los activos de propiedad privada. Los primeros generan rendimiento social y los segundos ganancias privadas. Si bien es cierto que en muchos aspectos tienen dinámicas independientes, entre ellos existe una simbiosis y, por tanto, unos mecanismos de retroalimentación cuyo manejo puede facilitar o trabar su desenvolvimiento. Así las cosas, incrementar la riqueza social significa preservar todos los activos públicos y garantizar que el ca-

pital privado se expanda<sup>1</sup>. Éste no es un juego de suma cero, el crecimiento de uno no puede disminuir al otro en la misma proporción; por el contrario, el juego tiene que ser de suma positiva en uno y otro componente de la riqueza para garantizar la viabilidad económica de la sociedad.

Al incluir dentro del criterio el concepto de *trayectoria* al legislador le corresponde tener presente que las decisiones que el Ejecutivo toma en términos de gasto y deuda afectan irremediablemente la distribución presente y la riqueza que heredarán las generaciones futuras. El punto aquí es que cuando el Congreso aprueba o rechaza las iniciativas que el Gobierno Nacional tiene en materia de gasto, tributo y financiamiento, y cuando evalúa la ejecución presupuestal y los términos de emisión de deuda le concierne buscar que se consiga un equilibrio, por no decir *equidad*, entre los beneficios y los costos en que pueden incurrir las actuales clases sociales y las generaciones futuras de colombianos.

Los resultados que arroja la situación actual de las finanzas públicas muestran que el Legislativo no cumplió la tarea que de él esperaba la sociedad y tendría que asumir parte de la responsabilidad de la crisis fiscal. Peor aún, el Congreso está lejos de incorporar criterios como el

anteriormente señalado en sus aprobaciones y evaluaciones.

---

**Los resultados que arroja la situación actual de las finanzas públicas muestran que el Legislativo no cumplió la tarea que de él esperaba la sociedad y tendría que asumir parte de la responsabilidad de la crisis fiscal.**

---

El deterioro fiscal fue previamente aprobado por el Congreso. En efecto, la aprobación de los proyectos de presupuesto, las reformas tributarias y el cupo de endeudamiento significan que avalaron la política fiscal. Y como el análisis del cierre presupuestal de las vigencias anteriores adolecen de profundidad técnica, se limitan a lo mecánico y abandonan lo substancial, no dictaminó y previo a tiempo el problema financiero del Estado, con ello aumentaron el riesgo de quiebra social.

¿Por qué se presenta en el Congreso esa situación? Se plantea una hipótesis: El proceso político colombiano y la ingenuidad de los congresistas en temas económicos y fiscales. La crisis política, en general, es innegable y todos los colombianos somos responsables de ello. La crisis, en particular, es la crisis de un sistema político cooptado: El político profesional tiene cautivado al electorado, los gobiernos captan a los Consejos, Asambleas y Congreso, y la clase política absorbe a los gobiernos cuando aprueba a sus representantes en el poder Ejecutivo. Todo ello hace que los costos de transacción política sean altos: La negociación de la agenda legislativa del

---

<sup>1</sup> La expansión se debe hacer, por lo menos en Colombia, con responsabilidad social.

Gobierno lleva a transar votos por prebendas burocráticas o de gasto.

Desde luego, quien permuta su voto *renuncia* a su obligación de *evaluar con rigor* las propuestas de gasto, tributo y deuda, y *pierde el derecho fiscalizar* la *ejecución de la política fiscal* que se refleja en las finanzas públicas. De ese descontrol se salta fácil a la crisis fiscal y a la corrupción. El problema es tan importante que el Presidente propone en el punto 9 de su Manifiesto un «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.» Es decir, alguien que vivió dentro del Congreso sabe que habla al escribir *auxilios parlamentarios*.

La ingenuidad de los congresistas en temas económicos y fiscales se nota en los debates sobre te-

mas económicos y en los asesores. En las comisiones y en las plenarias un mismo Senador o Representante siempre lidera las ponencias en estos temas, los demás lo siguen. El Congreso no tiene asesores bien calificados en estos mismos temas. Lo normal es que hagan consultas informales a economistas prestigiosos o que los citen a un debate para que realice algunas ilustraciones; pero no tienen un staff de economistas que analicen en detalle las cifras y los planteamientos que les presentan las autoridades económicas y que con ese examen se obtenga un informe oficial y técnicamente sustentado del mismo Congreso. En la mayoría de las ocasiones produce grima ver la impotencia argumentativa de los congresistas frente a los llamados «técnicos» de Planeación Nacional o del Ministerio de Hacienda cuando éstos les arguyen a partir de un modelo o de unas cifras que salen del *mundo mágico* de los programas computacionales.

## 2. LA RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Congreso debería tener en la Contraloría General de la República un buen asesor, empero, esta entidad perdió credibilidad ante la opinión pública y autoridad ante el Legislativo y el Ejecutivo. La Constitución Política y la Ley 42 de 1993 le entrega a la Contraloría todas las herramientas necesarias para ejercer el *control fiscal de las finanzas públicas* y con su certificación (Artículo 268 de la Carta Magna y 41 de la Ley) el facultad para *evaluar la política fiscal* y opinar sobre ella en el Congreso (Artículo 61 de la Ley).

La filosofía de esas dos normas entierra la visión de una Contraloría dedicada exclusivamente a los controles de legalidad y financiero. La

saca de lo micro y la obliga a dar un paseo de lo micro a lo macro y la hace regresar desde lo macro a lo micro, siempre con escalas en lo sectorial. Tiene la obligación de decirle al Congreso, al Presidente de la República y a la sociedad si la ejecución se hizo de acuerdo con las normas y si los estados financieros reflejan razonablemente las operaciones, pero, lo fundamental, también tiene que indicar si esas operaciones corresponden a una asignación eficiente, eficaz y equitativa de recursos, con valoración de costos ambientales, y que los resultados son los máximos y se relacionan con los objetivos y metas que se fija el Ejecutivo, es decir, con los Planes de Desarrollo macroeconómicos y sectoriales.

Para cumplir con estos mandatos legales se requiere un equipo directivo y profesional multidisciplinario de altas calidades académicas y con conciencia de evaluar en función de un mayor bienestar de la sociedad y no en defensa de un modelo económico determinado. Como evaluadora la Contraloría debe ceñirse a los hechos tozudos, buscar su causa desde diferentes ángulos y señalar a los responsables. La función de evaluación de las finanzas públicas y de la política fiscal por parte de la Contraloría no es un ejercicio académico, es un peritaje sobre las responsabilidades de los ejecutores de dicha política. Con el control fiscal debe evitar que quienes en ejercicio de sus funciones le hacen perder a la sociedad bienestar y recursos económicos sean premiados con otro cargo público de igual o mayor alcurnia.

La evaluación de la calidad del personal directivo y profesional de la Contraloría se puede hacer de manera indirecta. Se trata de observar si en las evaluaciones micro, sectorial y macro utilizan las técnicas económicas y financieras pertinentes. Si las normas exigen determinar la eficiencia, la eficacia, la rentabilidad pública, identificar la distribución del excedente y a los beneficiarios de la actividad estatal, en los informes de auditoría y en La Situación de las Finanzas del Estado se deberían incluir indicadores de todas estas exigencias.

La gran mayoría de evaluaciones micro se remiten al control de legalidad y financiero, es decir, pese a que las normas le dan las herramientas para modernizar el control fiscal, la tendencia es limitarse a la vieja tradición. Por ejemplo, ningún informe incluye una evaluación de costo-beneficio o costo-efectividad, que sería lo mínimo téc-

nicamente hablando. La ejecución financiera se describe fuera del contexto de los procesos y procedimientos de las entidades, no se evalúa el riesgo y las contingencias y otros cuantos índices económicos que un analista financiero profesional realizaría de forma cotidiana.

La evaluación macroeconómica sigue igual sendero, y de ahí se deriva la responsabilidad de la Contraloría en la actual crisis fiscal. Para ejemplificar este punto se puede tomar el caso de las diferencias contables entre la Contraloría y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: la medición del déficit y la determinación del saldo de la deuda pública.

La medición de los déficit es responsabilidad de la Contraloría. En el Artículo 41 de la Ley 42 se dice que la certificación de las finanzas del Estado debe tener en cuenta los ingresos y gastos, superávit o déficit fiscal y presupuestal, superávit o déficit de tesorería y de operaciones efectivas, el registro de la deuda total y los resultados financieros de las entidades descentralizadas. Y para cumplir estos requerimientos en el párrafo 2º del mismo artículo se dice claramente: «El Contralor General de la República **prescribirá las normas de forzoso cumplimiento en esta materia** y señalará quiénes son las personas obligadas a producir, procesar, consolidar y remitir la información requerida...»

Y en el Artículo 42 se expresa que «**Ningún informe**, cuenta o dato sobre **la situación** y las operaciones **financieras** de la nación ni sobre **estadística fiscal del Estado** y cualquiera otro de exclusiva competencia de la Contraloría General de la República, tendrá carácter oficial si no pro-

viene de ésta, a menos que, antes de su publicación, hubiere sido autorizada por la misma»

«Las normas expedidas por la Contraloría General de la República en cuanto a estadística fiscal del Estado se refiere, **serán aplicadas por todas las oficinas de estadística** nacionales y territoriales y sus correspondientes entidades descentralizadas» (Resaltado por el autor de este escrito).

De forma explícita la Ley señala que la única entidad que puede definir las metodologías y dar datos oficiales es la Contraloría General de la República. Es apenas obvio que los resultados fiscales tienen implicaciones políticas y económicas de gran magnitud y que para evitar manipulaciones que generan información asimétrica y riesgo moral deben estar en una entidad diferente del gobierno. Eso lo entendió perfectamente el legislador y lo plasmó en la norma. Incluso en el sector privado la práctica de que quien ejecuta lleva la contabilidad es peligrosa. Hoy hace temblar las bolsas de valores, los maquillajes contables llevaron a muchos inversionistas a la quiebra en los casos de Enron, Worldcom y Merck.

Sin embargo, en el país cada autoridad económica presenta su déficit. El Banco de República y el Ministerio de Hacienda publican unos déficit operacionales y unos saldos de deuda que difieren de los cálculos oficiales, es decir, los de la Contraloría. Las cifras que el Ministerio lleva al Congreso en el Proyecto de Presupuesto difiere de la que usa la Contraloría en su Comentario al Proyecto de Presupuesto y que también se lo entrega a los legisladores. Lo delicado del asunto es que con base en ellos se toman las decisiones de política macroeconómica.

En el caso del déficit operacional hasta el informe sobre la Situación de las Finanzas Públicas de 1998 la Contraloría contabilizaba las privatizaciones por encima de la línea, mientras que el Ministerio y el Banco de la República siempre lo hacen por debajo de la línea. Luego cambio la metodología y ahora todos están de acuerdo. Los argumentos a favor o en contra son varios, personalmente participé en la polémica. Lo importante para estos efectos es que, en primer lugar, se debe cumplir la ley y, en segunda instancia, cualquier modificación en la clasificación de un rubro debe estar sustentado técnicamente porque las consecuencias macroeconómicas pueden ser graves: ¿Cuál es el sobre-ajuste que sufrió la economía colombiana al clasificar las privatizaciones y los ingresos por compra y venta de divisas por debajo de la línea si con esos resultados se tomaron decisiones fiscales y monetarias?. La Contraloría le debe al país la respuesta.

En el 2002 el Ministerio de Hacienda cambia la metodología de medición del déficit convencional, usa un híbrido entre causación y caja sin la autorización de la Contraloría. Se viola la Ley y la Contraloría públicamente no manifiesta que hace para evitarlo y, curiosamente, acepta las explicaciones del Ministro y no emite la respectiva norma donde lo acepta como parte de la medición oficial.

La contabilidad de la deuda pública sufre la misma enfermedad (Cuadro). Cada entidad lleva su registro y toma sus decisiones de acuerdo con sus propios resultados. ¿Cuánto deben todos los colombianos?. Si la deuda es la que en estos momentos desestabiliza las finanzas públicas ¿cuál

cifra se toma para diseñar una estrategia que no lleve al país al abismo?.

Pero en cuanto al control fiscal se refiere, es pertinente que la evaluación se haga crédito por crédito para determinar los diferentes niveles de responsabilidad fiscal. Ir de lo micro a lo macro. En los dos últimos años la Contraloría presentó una primera aproximación global al problema, y en algunos apartes sin hacer una evaluación de la estrategia de la deuda y con una presentación con tendencia académica cuando su responsabilidad es otra. Ningún gobierno puede endeudar un país entregando la administración como si nada hubiese pasado. Para evitarlo el encargado del control fiscal tendría que examinar la verdadera necesidad de cada uno de los créditos, la eficiencia y la eficacia en el

uso de los mismos, la rentabilidad pública y los beneficios que de dicho crédito gozó la sociedad.

Se puede suponer que el feudalismo contable se termine. El siguiente paso es ganar reputación política y técnica por parte de la Contraloría. Sus profesionales no pueden ser inferiores en el uso de técnicas con respecto a quienes se desempeñan en el Gobierno. En una evaluación macro no puede ir a la saga del Ministerio de Hacienda, el DNP o el Banco de la República. Por la producción intelectual de estas dos últimas entidades diera la impresión que tomaron demasiada ventaja frente a quienes ejercen el control fiscal. Para ganar credibilidad y darle luces a la sociedad y al Legislativo a la Contraloría le corresponde alcanzar el nivel técnico de sus evaluados. 

| DEUDA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO |                       |       |                                 |       |                                     |       |
|--|-----------------------|-------|---------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
| Año  | Banco de la República |       | Ministerio de Hacienda - CONFIS |       | Contraloría General de la República |       |
|  | MM \$                 | % PIB | MM \$                           | % PIB | MM \$                               | % PIB |
| 1990   |                       |       |                                 |       | 10,656.4                            | 44.3  |
| 1995   | 21,946.4              | 26.0  |                                 |       | 24,656.2                            | 29.2  |
| 1996   | 25,697.7              | 25.5  |                                 |       | 30,500.1                            | 30.3  |
| 1997   | 36,517.9              | 30.0  | 41,867                          | 34.4  | 41,601.2                            | 34.2  |
| 1998   | 48,667.9              | 34.5  | 56,019                          | 39.7  | 55,596.1                            | 39.2  |
| 1999   | 63,734.0              | 42.8  | 75,150                          | 50.4  | 75,317.3                            | 49.6  |
| 2000   | 84,255.5              | 49.6  | 100,225                         | 59.1  | 102,237.9                           | 59.2  |
| 2001*  | 101,541.7             | 54.2  | 110,029                         | 58.8  | 111,702.7                           | 61.8  |

Fuente: Ricardo Bonilla con base en Banco de la República - SGEE  
Ministerio de Hacienda - Dirección General de Política Macroeconómica  
CGR, Informes del Contralor General y Contralorías Departamentales  
2001\* para BR diciembre para MH septiembre y para CGR julio.

# ANÁLISIS CRÍTICO DE ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL CÁLCULO DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA

\* POR **DIEGO BAUTISTA RÍOS**  
**JOSÉ GABRIEL BARBIER I.**

**C**on la discusión en primera línea del panorama crítico que ofrecen hoy las finanzas del Estado, no parece necesario enfatizar la importancia que para el país tiene el balance (déficit o superávit) fiscal. Simplemente recoger aquí, de manera sucinta, que su resultado —reflejado en las cifras— es la base para definir la política económica que debe seguirse en el futuro inmediato. Por esta razón, el conocimiento oportuno y preciso de los indicadores de la gestión fiscal de los recursos públicos durante un período es indispensable no sólo para juzgar su pertinencia y eficiencia, sino también para tomar a tiempo los correctivos orientados al logro de las metas económicas propuestas.

Las polémicas suscitadas hace unos meses en torno a la magnitud, supuestos y metodologías utilizadas para el cálculo del déficit fiscal no han llegado hasta el fondo del problema, ni son tan intrascendentes y meramente formales como alguna parte de la opinión pública lo haya podido considerar. El análisis estructural con el

\* **DIEGO BAUTISTA RÍOS**

Director Oficina de Estudios  
Especiales de la Auditoría  
General de la República.

E-mail:  
[dbautista\\_1998@yahoo.com](mailto:dbautista_1998@yahoo.com)

**JOSÉ GABRIEL BARBIER ISAZA**

Investigador Oficina de  
Estudios Especiales de la  
Auditoría General de la  
República.

E-mail:  
[barbierisaza@hotmail.com](mailto:barbierisaza@hotmail.com)

**NOTA:** Aunque los autores son funcionarios de la Auditoría General de la República, las opiniones expresadas en este artículo no reflejan la posición de la Entidad.

que se deben abordar las cuentas públicas y las decisiones que en materia fiscal demanda la actual coyuntura de las finanzas públicas, exigen que aquel debate sea reabierto y que se concluya únicamente cuando se llegue a un acuerdo concertado y de pleno conocimiento público sobre la manera más conveniente y transparente de estimar y presentar las cifras fiscales del país.

A partir del estudio de los datos y documentos de las autoridades económicas y fiscales, este documento insiste en la urgente necesidad de implementar una metodología de causación real en el manejo y

seguimiento de las cuentas públicas. De otra parte, se busca mostrar cómo es posible obtener resultados muy diferentes de acuerdo con los supuestos y metodologías utilizadas o sugeridas para la medición del déficit fiscal, y los inconvenientes que pueden surgir al tratar de comparar los resultados de distintos períodos si no se existe una única metodología definitiva, clara, lógica y coherente. Las conclusiones que se presentan aquí deben considerarse como un aporte a la discusión y como un punto de vista más para enriquecer los argumentos de transparencia y responsabilidad en las cifras fiscales.

## 1. LA METODOLOGÍA DE CAUSACIONES O DEVENGADO PARA LA ESTIMACIÓN DEL BALANCE FISCAL

El establecimiento del déficit o superávit fiscal por el método de causaciones (también conocido como de devengado) parece ser el más apropiado y aceptado universalmente en la actualidad, puesto que permite una mayor transparencia en los resultados, al ubicar los ingresos y los gastos en el período al cual pertenecen y no en el período en el cual se realizan los movimientos de caja. En la práctica, una parte importante de los ingresos y egresos de la caja corresponden a un período diferente o a varios períodos, con los ajustes de causación se pretende ubicarlos o distribuirlos en los períodos apropiados, tal como lo hace la contabilidad.

El Sistema de Cuentas Nacionales<sup>1</sup> dice sobre el método de causaciones: «*La contabilidad base devengado registra los flujos en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue. Esto significa*

*que los flujos que implican un cambio de propiedad se contabilizan cuando se traspasa la propiedad, los servicios se registran cuando se prestan, la producción en el momento en que se obtienen los productos y el consumo intermedio cuando se utilizan los materiales y suministros».*

La metodología de causaciones permite, entonces, conocer y analizar en el tiempo los montos y el comportamiento de los ingresos y gastos en los momentos en que se causaron y afectaron los Balances y no en aquellos en los cuales representaron movimientos de caja. La metodología de caja admite, por ejemplo, no explicitar algunos gastos, desplazarlos en el tiempo por medio de la permanencia de estos en el rubro del balance «Cuentas por Pagar» o concentrar en un período el gasto de varios períodos cuando se realizan compras de contado para atender necesidades actuales y futuras.

1 Fondo Monetario Internacional et al, Sistema de Cuentas Nacionales, 1993, Pág. 86.

Implementar la metodología de causaciones para estimar los resultados fiscales, de tal manera que se tiendan a armonizar el Presupuesto y el Balance, le permitiría al país avanzar en la búsqueda de una mayor consistencia entre la información que suministran las distintas entidades, como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación, el Banco de la República, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Desde 1999 y ajustándose a los convenios suscritos con el Fondo Monetario Internacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público inició un proceso de cambio en la metodología utilizada para calcular el déficit o superávit fiscal, corrigiendo los tradicionales resultados de caja para aproximarse a una metodología de causaciones. Para ello se afecta el balance obtenido de los movimientos efectivos de caja durante el período (déficit o superávit de caja), con el llamado «Ajuste por Causación», el cual incluye ingresos y pagos causados correspondientes al período en cuestión. Dentro de los pagos causados la partida más importante es la «Deuda Flotante», a la cual haremos referencia más adelante.

Si bien el paso citado representa un avance im-

portante, es necesario aclarar que una metodología de causaciones, en sentido estricto, que permita la coherencia del Presupuesto con la Contabilidad Nacional, exige continuar trabajando en otros aspectos. Entre éstos se debe destacar la diferenciación en el tratamiento presupuestal de la inversión en activos, la cual no puede ser considerada como simple gasto del período en el cual se paga; es necesario tener en cuenta que la vida útil y la depreciación de esos activos producen afectaciones contables durante varios períodos.

Además, una eficiente aplicación de la metodología de causaciones también exigiría la inclusión en el Presupuesto de las reservas para cubrir egresos provenientes de los pasivos contingentes (indemnizaciones, pagos de cesantías, garantías de deuda, garantías en concesiones, liquidación de entidades, etc.) puesto que corresponden a gastos que afectarán el resultado fiscal del período en consideración y de no ser tenidos en cuenta en el momento de elaborar el Presupuesto pueden agravar las posibles situaciones de déficit. En los procedimientos actuales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público únicamente considera este tipo de pagos cuando ellos son previsibles, es decir cuando corresponden a sucesos programados.

## 2. DIFERENCIAS CONCEPTUALES Y PROCESALES PARA LA ESTIMACIÓN DEL BALANCE FISCAL

### 2.1 Caja versus Causaciones

La transición de una metodología de caja a una de causaciones, para la determinación apropiada del déficit o superávit fiscal, no puede hacerse de un día para otro; ello sólo es posible en el tiempo y después de la culminación de un proceso educativo y del sumi-

nistro de los recursos indispensables, para que todas las entidades que conforman el Sector Público no financiero modernicen y armonicen sus sistemas contables y capaciten su personal en torno a este propósito.

Lo anterior no significa que deba esperarse a que todas las entidades del Sector estén en capaci-

dad de determinar sus resultados fiscales en términos de causaciones, para iniciar la implementación del cambio de la metodología de caja por la de causaciones. Lo más recomendable para comenzar a acercarnos a unas cifras que reflejen mejor la realidad fiscal del país es iniciar, cuanto antes, el proceso de cambio, contemplando el «Ajuste por Causaciones» en las entidades que están en capacidad de hacerlo, para posteriormente ir incorporando a las demás entidades, en la medida en que éstas se vayan adaptando.

Según el acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional, a partir de marzo de 2000, la Deuda Flotante debe incluir el rezago correspondiente de las Cuentas por Pagar de las principales empresas públicas no financieras del país<sup>2</sup>. La lista de estas empresas, suministrada por el CONFIS a la misión del Fondo Monetario Internacional, incluye a: Ecopetrol, Carbocol, Telecom, Isa, Isagen, Fondo Nacional del Café, Corelca y las instituciones del sistema de seguridad social.

El muy elevado peso relativo de las entidades que actualmente están en capacidad de hacer los ajustes por causación<sup>3</sup>, dentro de las cifras totales del Sector Público no Financiero, justifica la inclusión de estos ajustes en la estimación de los resultados fiscales consolidadas del Sector, puesto que no se producirían distorsiones importantes. Existe además la alternativa de estimar, transitoriamente, el

rezago de las entidades que no están en condiciones de hacerlo ellas mismas, a través de la conciliación de las cifras sobre Cuentas por Pagar que registran la Contaduría General de la Nación y las de la Dirección General del Presupuesto Nacional, pues un ejercicio preliminar de esta índole, realizado en 1999 durante la estancia de la misión del Fondo Monetario Internacional, demostró que los datos de ambas entidades son conciliables una vez que se depuran<sup>4</sup>.

Es evidente que durante el proceso de cambio de metodología, pueda resultar inevitable la mezcla indeseada de dos bases de registro diferentes y de resultados de caja con resultados de causaciones. Sin embargo, regresar a la metodología de caja, en aras de una pretendida coherencia inmediata, representaría un retroceso en el campo de la modernización contable, alejaría aún más los resultados de la realidad fiscal del país y le restaría transparencia a las cifras, puesto que los gastos podrían ser fácilmente desplazados en el tiempo a discreción de la administración de turno.

## 2.2. Deuda Flotante

La Deuda Flotante es la diferencia del rezago presupuestal acumulado hasta un período, menos el rezago presupuestal acumulado hasta el período anterior, es decir, la variación del rezago durante el período en consideración. Si el rezago presupuestal

2 Ver, Manoel Alvaro y Dabán Teresa, Fondo Monetario Internacional, El déficit del Sector Público no Financiero y la cobertura de la deuda flotante o atrasos (Cuentas por pagar), Noviembre de 2000, Pág. 13.

3 En el año 2001, los ingresos del GNC, Ecopetrol, Seguridad Social, Sector Eléctrico, Telecom. y EPM, representaban alrededor del 66% del total de los ingresos del Sector Público no Financiero.

4 Ver, Manoel Alvaro y Dabán Teresa, Fondo Monetario Internacional, El déficit del Sector Público no Financiero y la cobertura de la deuda flotante o atrasos (Cuentas por pagar), noviembre de 2000, Pág. 8.

crece en un período respecto al período anterior, la Deuda Flotante es positiva y resta en el Ajuste por Causación (pues opera como un gasto), con lo cual el déficit de causación aumenta respecto al déficit de caja, ya que éste último sólo considera los pagos en efectivo.

Las divergencias interinstitucionales recientes frente al monto de la Deuda Flotante, se centran en el contenido que según cada institución competente debe considerarse dentro del rezago, el cual puede estar constituido por la sumatoria de las «Cuentas por Pagar» y las «Reservas Presupuestales», o solamente por las «Cuentas por Pagar».

Para entender mejor la causa y las consecuencias de esta discrepancia de criterios, es preciso partir del significado de los conceptos mencionados y de cómo afectan la contabilidad y los resultados.

### 2.2.1. Cuentas por Pagar

Las Cuentas por Pagar están constituidas por las obligaciones contraídas por el ente público con personas naturales o jurídicas, diferentes a entidades financieras, en desarrollo de sus operaciones, e incluyen, además del monto de la obligación, los gastos financieros causados a su vencimiento<sup>5</sup>. Estas obligaciones se originan en el pacto de anticipos a los contratos y en el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados.

Sobre su constitución afirma el Ministerio de Hacienda: «Las entidades podrán constituir Cuentas por Pagar a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, cuando se deriven de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados o se hayan pactado anticipos a contratos antes del 31 de diciembre»<sup>6</sup>.

Acerca de su registro dice la Contaduría General de la Nación: «Las Cuentas por Pagar originadas en las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios al finalizar el período contable, deben registrarse en la cuenta 0320 -Presupuesto de Gastos Ejecutado. En consecuencia, cuando se reciban los recursos de la Dirección del Tesoro Nacional (PAC para Cuentas por pagar), en la siguiente vigencia, no se efectuará ningún registro en las cuentas de la clase cero. En todo caso, el Programa Anual de Caja por tratarse de un instrumento de pago no generará ningún tipo de registro contable»<sup>7</sup>.

Según las normas contables, aceptadas universalmente, «Cuentas por Pagar» es una cuenta del Balance que hace parte del Pasivo de una entidad; en ella se presentan las obligaciones pendientes de pago que se encuentran vigentes en el período considerado. Es lógico, entonces, que los gastos allí contabilizados durante un período determinado correspondan a esa vigencia y afecten el Presupuesto de la misma vigencia. Su inclusión para estimar el rezago es evidente y aceptada por todas las autoridades económicas.

5 Ver, Contaduría General de la Nación, Plan General de Contabilidad Pública, Capítulo 1, Pág. 24.

6 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General del Presupuesto Nacional), Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Pág. 59, Impreandes Presencia S.A., Bogotá.

7 Contaduría General de la Nación, Circular Externa No. 015 de 1996,

### 2.2.2. Reservas Presupuestales

Las Reservas Presupuestales representan el valor de las reservas constituidas por los entes públicos, originadas en compromisos adquiridos que al finalizar la vigencia no se han cumplido (no se ha recibido todavía el bien o servicio contratado), pero que están legalmente contraídos y desarrollan el objeto de la apropiación<sup>8</sup>. Cuando estos compromisos se cumplen se convierten en obligación y constituyen una cuenta por pagar hasta tanto se cancelen.

La Contaduría General de la Nación se refiere a la contabilización de las Reservas Presupuestales en los siguientes términos: *«Los entes públicos deben registrar el valor de las Reservas Presupuestales constituidas, de acuerdo con el valor de los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Con el monto de las mismas se afectará la cuenta 0315 Presupuesto de Gastos Comprometido, registrando simultáneamente en Cuentas de Orden Acreedoras- Responsabilidades Contingentes, Subcuenta 9135 Reservas Presupuestales, el valor total del compromiso. En la vigencia siguiente, una vez se reciban los recursos correspondientes de la Dirección del Tesoro Nacional o Tesorería del nivel territorial (PAC para Reservas Presupuestales) para atender el pago de las obligaciones derivadas de las Reservas Presupuestales, se reclasificarán las cuentas de orden, causando el gasto o activando la cuenta de balance que corresponda. Esta operación no genera registro contable alguno en las cuentas de la clase cero - Presupuesto de Gastos»*<sup>9</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, las Reservas Presupuestales no afectan el Balance del período en el cual se constituyen, puesto que se contabilizan en las Cuentas de Clase Cero (Presupuesto de Gastos) y en las Cuentas de Orden Acreedoras. Sólo cuando se cumplen los compromisos, la Reserva Presupuestal se convierte en obligación y por consiguiente en una Cuenta por Pagar, afectando el Balance del período en el cual se produce esta conversión.

En la mayoría de los países del mundo (así lo reconoce el Fondo Monetario Internacional) las partidas presupuestales que no se obliguen o gasten durante un período se cancelan y no pueden ser trasladadas al período siguiente. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda al validar la inclusión de las Reservas Presupuestales como parte del rezago, argumenta, con la aceptación del Fondo Monetario Internacional<sup>10</sup>, que las Reservas Presupuestales en Colombia pueden ser consideradas como una obligación, ya que son reconocidas por el Gobierno y en un altísimo porcentaje se transforman efectivamente en gasto. Operando de esta manera, en el momento de elaborar el Presupuesto, las Reservas Presupuestales se constituyen en una «presión», al ser estimadas como obligaciones en el momento de cuantificar el gasto del Gobierno Nacional Central, evitando de esta manera las posteriores consecuencias negativas que sobre el monto del gasto podría ocasionar el no ser tenidas en cuenta.

Para 1999, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) incluye las Reservas Presupuestales

8 Decreto 111 de 1996, Artículo 89.

9 Contaduría General de la Nación, Circular Externa No. 015 de 1996.

10 Manoel Alvaro y Dabán Teresa, Fondo Monetario Internacional, El déficit del Sector Público no Financiero y la cobertura de la deuda flotante o atrasos (Cuentas por Pagar), noviembre de 2000, Pág. 13 y siguientes.

en el cálculo de la Deuda Flotante, procedimiento que en gran parte dio origen a la polémica respecto al cálculo Balance Fiscal. Los resultados fiscales obtenidos ese año respecto a lo pactado con el Fondo Monetario Internacional y la consideración de las Reservas Presupuestales en el cálculo del rezago, dan margen a diferentes interpretaciones sobre las razones y la validez de esta decisión. En efecto, el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, para el año citado, contemplaba un déficit de 6.1% del PIB para el Sector Público Consolidado y con la sola inclusión de las Cuentas por pagar, para estimar la Deuda Flotante, el déficit alcanzaba apenas el 4.4% del PIB; al incluir las Reservas Presupuestales dentro del rezago el déficit se elevaba al 5.2% del PIB<sup>11</sup>.

Un problema adicional que plantea la inclusión de las Reservas Presupuestales para calcular el rezago, se presenta debido a la naturaleza de los diferentes regímenes que sobre la materia rigen para el Gobierno Nacional Central y las demás entidades que conforman el Sector Público no Financiero, teniendo en cuenta que para la estimación del déficit o superávit fiscal del país ambas partes deben ser sumadas.

La diferencia radica en que únicamente los compromisos del Gobierno Nacional Central se convierten en Reservas Presupuestales y por lo tanto sus variaciones (que hacen parte del rezago) se contemplan como gastos del período considerado, sin haberse convertido todavía en obligaciones y sin afectar las Cuentas por Pagar del mismo período. Para las demás entidades del Sector Público no Fi-

nanciero sus compromisos sólo inciden en sus Cuentas de Orden y únicamente se constituyen en gasto en el período en el cual estos compromisos se convierten en obligación, afectando en ese momento las Cuentas por Pagar y el Presupuesto de este último período. Así, los compromisos del Gobierno Nacional Central se anticipan temporalmente en su afectación al Presupuesto, respecto a los compromisos de las demás entidades que conforman el Sector Público no Financiero.

Pero lo verdaderamente crítico es que no se haya definido todavía una metodología clara y única para estimar la variación de las Reservas Presupuestales. Revisando los cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede apreciarse que para la determinación de la Deuda Flotante no se encuentra consistencia, pues en algunos casos se emplean los datos de las Apropriaciones correspondientes a las Reservas Presupuestales, en otros los de la Ejecución de esas Apropriaciones y en otros los de la Ejecución después de los ajustes que se obtienen de su validación. Esta mezcla de procedimientos y las diferencias importantes entre las distintas cifras utilizadas, se traducen en variaciones significativas del déficit en el tiempo o en la posibilidad de obtener resultados diversos para un mismo período, como se verá más adelante.

Un ejemplo, que puede ser significativo respecto a como pueden cambiar las cifras para un mismo período, es el del año 2001, para el cual la Ejecución de las Reservas Presupuestales se estimó inicialmente en el 93,09% de la Apropriación, pero

---

11 Ver, Cálculo y medición del déficit fiscal en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, CONFIS, Documento Asesores 02/2000, Bogotá, abril 24 de 2000, Pág. 5.

posteriormente se ajustó esa misma Ejecución quedando reducida a tan sólo el 68.4%<sup>12</sup>.

Si bien resulta comprensible que los ajustes a la ejecución de las Reservas Presupuestales Apropriadas requieren de un tiempo prudencial y relativamente largo para ser aplicados, también es cierto que los resultados del déficit o superávit fiscal no pueden esperar a que transcurra ese tiempo para ser conocidos y tampoco es presentable que luego de estimados y divulgados sean sometidos a modificaciones posteriores de magnitud significativa. Aunque en el momento de elaborar el Presupuesto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima un índice de mortalidad de las Reservas de Apropriación (cercano en el momento al 5%), la experiencia con los ajustes realizados en las ejecuciones de los años 2000 y 2001 muestra que esta medida no es suficiente y que todavía no ha sido posible encontrar un método apropiado para proyectar la ejecución real de las Reservas de Apropriación.

Adicionalmente, la necesidad de hacer ajustes posteriores en los datos que se utilizan para determinar el rezago presupuestal, además de afectar resultados anteriores ya divulgados y enturbiar el análisis de la evolución temporal del déficit fiscal, puede prestarse para suspicacias o bien para la manipulación de las cifras.

Surge entonces la inquietud acerca de las bondades de la inclusión de las Reservas Presupuestales en el cálculo de la Deuda Flotante y se pone de manifiesto la necesidad de evaluar lo positivo y lo negativo de esta decisión, para llegar a un acuerdo

en torno a la definición de la metodología apropiada para estimar el balance fiscal.

### 2.3. Costos de la Reestructuración Financiera

Los costos ocasionados por la crisis del sector financiero, compuestos por las capitalizaciones de la banca pública, liquidación de la Caja Agraria y los originados por la Ley de Vivienda, corresponden al Gobierno Nacional Central y por lo tanto hacen parte del balance fiscal del Sector Público no Financiero. Además, se incluyen en las metas fiscales acordadas por Colombia con el Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo en el acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional se decidió que del balance del Sector Público no Financiero, que incluye al Gobierno Nacional Central, se excluyeran los costos fiscales de la reestructuración del Sector Financiero y se presentaran aparte, como otra categoría del balance fiscal consolidado. El Gobierno Colombiano argumenta la decisión, afirmando que: *«estos costos no deben desviar la atención sobre la senda de ajuste fiscal del Gobierno»*<sup>13</sup>.

Como consecuencia de esta forma de presentación de los resultados fiscales del país, cualquier observador desprevenido o insuficientemente informado podría fácilmente asumir datos equivocados respecto a la magnitud del déficit. Lo más conveniente para evitar malos entendidos sería presentar las cifras del Balance del Sector Público no financiero «sin» y «con» los costos de la reestructuración financiera.

12 Estimación realizada con base en datos del CONFIS de marzo de 2002.

13 Cálculo y medición del déficit fiscal en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, CONFIS, Documento Asesores 02/2000, Bogotá, Abril 24 de 2000, Pág. 2.

### 3. ¿CUÁL DEBERÍA CONSIDERARSE COMO VERDADERO DÉFICIT FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL?

Las diferentes posiciones respecto a la inclusión o no de las Reservas Presupuestales para la estimación de la Deuda Flotante, las dificultades para implementar una metodología unificada de causaciones en todas las entidades del Sector Público, las distintas maneras utilizadas para calcular el rezago de las Reservas Presupuestales y la pertinencia o no de considerar los costos de reestructuración del Sector Financiero en los datos oficiales sobre el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, han

provocado, no sólo una serie de polémicas, sino también una gran confusión respecto a la magnitud, pertinencia y seriedad de las cifras presentadas a la opinión pública sobre la situación fiscal del país.

Con base en información obtenida directamente del CONFIS, es posible obtener varias y diferentes estimaciones del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, según los criterios y supuestos que para su cálculo se consideren<sup>14</sup>. **El Cuadro 1 ilustra esta situación.**

| C<br>U<br>A<br>D<br>R<br>O<br>1   | DÉFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL<br>(Como porcentaje del PIB) |             |             |             |  |
|---|--|-------------|-------------|-------------|--|
|   | SUPUESTOS  | 1999        | 2000        | 2001        |  |
| Deuda Flotante <b>con</b> Reservas Presup. y Cuentas por Pagar                          | Rezago con Apropriaciones Definitivas                              | 7.68        | 5.66        | 6.17        |  |
|   | Rezago con Ejecución de Apropriaciones                             | 7.48        | 5.56        | 6.26        |  |
|   | <b>Rezago con Ajustes Minhacienda*</b>                             | <b>7.68</b> | <b>5.84</b> | <b>5.86</b> |  |
|   | Rezago con últimos datos de Ejecuciones                            | 7.48        | 5.54        | 5.86        |  |
| Deuda Flotante <b>sólo</b> con Cuentas por Pagar (Sin Reservas Presup.)                 | Con datos de Apropriaciones Definitivas                            | 6.61        | 7.08        | 4.97        |  |
|   | Con datos de Ejecución de Apropriaciones                           | 6.63        | 6.86        | 5.11        |  |
|   | <b>Con datos según Ajustes Minhacienda</b>                         | <b>6.61</b> | <b>4.79</b> | <b>7.65</b> |  |
|   | Con datos según últimas Ejecuciones                                | 6.63        | 6.89        | 7.65        |  |
| Deuda Flotante estimada como lo hace el Minhacienda                                     | Caja   | 6.84        | 5.94        | 6.28        |  |
|   | <b>Causaciones con Reservas Presup.*</b>                           | <b>7.68</b> | <b>5.84</b> | <b>5.86</b> |  |
|   | Causaciones <b>sin</b> Reservas Presup.                            | 6.61        | 4.79        | 7.65        |  |
| Caja  | <b>Sin</b> Costos Reestructuración Financiera                      | 6.84        | 5.94        | 6.28        |  |
|   | <b>Con</b> Costos Reestructuración Financiera                      | 6.84        | 6.34        | 6.96        |  |
| Causaciones <b>con</b> Reservas Presup.   | <b>Sin Costos Reestructuración Financiera*</b>                     | <b>7.68</b> | <b>5.84</b> | <b>5.86</b> |  |
|   | <b>Con Costos Reestructuración Financiera*</b>                     | <b>7.69</b> | <b>6.23</b> | <b>6.54</b> |  |
| Causaciones <b>sin</b> Reservas Presup.   | <b>Sin</b> Costos Reestructuración Financiera                      | 6.61        | 4.79        | 7.65        |  |
|   | <b>Con</b> Costos Reestructuración Financiera                      | 6.61        | 5.18        | 8.33        |  |
| * Corresponden a las cifras presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público |  |             |             |             |  |

14 Los datos utilizados corresponden a información enviada a la AGR por el CONFIS en marzo de 2002 y aunque pueden ser sujeto de modificaciones, sus cambios no desvirtúan la validez de este análisis.

Veamos con más detalle los efectos que algunos supuestos producen sobre el resultado final del déficit.

### 3.1. Efecto sobre el déficit de los ajustes de ejecución

Al calcular el rezago de las Reservas Presupuestales utilizando las apropiaciones definiti-

vas (afectadas con el porcentaje de mortalidad) o las apropiaciones ejecutadas (sin ajuste de validación), no se producen diferencias significativas en la magnitud del déficit fiscal, puesto que el porcentaje de ejecución (antes del ajuste) respecto a la apropiación es relativamente elevado (está entre el 86.8% y el 93.1%) . El Cuadro 2 muestra estas diferencias.

| C<br>U<br>A<br>D<br>R<br>O<br>2                   | Conceptos               | 1999          |             | 2000          |             | 2001          |             |
|---|-------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|   |                         | Apropiaciones | Ejecución % | Apropiaciones | Ejecución % | Apropiaciones | Ejecución % |
|   | Reservas Presupuestales | 3.370.248     | 89,82       | 955.222       | 86,84       | 3.199.546     | 93,09       |
|   | Déficit GNC (% del PIB) | 7,68          | 7,48        | 5,66          | 5,56        | 6,17          | 6,26        |
| Apropiaciones en millones de pesos. Fuente CONFIS |                         |               |             |               |             |               |             |

Sin embargo, al introducir los ajustes del CONFIS a las apropiaciones ejecutadas en los años 2000 y 2001 (en los cuales los porcentajes de ejecución se reducen de manera importante) y comparar los resultados con los obtenidos utilizando las Reservas Presupuestales

apropiadas, el déficit del Gobierno Nacional Central, se incrementa moderadamente para el año 2000, de 5.66% a 5.84% pero se reduce significativamente para el año 2001, de 6.17% a 5.86%. El Cuadro 3 nos permite ver estos resultados.

| Conceptos   | 1999          |             | 2000          |             | 2001          |             |
|---|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|   | Apropiaciones | Ejecución % | Apropiaciones | Ejecución % | Apropiaciones | Ejecución % |
| Reservas Presupuestales                           | 3.370.248     | 89,82       | 955.222       | 76,35       | 3.199.546     | 68,40       |
| Deficit GNC (% del PIB)                           | 7,68          | 7,48        | 5,66          | 5,84        | 6,17          | 5,86        |
| Apropiaciones en millones de pesos. Fuente CONFIS |               |             |               |             |               |             |

C  
U  
A  
D  
R  
O  
3

Si para el cálculo de la Deuda Flotante se excluyen las Reservas Presupuestales, es decir si el rezago se estima únicamente con base en las variaciones de las Cuentas por Pagar, las diferencias en la magnitud del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central se vuelven muy significativas cuando se

consideran series de datos ajustadas y no ajustadas. Para el año 2000 el déficit sería en el primer caso (con ajustes) de 4.79% del PIB y en el segundo (sin ajustes) de 7.08%; para el año 2001 serían, en el mismo orden, de 7.65% y 4.97%. El Cuadro 4 muestra las diferencias.

C  
U  
A  
D  
R  
O  
4

| Conceptos               | 1999          |             | 2000          |             | 2001          |             |
|-------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|                         | Apropiaciones | Ejecución % | Apropiaciones | Ejecución % | Apropiaciones | Ejecución % |
| Cuentas por Pagar       | 1.650.770     | *           | 3.616.378     | 92,25       | 1.007.786     | 92,61       |
| Deficit GNC (% del PIB) | 6,61          | 6,61        | 7,08          | 4,79        | 4,97          | 7,65        |

Apropiaciones en millones de pesos. Fuente CONFIS  
\* Dato no incluido por inconsistencia en la información original

### 3.2. Efecto sobre el déficit de la inclusión de las Reservas Presupuestales en el cálculo de la Deuda Flotante

Para apreciar la incidencia sobre el déficit fiscal de causaciones del Gobierno Nacional Central, de la inclusión o no de las Reservas Presupuestales como parte del rezago, miremos los resultados que

se obtienen, utilizando los datos ajustados que suministra el Ministerio de Hacienda. Como lo muestra el Cuadro 5 las diferencias son importantes, así el déficit de 1999 es de 7.68% del PIB **con Reservas Presupuestales y de 6.61% sin Reservas Presupuestales; conservando el mismo orden, en el año 2000 es de 5.84% y 4.79% y en el 2001 de 5.86% y 7.65%.**

C  
U  
A  
D  
R  
O  
5

| 1999                                       |                      | 2000                 |                      | 2001                 |                      |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Reservas Presup.                           | Cuentas x Pagar      | Reservas Presup.     | Cuentas x Pagar      | Reservas Presup.     | Cuentas x Pagar      |
| 3.027.089                                  | 1.693.696            | 729.326              | 3.336.265            | 2.188.602            | 933.303              |
| Déficit del GNC ( como porcentaje del PIB) |                      |                      |                      |                      |                      |
| Con reservas presup.                       | Sin reservas Presup. | Con reservas presup. | Sin reservas Presup. | Con reservas presup. | Sin reservas Presup. |
| 7,68                                       | 6,61                 | 5,84                 | 4,79                 | 5,86                 | 7,65                 |

Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar ajustadas en millones de pesos.  
Fuente CONFIS

### 3.3. Efecto sobre el déficit de la inclusión de los Costos de la Reestructuración Financiera

Los costos de la reestructuración financiera representan, como porcentaje del PIB, un 0.40% en el año 2000 y un 0.68% en el 2001. De esta manera el déficit fiscal del Gobierno Nacional Cen-

tral sería, para estos dos años, como se aprecia en el Cuadro 6: con Reservas Presupuestales en la Deuda Flotante, de 6.23% y 5.84% del PIB en el 2000 y de 6.54% y 5.86% en el 2001. Sin Reservas Presupuestales en la Deuda Flotante, de 5.18% y 4.79% del PIB en el 2000 y de 8.33% y 7.65% en el 2001.

| 1999  |                   | 2000                 |                   | 2001                 |                   |
|---|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| Costos Rees. Financ.  | Porcentaje PIB    | Costos Rees. Financ. | Porcentaje PIB    | Costos Rees. Financ. | Porcentaje PIB    |
| 9.900   | 0,01              | 666.209              | 0,40              | 1.267.699            | 0,68              |
| Déficit del GNC "con" Reservas Presupuestales en la Deuda Flotante ( como porcentaje del PIB) |                   |                      |                   |                      |                   |
| Con Rees. Financ.   | Sin Rees. Financ. | Con Rees. Financ.    | Sin Rees. Financ. | Con Rees. Financ.    | Sin Rees. Financ. |
| 7,69  | 7,68              | 6,23                 | 5,84              | 6,54                 | 5,86              |
| Déficit del GNC "sin" Reservas Presupuestales en la Deuda Flotante ( como porcentaje del PIB) |                   |                      |                   |                      |                   |
| Con Rees. Financ.   | Sin Rees. Financ. | Con Rees. Financ.    | Sin Rees. Financ. | Con Rees. Financ.    | Sin Rees. Financ. |
| 6,61  | 6,61              | 5,18                 | 4,79              | 8,33                 | 7,65              |
| Costos de la Reestructuración Financiera en millones de pesos<br>Fuente CONFIS                |                   |                      |                   |                      |                   |

## 4. CONCLUSIONES

Ante el actual estado crítico de las finanzas públicas del país y como ejercicio para una posterior rendición de cuentas, es necesario que los otros estamentos de la sociedad colombiana exijan de las autoridades económicas del ejecutivo y de las entidades de control encargadas de la evaluación de la política fiscal, prioridad en dos principios en materia de cifras fiscales: responsabilidad y transparencia. Las trascendentales decisiones que se han de tomar en cuanto a la magnitud del ajuste y en la recomposición de la estructura de las finanzas del Estado, al igual que el mensaje que deben recibir el sector privado y el mercado, tiene que ser bien fundamentado, inequívoco y ajeno a infructuosos debates que minen la credibilidad y confiabilidad del manejo de la política económica del país.

El Presupuesto General de la Nación refleja la concreción de la política fiscal y de los compromisos contenidos en el Plan de Desarrollo. El Balance Fiscal (superávit o déficit) muestra, además de los resultados anuales, la eficiencia de la gestión gubernamental, y es la base para la definición de correctivos que permiten ajustar la acción hacia el

logro de los objetivos. Consecuentemente, los desajustes e imprecisiones en la estimación de los resultados presupuestales distorsionan la real situación fiscal del país, entorpeciendo con ello la evaluación de la gestión gubernamental e impidiendo el planteamiento y puesta en práctica de los ajustes más convenientes; de aquí la importancia de establecer una metodología única, adecuada y transparente para el cálculo del balance fiscal.

La metodología más apropiada y universalmente aceptada para estimar el déficit o superávit fiscal es la de causaciones, porque registra ingresos y gastos en el período al cual ellos corresponden y es, además, coherente con los resultados del Balance. El país debe hacer un gran esfuerzo para avanzar rápidamente hacia la consolidación, perfeccionamiento, generalización y armonización de esa metodología en todas las entidades del Sector Público, sin regresar a la caduca metodología de caja.

La inclusión de la variación del rezago (Deuda Flotante) de las Reservas Presupuestales en el cálculo se traduce, cuando ésta es positiva, en un incremento del déficit fiscal del período considerado, pero

no afecta el déficit del período durante el cual las Reservas Presupuestales se convierten en Cuentas por Pagar. De esta manera el mayor déficit de ahora se compensará con la reducción del déficit futuro.

Como las Reservas Presupuestales sólo conciernen al Gobierno Nacional Central y no comprenden al resto del Sector Público no Financiero, los gastos causados correspondientes a estos compromisos se contabilizan, para la estimación del déficit fiscal, en diferentes períodos, anticipándose al menos un año los del Gobierno Nacional Central respecto a los de las demás entidades del Sector Público no Financiero, cuyos compromisos deben esperar a convertirse en obligaciones para afectar el Presupuesto.

El procedimiento que viene utilizando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para estimar la Deuda Flotante, no permite una posible conciliación entre el Presupuesto Nacional de un período y el Balance General de la Nación correspondiente al mismo período, pues las Reservas Presupuestales sólo afectarán el Balance en el período en el cual se conviertan en Cuentas por Pagar. El resultado de esta práctica desfasa entonces la ubicación en el tiempo del gasto que se contabiliza como Reserva Presupuestal haciendo que su afectación al déficit se anticipe, al menos un período, con respecto a su afectación al Balance.

Hacer conciliables el Presupuesto y el Balance General de la Nación, respetando al mismo tiempo la legislación y manteniendo el sano procedimiento de tener en cuenta las Reservas Presupuestales como elemento de «presión» sobre el gasto, podría lograrse si los compromisos que representan estas Reservas se toman en cuenta únicamente en el momento de elaborar el Presupuesto, pero no se consideran como parte del rezago en la determinación de la Deuda

Flotante. Así se podría evitar que al ser incluidos posteriormente los pagos provenientes de los compromisos, se agrave una situación deficitaria por no haberse tomado en cuenta las Reservas Presupuestales.

Si las diferencias entre las apropiaciones de las Reservas Presupuestales y su ejecución real son muy importantes, como parece indicarlo el ajuste hecho para el año 2001, en el cual después del ajuste la ejecución sólo alcanza el 68,4% de la cifra inicial de apropiaciones, lo más conveniente sería no considerar la variación de las Reservas Presupuestales como parte de la Deuda Flotante, aunque sí deben ser tenidas en cuenta en el momento de estimar el gasto para el Presupuesto del período siguiente. La no ejecución del 100% de las apropiaciones de las Reservas Presupuestales aumenta la magnitud del déficit de un período, al ser incluidos en el Ajuste de Causaciones los compromisos no ejecutados; esta situación, repetida en el tiempo, tarde o temprano obligará a hacer ajustes que distorsionen los resultados.

Sin embargo, si se mantiene la inclusión de las variaciones en las Reservas Presupuestales como parte del rezago, es indispensable establecer una única y definitiva forma para su cálculo, la cual debe ser clara, lógica, oportuna (en el tiempo) y plenamente conocida por la opinión pública. También es necesario encontrar una fórmula acertada para estimar el índice de mortalidad de las Apropiaciones Presupuestales. En todo caso, siempre debe tenerse en cuenta que los cambios anuales de los datos utilizados para estimar la Deuda Flotante y las dificultades para ajustar rápidamente las cifras iniciales distorsionan la realidad y no permiten establecer la evolución en el tiempo de la verdadera situación fiscal del país.

En síntesis, como no existen ni consistencia, ni continuidad, ni oportunidad, ni transparencia en la manera de estimar el déficit fiscal, es posible obtener, a través de cambios en los supuestos y en las metodologías, cifras muy diferentes para el mismo período. Así por ejemplo, con las cifras aprobadas a marzo de 2002 por el CONFIS, para el año 2001 se puede calcular una serie de déficits del Gobierno Nacional Central que van desde el 4.97% del PIB hasta el 8.33% del PIB. Las ambigüedades metodológicas y las inconsistencias en los supuestos conducen necesariamente a la pérdida de credibilidad en las cifras oficiales y al deterioro de la imagen de la entidad que las produce.

Dentro de las discutibles atribuciones actuales que, en su artículo 268, confiere la Constitución Política a la Contraloría General de la República, se incluye: «Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse». A pesar de esto, e incluso de la obligatoriedad que le confieren el artículo 41 y 42 de la Ley 42 de de 1993, sería conveniente que la Contraloría General de la República concierte con las autoridades económicas la metodología apropiada y definitiva para el cálculo y la presentación de las cifras correspondientes al balance fiscal de la Nación. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Decreto 111 de enero 15 de 1996. «Estatuto Orgánico del Presupuesto».
- Contaduría General de la Nación. «Plan General de Contabilidad Pública»
- Manoel Alvaro y Dabán Teresa. «El déficit del Sector Público no Financiero y la cobertura de la deuda flotante o atrasos (Cuentas por pagar)». Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Colombia. Noviembre de 2000.
- Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS. «Evolución de los Gastos del Gobierno Nacional Central: Caja versus Causación». Bogotá, enero 29 de 2002.
- Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS. «Cálculo y medición del déficit fiscal en el acuerdo con el FMI». Bogotá, abril 24 de 2000.
- Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS. «Sector Público Consolidado, tercer trimestre de 2001 (cierre preliminar)». Bogotá, noviembre 30 de 2001.
- Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS. «Rezago Presupuestal y Deuda Flotante». Boletín: Panorama Fiscal de Colombia. Bogotá septiembre de 2000.
- Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS. Cuadros de «Ingresos y Pagos del Gobierno Nacional Central 1998 – 2002, Metodología FMI». Bogotá, marzo 6 de 2002.

# EL SISTEMA DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA DE COLOMBIA Debilidades y Fortalezas

\* POR EDGAR FERNANDO NIETO SÁNCHEZ

## EVOLUCIÓN DE LA CULTURA CONTABLE

### Introducción

\* EDGAR FERNANDO NIETO SÁNCHEZ

Ex Contador General de la  
Nación.

E-mail:

[efnietos@hotmail.com](mailto:efnietos@hotmail.com)

**L**a falta de información contable veraz y oportuna se ha demostrado como uno de los factores que ha favorecido la quiebra ética, fundamento primero de la corrupción imperante en muchos de nuestros países. Por ello los gobiernos, entre las tantas tareas pendientes, tienen la obligación de construir un nuevo ordenamiento contable que contribuya decididamente a la conducción del Estado por un sendero cuyo marco de acción se inscriba en una nítida ética de la hacienda pública.

En segundo lugar, considero que el desorden contable existente en gran parte de las instituciones públicas de un considerable número de

países, tanto desarrollados como en vía de desarrollo, propiciado también por la ausencia de organismos competentes para regular la contabilidad pública, ha llevado a que, en lugar de estructurarse sistemas únicos de información financiera, se conformen diversas bases de datos que si bien posibilitan abundantes cifras y estadísticas, por diferentes razones, éstas suscitan serias dudas y críticas.

En tercer lugar, tengo la rotunda certeza de que nadie pondría hoy en duda la importancia de la contabilidad como herramienta de medición, de comunicación y de interpretación de los efectos de actos susceptibles de cuantificación y dueños de repercusiones económicas referidas al pasado, presente y futuro de las instituciones públicas en general.

En cuarto lugar, se precisa reconocer que en el sector gubernamental los procesos de información financiera contable se han visto entorpecidos por la falta de principios y normas pertinentes que posibiliten la valoración y registro de los hechos económicos sobre bases uniformes que permitan el análisis y comparación de las cifras por parte de quienes son los receptores de la información. De allí la importancia que paulatinamente viene adquiriendo este tema en el ámbito público y el positivo aporte que desde el *Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores*, IFAC, se está dando en los últimos años para tratar de resolver esta problemática; un proceso al cual también se han vinculado organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

### **Del sistema presupuestal al sistema contable público**

En Colombia el único modelo de seguimiento de la gestión financiera en el sector público, antes del esta-

blecimiento de un nuevo ordenamiento contable ocurrido a mediados de la década pasada, era el presupuestal; un sistema que funciona bajo una estructura de operaciones efectivas o de caja y que, en lo fundamental, recoge los movimientos de tesorería por cuanto los derechos y obligaciones no se registran hasta que no se produce su cobro o pago correspondiente. Como se puede observar, esta estructura obedece al simple propósito de establecer el monto de los recursos disponibles o excedentes, sin importar el efecto patrimonial de los flujos financieros y económicos, como quiera que sólo posibilita conocer cuánto ingresa o cuánto se gasta. Esas características limitan la posibilidad de planificación en el mediano y largo plazos pues se trata, en esencia, de una contabilidad de flujos, poco capaz de revelar la realidad financiera de cada entidad en términos contables.

La aplicación de este esquema impidió, como consecuencia obvia, conocer el proceso de las operaciones financieras acumuladas a través del tiempo y recortó el horizonte hacia donde la entidad podía dirigir su mirada. Sólo era factible observar situaciones de orden coyuntural y no estructural, con la secuela de no poderse pensar y actuar con prospectiva. Para ajustar este modelo, en los últimos años se incorporó el componente de cuentas por pagar, causándose por lo tanto el gasto en la vigencia en que éste ocurre, así su desembolso se efectúe en un año fiscal posterior. En consecuencia, por esta vía existe la aproximación a un sistema de contabilidad de caja modificada.

El nuevo sistema contable adoptado en nuestro país, como resultado de la más reciente reforma constitucional, amplió significativamente este panorama, por cuanto se instauró otro de contabilidad acumulativa o patrimonial que hasta hoy coexiste con el sistema presupuestal.

Con este sistema de contabilidad pública<sup>1</sup> también se perfilaron metodologías que hacen realizable la presentación de la información financiera de tal forma que permite verificar el grado de cumplimiento de los compromisos, las proyecciones y control de la gestión pública. Así mismo, aporta información básica como insumo para la elaboración de los Planes de Desarrollo, que son las cartas de navegación por las que se deben orientar los gobernantes durante el ejercicio de su mandato.

### Marco legal y normativo del nuevo modelo contable

En los albores de la década de los noventa, una nueva Carta Política creó la institución del *Contador General de la Nación*, figura a la que se le encomendaron las funciones de «uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país».

Con la creación de esta figura y sus posteriores desarrollos legales<sup>2</sup> se puso en marcha, por primera vez en el país, un sistema de información

**En los albores de la década de los noventa, una nueva Carta Política creó la institución del Contador General de la Nación, figura a la que se le encomendaron las funciones de «uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública.»**

contable para los organismos públicos, por cuanto hasta entonces los procedimientos y normas eran fijados por la *Contraloría General de la República*, con muy pocos resultados.

El modelo contable público vigente desde entonces, como una aplicación especializada de la contabilidad, es ante todo un sistema de información que procesa datos económicos, sociales, ambientales y financieros de las instituciones públicas con el fin de revelar, a través de estados contables e informes, la naturaleza y características de sus movimientos financieros, durante un horizonte temporal determinado.

Así, los lineamientos trazados por la *Contaduría General de la Nación*, CGN, entidad creada en 1996 para ser el soporte institucional de la funciones asignadas al *Contador General de la Nación*, se constituyen en el fundamento sobre el cual los órganos del Estado establecen y administran sistemas de información contable. Esta centralización de la función reguladora en la CGN ha posibilitado homogeneizar la información financiera, económica y social de las instituciones, con el fin de contribuir a la toma de decisiones, a la construcción de

1 Para todos los efectos debe entenderse que este sistema es equivalente a los sistemas contables que aplican el método acumulativo o de devengo, o de causación, como se le conoce en algunos países, entre ellos Colombia.

2 La Constitución Política de Colombia, 1991 expresa en su artículo 354: «Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios (...). Corresponden al Contador General las funciones de unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley».

En 1996 el Congreso de la República aprobó la Ley 298, por medio de la cual se creó la Contaduría General de la Nación como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

indicadores nacionales, y la evaluación y control de la gestión administrativa.

Dentro de los usuarios de esta información se destacan, en primer término, los directivos de los entes que hacen parte del *Sistema Nacional de Contabilidad Pública*; los entes que compilan o utilizan estadísticas globales del sector público; el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y las instituciones nacionales e internacionales de política económica y social; las instituciones académicas, grupos de investigación, gremios económicos, investigadores, analistas financieros y económicos y los medios de comunicación; los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta «universalidad» de la contabilidad en el ámbito de la administración financiera pública permite que la tarea que les compete a los gobernantes, a los administradores y a los gerentes públicos, se realice sobre los mismos referentes y no desde puntos de vista disímiles o desde indicadores diversos que harían muy complicada su labor; además de proveer información estandarizada sobre los hechos financieros económicos y sociales de las entidades. En ese sentido, la contabilidad pública encarna un sólo lenguaje con el que los diferentes niveles y sectores de nuestro sistema gubernamental transfieren y comparten información.

Pero no sólo se instituyó a la CGN como institución reguladora de la contabilidad a nivel nacional, sino que prescribió que el *Sistema de Contabilidad Pública* fuera establecido en cada una de las entidades que manejan recursos públicos.

## El Sistema Nacional de Contabilidad Pública —SNCP—

Para garantizar el adecuado funcionamiento del ordenamiento contable que comenzó a construirse, la ley 298 de 1996

dispuso también la creación del *Sistema Nacional de Contabilidad Pública*, SNCP, que cubre la totalidad de las 2867 entidades oficiales distribuidas en dos niveles: el nacional y el territorial, cada uno con sus correspondientes sectores, central y descentralizado. Dichas entidades desarrollan diferentes actividades que van desde las relacionadas con el diseño de políticas, la ejecución de operaciones de redistribución de renta o el suministro de bienes y servicios. Sus fuentes de financiamiento pueden ser los tributos, los precios o las tarifas.

Dentro de esta estructura jerárquica y funcional, expresada en manifestaciones administrativas de diferente índole, las instituciones que cumplen funciones de gobierno (ministerios, departamentos, municipios, etc, pertenecientes a los sectores centrales) no poseen ánimo de lucro. Sin embargo, existen entidades con funciones de mercado, como las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, en donde los precios casi siempre se fijan siguiendo el libre juego de la oferta y la demanda y, en algunos casos, bajo la supervisión de comisiones de regulación. (Ver Gráfico 1, página siguiente)

Otra de las características del entorno institucional del Estado está relacionada con la dimensión de sus instituciones: en el nivel na-



cional se concentra la mayoría de los entes que manejan grandes volúmenes de activos, mientras que en el ámbito territorial hay organismos que administran exiguos recursos, lo cual no los exige de cumplir importantes funciones y responsabilidades.

Los supuestos básicos en que descansa el SNCP se expresan en dos postulados: confiabilidad y utilidad social. El primero, indica que la información contable pública debe revelar con razonabilidad los hechos financieros, económicos y sociales de los entes públicos, garantizando que ésta no privilegie a usuarios específicos. El segundo postulado, prescribe que el uso adecuado de la información contable debe contribuir a que los recursos públicos se empleen en forma transparente, en procura del be-

neficio colectivo. Con esto, la información, además de ser confiable, debe generar valor agregado a la sociedad.

Por otra parte, las condiciones mínimas que debe reunir la información contable pública, enunciadas en forma de requisitos (objetividad, consistencia, relevancia, verificabilidad y comprensibilidad), tienen como propósito validar el método contable empleado en función de los objetivos que persigue el SNCP; estos requisitos, que son fundamentales para conseguir los resultados esperados, exigen el conocimiento de la operación y naturaleza del ente público para que al seleccionar los datos que se procesan, se disponga de una base depurada y clara que permita revelar los hechos, minimizando el riesgo por la interferencia y juicios de valor implícitos.

## Objetivos del SNCP

### a. De gestión

A nivel institucional: permitir a los diferentes responsables, tomar decisiones tendientes a optimizar el manejo de los recursos y lograr un impacto social positivo

A nivel consolidado: posibilitar la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto público, orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del Estado.

### b. De control

A nivel institucional: Facilitar el control interno y externo de la gestión pública para que los recursos se utilicen en forma transparente, eficiente y eficaz.

A nivel consolidado: Facilitar el seguimiento de comportamientos agregados, como entrada principal de otros sistemas estadísticos, con el fin de evaluar el resultado de las políticas macroeconómicas

### c. De cultura ciudadana

Dar a conocer, a la sociedad en general, los resultados de la gestión pública, con el fin de generar conciencia ciudadana y sentido de pertenencia en el manejo de los recursos públicos

### d. De análisis e análisis y divulgación

Posibilitar el desarrollo de estudios e investigaciones conforme a los requerimientos de los usuarios.

Así, las normas técnicas de contabilidad pública comprenden el conjunto de parámetros y criterios que precisan y delimitan el proceso contable; éstos están orientados a reflejar exhaustivamente la creación, transformación, intercambio, transferencia,

extinción y, en general, cualquier cambio producido por los hechos económicos, financieros y sociales en un ente público. El principal instrumento normativo del SNCP es el *Plan General de Contabilidad Pública*.

## El Plan General de Contabilidad Pública, PGCP

Luego de un proceso de concertación con las diferentes instancias del sector estatal, en 1995 se adoptó el primer *Plan General de Contabilidad Pública*, PGCP, constituido el mecanismo que unificó el manejo de la información contable del sector público de manera que viabiliza una adecuada ejecución de las políticas, los planes y los presupuestos de los entes públicos, facilitando la ejecución y el control.

El PGCP sustituyó los numerosos planes contables que, sin ninguna consistencia ni relación entre sí, se aplicaban hasta ese momento en el sector público; este nuevo plan permitió llevar a cabo el proceso de consolidación de la información en los niveles nacional y territorial.

El PGCP clasifica los hechos financieros, económicos y sociales bajo el principio y la metodología de la causación, por la cual estos hechos deben registrarse en el momento en que sucedan, independientemente del instante en que se produzca la corriente de efectivo que se deriva de ellos. Dicho registro se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones o cuando la transacción u operación originada por el hecho, incida en los resultados del período.

Conscientes y consecuentes con la permanente evolución de la dinámica contable, en 1997, 1999 y 2000, se actualizó el reiterado *Plan*. Cada una de estas reformas incluyó desarrollos normativos, trabajos

interinstitucionales con sectores específicos del Estado (v. gr. sector salud y servicios públicos domiciliarios); dio respuestas a las necesidades de clasificación de las operaciones realizadas por diferentes entes públicos y actividades propias del Estado, tales como registro de las operaciones del tesoro y transferencias, entre otros; permitió la incorporación de aspectos normativos y procedimentales como el reconocimiento del pasivo pensional, los recursos naturales y del ambiente y la valoración de inversiones financieras, para atender con mayor rigor las necesidades de información de los diferentes usuarios y posibilitar la aplicación de novedosos modelos de fiscalización y control. Otra necesidad fundamental que se pretende satisfacer es la relacionada con la producción de datos con fines macroeconómicos.

En efecto, en Colombia como en tantos otros países, debido a la inexistencia del ente regulador en materia contable, fueron múltiples y dispersos los desarrollos emprendidos en este campo desde distintas entidades, derivándose la conformación de diversas bases de datos en el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación Nacional, la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—, entre otras. Si bien estas bases han generado cifras estadísticas abundantes, su grado de credibilidad ha sido muy cuestionado por no estar debidamente sustentadas en un sistema de registro de base contable que garantice su auditabilidad y su verificabilidad.

La experiencia e interacción con los entes públicos y, por supuesto, con los demandantes habituales y esporádicos de la información financiera pública, llevó a la expedición de un nuevo PGCP, vigente

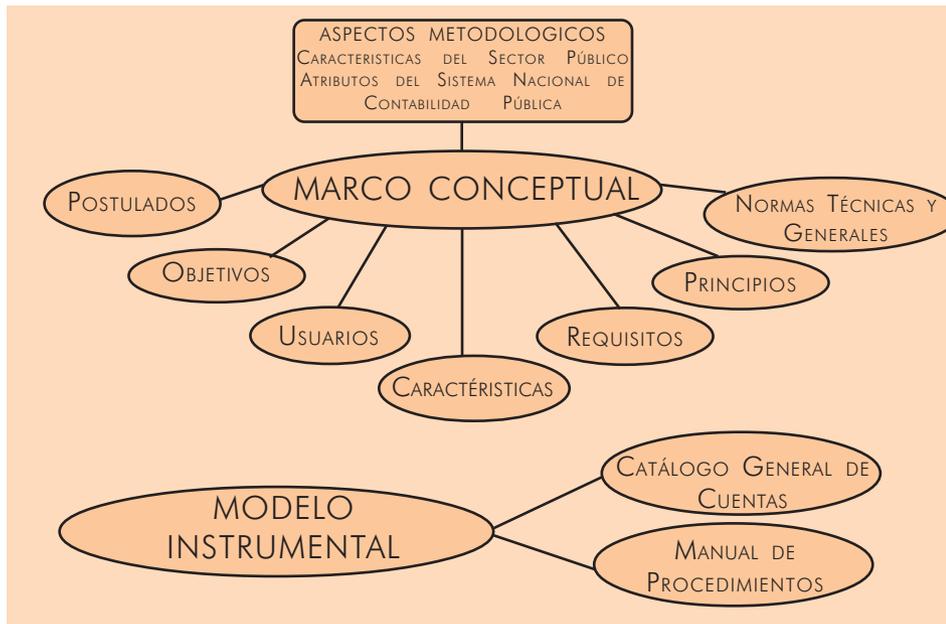
desde enero de 2001. Este nuevo *Plan* compendia y capitaliza los conocimientos adquiridos durante los cinco años de vigencia, desde la primera versión, constituyéndose en un documento básico para el registro ordenado, coherente y comprensible de la situación financiera, económica y social y de las operaciones financieras de los entes públicos del país.

Es importante resaltar que para facilitar la transición entre las distintas versiones del PGCP, se elaboraron tablas de homologación de manera que las entidades contaran con una herramienta para facilitar su implementación. Un resultado significativo de la aplicación del nuevo modelo contable consiste en que —en vía de ejemplo— el DANE ya está utilizando la información de la CGN para conformar el componente público de la Matriz Insumo - Producto de la *Clasificación de Cuentas Nacionales*.

### Estructura del PGCP

El *Plan* está conformado por un *Marco Conceptual* y un *Modelo Instrumental*. El primero, contiene los fundamentos que garantizan la homogeneidad del proceso contable, desde el reconocimiento de los hechos económicos, la valuación de los mismos, hasta la revelación de la información, a través de los informes o estados contables. Del segundo, hacen parte el *Catálogo General de Cuentas* —CGC— y el *Manual de Procedimientos*. (Ver Gráfico 2)

El CGC es, por tanto, el mecanismo que hace operativa, desde el punto de vista contable, la base de datos que en observancia de la norma general de prudencia, reconoce las obligaciones al momento de poseer certidumbre o indicio de su existencia, mientras los derechos son registrados sólo cuando se adquiere certeza absoluta sobre los mismos. Esta característica hace que las decisiones que se adopten



sean más objetivas que aquellas que se toman sobre bases de tipo estadístico o sobre proyecciones.

El Catálogo General de Cuentas está integrado por las siguientes diez clases:

1. Activo
2. Pasivo
3. Patrimonio
4. Ingresos
5. Gastos
6. Costo de ventas
7. Costos de producción

8. Cuentas de orden deudoras
9. Cuentas de orden acreedoras
10. Cuentas de planeación y presupuesto

Las clases 1 al 3 contienen las cuentas de Balance; las clases 4 al 7 contienen las cuentas de Actividad; las clases 8 y 9 conforman las cuentas de Orden y la clase 0 corresponde a las cuentas de Planeación y Presupuesto. Las clases se desagregan a su vez en Grupos, con características homogéneas, de acuerdo con la naturaleza contable de la Clase que se define.

## LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### Características actuales

Adentrarnos en el mundo de los sistemas de información públicos actuales, necesariamente nos enfrenta a sus múltiples deficiencias: Inconsistencia, falta de coherencia, duplicidad, atraso, ausen-

cia de fundamentación metodológica y dispensiosa presentación, entre otros factores que deben preocuparnos. Esta situación no sería tan preocupante si no fuera porque la información requerida por los gobiernos resulta esencial para garantizar el ade-

cuado seguimiento de la actividad económica en los diferentes niveles del Estado, para evaluar los efectos de las políticas fundamentadas en resultados financieros, para elaborar la programación macroeconómica y para los análisis, simulaciones y proyecciones indispensables en el diseño de la política económica.

La inconsistencia aludida se evidencia cuando, para propósitos macroeconómicos, se efectúan los consolidados totales o sectoriales con cifras que resultan inválidas por diferentes razones, dando lugar a la búsqueda dispersa y fragmentada de información y de consultas en diversas fuentes.

De otra parte, la información que se produce en las distintas dependencias de la misma entidad, en muchos casos, refleja falta de coherencia, originando la presentación de reportes financieros y económicos errados que, además de incidir en los consolidados del sector público, inducen a decisiones equivocadas por parte de directivos y administradores; adicionalmente, provoca duplicidad de esfuerzos al producir informes que, aun cuando en un principio deberían ser iguales, arrojan resultados disímiles.

Además el atraso existente en las áreas financieras de las entidades públicas en donde, por lo general, se carece de procesos sistematizados, hace que la información suministrada presente un alto grado de desactualización y, por lo tanto, resulte inoportuna para los análisis y el seguimiento fiscal requeridos.

Igualmente, la ausencia de fundamentación metodológica explícita —publicada y reconocida como tal— es responsable de que la transmisión de los procesos metodológicos circule sólo por tradición

oral ocasionando, en muchos casos, distorsiones por interpretaciones contradictorias y equivocadas, en tanto las consultas se soportan en los individuos y no en los sistemas institucionales.

### **Deficiencias en la información: sus secuelas**

Como resultado de la situación expuesta, la administración pública se ha visto afectada en diferentes aspectos, entre los que podemos destacar:

- En diversas ocasiones se toman erradas decisiones de política económica.
- Con frecuencia los gobiernos nacionales se ven obligado a determinaciones que no consultan las particularidades de las empresas.
- Se presenta un uso ineficiente de los escasos recursos en el suministro, generación, procesamiento, interpretación y divulgación de la información.
- Hay desvío en las labores de funcionarios que deberían concentrarse en el diseño de políticas hacia procesos de validación, interpretación y reconstrucción de cifras.
- La información deja de poseer las características de un bien público al tornarse excluyente y no aportar valor agregado a la prestación del servicio.
- La dinámica del mercado generalmente acelera el reconocimiento de políticas insostenibles y por esto induce a los ajustes necesarios en ellas.
- El mercado no siempre actúa sobre la base de juicios apropiados o refleja evaluaciones socialmente óptimas.

Debido a las anteriores deficiencias en la calidad de los datos, se generan presiones crecientes por parte de las entidades del gobierno encargadas de la consolidación y el análisis de la información financiera.

### **Cualidades deseadas para la información**

Por lo anterior, una de las prioridades en materia de contabilidad pública tendrá que orientarse a corregir las falencias de los sistemas tradicionales de información. Para ello, con el apoyo conjunto de otras entidades estatales, debe estructurarse una base única de datos, soportada en registros y estados contables, que permita satisfacer las necesidades de los diferentes usuarios a través de información que cumpla las siguientes exigencias metodológicas y funcionales:

#### **a. Metodológicas**

- Transparencia: exposición pública de información gubernamental confiable y oportuna.
- Consistencia: validable con óptimos resultados
- Coherencia: unificada al interior de la entidad.
- Oportunidad: apropiada para conocer y explicar lo que acaba de pasar y proyectar lo inmediatamente futuro.
- Simplicidad: fácilmente entendible, accesible y manejable.
- Estructura operacional: funciones claramente definidas al interior de las dependencias para la consecución y manipulación de cifras.
- Unidad de clasificación: para el debido registro y consolidación de datos en el nivel macroeconómico.

#### **b. Funcionales**

- Auditabilidad: información comprobable y certificable.
- Uso adecuado de las fuentes y sistemas: en el procesamiento al interior de la entidad.
- Debido reporte: complemento y explicación de los datos reportados.
- Metodología y documentación escrita: lineamientos claros, permanentes y ampliamente divulgados dentro de la entidad.
- Formatos estandarizados: uniformidad en las series históricas y en los criterios de clasificación de la información.
- Conocimiento público: ampliamente divulgada y de fácil acceso para los usuarios gubernamentales y el público en general.

### **Necesidades coyunturales del flujo de información.**

- La información financiera es básica para los programas de seguimiento a las principales variables macroeconómicas de las entidades del sector público no financiero, acordados con organismos como el Fondo Monetario Internacional.
- Debe permitir el seguimiento detallado de las principales empresas en cuanto a operaciones efectivas de caja y a las cuentas por pagar, debido a que su gestión tiene una dimensión macroeconómica.
- Cuando se presentan situaciones de coyuntura económica como la que vienen atravesando algunos países, se requiere de un flujo más detallado de su información.

- Por las deficiencias en la información, los países ven disminuidos los niveles de la confianza y credibilidad por parte de los organismos e inversionistas extranjeros, generándose mayores costos financieros.
- Los inversionistas extranjeros a raíz de las crisis internacionales, México (1994-95), Asia (1997), Rusia(1998), Brasil (1999), aprendieron a no comprometer recursos en economías carentes de buena información.
- La presencia de asimetría en la información favorece a un grupo de inversionistas en detrimento de otros: en el caso de la crisis mexicana, los inversionistas nacionales estuvieron menos afectados que los inversionistas extranjeros, generándose así un mayor nivel de desconfianza y costos inmensos en la recuperación de la credibilidad
- Para que los sistemas de información resulten eficientes es necesario que sean universalmente divulgados, uniformes en los conceptos financieros y que permitan la clara identificación de sus cuentas.
- La tendencia mundial hacia la globalización de las economías, reflejada en los flujos de bienes y servicios, debe estar soportada en buenos sistemas de información, en economías estables.

### Transparencia fiscal

Cuando los distintos niveles del gobierno y del Estado dispongan de un sistema único de información, incuestionablemente habremos avanzado hacia la transparencia fiscal, entendiendo por ella la presentación pública de toda información sobre la

estructura funcional del gobierno, de los lineamientos en materia de política fiscal, de la contabilidad del sector público y de las proyecciones financieras.

El sistema único de información, entre otros, permitiría al mercado evaluar y ejercer controles sobre las políticas del gobierno y el incremento del riesgo por políticas insostenibles, propiciando información confiable a los distintos actores públicos y privados así como a los mercados financieros; de esta manera se contribuye a la estabilidad macroeconómica y al incremento de la credibilidad, lo cual ayuda a reducir los spread por riesgo dentro de los mercados financieros. La relación entre la transparencia y el desempeño económico se ha visto reflejada en el hecho de que la mayoría de los países miembros del FMI con mejor desempeño económico, presentan las mejores prácticas de transparencia.

### Información y gobernabilidad

Durante las dos últimas décadas, en el escenario político mundial ha cobrado particular vigor un concepto con el que se designa el ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera, además de emplearse como sinónimo de gestión eficaz en un amplio espectro de organizaciones y actividades al interior de las naciones y en el panorama global; me refiero al término «gobernabilidad» o «*governance*» del mundo anglosajón.

A pesar de que dicho concepto se aplica a la manera como deben conducirse los asuntos en situaciones en las que incluso no se observa un sistema político formal —como por ejemplo una empresa de carácter privado dedicada a su propio lucro—, su alcance revela la existencia de un proceso político.

Así, la búsqueda de gobernabilidad se identifica como la necesidad de generar consenso entre un determinado grupo humano en el que confluyen diversos intereses o, por lo menos, el imperativo de obtener un mínimo de adhesión a determinadas políticas, programas o proyectos que se quieran adelantar<sup>3</sup>.

La gobernabilidad es también, en las actuales circunstancias un ingrediente principal en el fortalecimiento de las culturas cívicas, la promoción de la acción voluntaria y, en general, en lo que Francis Fukuyama ha denominado el «capital social»; es decir, «la capacidad que nace a partir del predominio de la confianza en una sociedad o en determinados sectores de ésta».

He apelado al concepto de gobernabilidad porque es, precisamente esa perspectiva la que encauza las estrategias y acciones que deben adoptar las distintas entidades públicas. En efecto, si bien en la lucha contra el flagelo de la corrupción se precisa el diseño y puesta en práctica de mecanismos de carácter punitivo, la misión y la apuesta de las entidades reguladoras de los aspectos contables, a más de las labores de competen a su naturaleza deben dirigirse a promover el desarrollo y consolidación de unas instituciones y organizaciones que garanticen la gobernabilidad en el contexto nacional y, por tanto, la presencia del orden, de la transparencia y de la justicia.

Puntualizo lo siguiente: cuando hablo de instituciones, me refiero al conjunto de reglas que articu-

lan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y sectores sociales; y, cuando aludo a las organizaciones, señalo las instancias en las cuales los individuos se relacionan y agrupan para emprender acciones cooperativas y actuar entonces como sujetos colectivos<sup>4</sup>.

Tanto instituciones como organizaciones son importantes porque producen información que sirve para orientar las acciones que los seres y las comunidades emprenden. Dentro de ese marco, la información representa el recurso más importante para el intercambio. Sin ella, ninguno de nosotros sabría de la existencia de mercados, de productores, de consumidores, de bienes y servicios, de precios, de calidades, de tecnologías y de costos. Correlativamente, la falta de información es fuente de dudas, factor predominante en la toma de decisiones equivocadas y «caldo de cultivo» para la corrupción.

### La información contable en el sector público

La puesta en práctica de lo hasta aquí enunciado, condujo a que los gobiernos detectaran la necesidad de ampliar para sus Estados los mecanismos técnicos de producción y análisis de información financiera, en la perspectiva de hacerla más simétrica y completa y, de esta manera, contribuir a la construcción de mayores grados de confianza y certidumbre en el sistema político y económico vigente.

Es así como ha intensificado el desarrollo de sistemas de información que permitan trascender

3 HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia. *Usos y abusos del concepto de Gobernabilidad*. En: *Revista internacional de ciencias sociales*. UNESCO. No. 155. Marzo de 1998. Pag. 68.

4 AYALA ESPINO, José. *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México. 1999. Pag. 136.

el seguimiento estadístico de carácter presupuestal lo cual implica, entre muchos factores, redefinir el concepto clásico de la hacienda pública, basado exclusivamente en el análisis de la estructura de los ingresos y la eficiencia del gasto público, estableciendo ahora un enfoque *patrimonialista* en el que se hace necesario registrar de manera acumulativa los activos públicos, sus pasivos y determinar a ciencia cierta su patrimonio.

En este contexto, el avance de tecnologías y su aplicación a las entidades oficiales ha permitido el desarrollo de contabilidades que, con un enfoque acumulativo, integran la totalidad de las operaciones generando bases de datos únicas para la obtención de información que no sólo reducen los costos sino que soporta con mayor eficiencia el cumplimiento del cometido estatal.

En el panorama mundial y, específicamente en América Latina, la última década ha redundado en

proyectos de esta índole, apoyados por organismos multilaterales de crédito y en ellos existe una marcada tendencia a adoptar sistemas basados en la combinación de las áreas funcionales de tesorería, presupuesto y contabilidad.

En algunos casos, estos diseños surgen de la necesidad de superar realidades administrativas caracterizadas por la inexistencia de políticas públicas en las que se ponderen los sistemas contables de base causación o devengo.

Integrar la información con las velocidades y en la cantidad requerida por cada área funcional de la estructura estatal sólo es posible si se cumple con los requisitos de tener un instrumento de registro de las operaciones que enlace con criterios de universalidad, clasificadores únicos y momentos contables interrelacionados, la información de los diversos entes públicos. (Ver Gráfico 3)



Como se observa en la anterior gráfica, la dinámica de la gestión pública exige la definición clara de estructuras organizacionales con base en el establecimiento de funciones, responsabilidades y sistemas de desempeño e incentivos, generando así un árbol de decisión; éste interactúa con la determinación de políticas públicas a través del diseño de planes, programas y proyectos a desarrollar en un período de tiempo preestablecido, los cuales conforman un árbol de acción.

Esa integración es posible por la existencia de sistemas de información que permiten la comunicación entre los distintos niveles de autoridad y que, a su vez, retroalimenta el proceso y posibilita una mayor celeridad en la ejecución de las tareas y en el seguimiento de los resultados esperados.

### **Adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público —NICSP—**

Por considerar los grandes beneficios que supone la obtención de información financiera coherente y comparable sobre la base de un modelo de contabilidad acumulativa o de devengado o de causación, como se le denomina en Colombia, el *Comité para el Sector Público de la Federación Internacional de Contadores* ha venido preparando un conjunto de regulaciones contables conocidas como *Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP)*.

Si bien es reconocido el derecho de los gobiernos para establecer su propia regulación contable, también es cierto que con la adopción de las NICSP se espera mejorar tanto la calidad como la comparabilidad de la información financiera presentada por las entidades del sector público a lo lar-

go y ancho del mundo. Por ello, el Comité ha venido instando para que se adelante su armonización con las respectivas normas nacionales, reconociendo las particularidades y las autonomías de los distintos países.

Para la elaboración de las NICSP el Comité tomó como base las Normas Internacionales de Contabilidad —NIC—, emitidas por el *Comité de Normas Internacionales de Contabilidad*, vigentes al 31 de Agosto de 1997 así como sus posteriores versiones revisadas, adaptándolas según las características específicas del sector público.

A continuación se describen sintéticamente las NICSP promulgadas formalmente por la IFAC, con la recomendación de que sean adoptadas por los distintos países.

NICSP 1. *Presentación de estados financieros.*

NICSP 2. *Estados de flujos de efectivo.*

NICSP 3. *Superávit o déficit neto del ejercicio, errores fundamentales y cambios en las políticas contables*

NICSP 4. *Efectos de las variaciones en las tasas de cambio.*

NICSP 5. *Costos financieros.*

NICSP 6. *Estados financieros consolidados y tratamiento contable de las inversiones en entidades controladas.*

NICSP 7. *Tratamiento contable de las inversiones en entidades asociadas.*

NICSP 8. *Presentación de información financiera por participaciones en asociaciones en participación*

NICSP 9. *Ingresos provenientes de transacciones de intercambios.*

NICSP 10. *Información financiera en economías Hiperinflacionarias.*

NICSP 11. *Contratos de construcción.*

NICSP 12. *Existencias.*

NICSP 13. *Contratos de arrendamiento.*

NICSP 14. *Hechos ocurridos después de la fecha de los reportes.*

NICSP 15. *Instrumentos financieros: revelación y presentación.*

NICSP 16. *Inversiones inmobiliarias.*

NICSP 17. *Propiedades, planta y equipo.*

De lo anterior se deduce que en materia de normatividad contable para el sector público se han producido significativos aportes por parte de los organismos reguladores internacionales, principalmente de la IFAC. Sin embargo, su aplicación por parte de los gobiernos es aun incipiente, reclamando por lo tanto una intensiva labor educativa para promover y explicar las ventajas y beneficios de este nuevo modelo.

En materia de implementación de la normatividad contable pública, Colombia hace parte del reducido grupo de países que han logrado los mayores avances. Es claro que en nuestro país este desarrollo se debió a la creación constitucional de la figura del Contador General de la Nación a quien se asignó la función de «determinar las normas contables que deben regir en el país». Con todo y los incuestionables logros alcanzados, aún quedan por realizar diversas tareas las cuales deben enfocarse principalmente en mejorar la calidad y la confiabilidad de la información. En este propósito es imperativo que los organismos de control fiscal, político, Interno, administrativo y ciudadano desempeñen un papel más activo para que

cuando alguien incumpla la normatividad vigente, se le apliquen con todo rigor las sanciones establecidas en nuestro ordenamiento legal.

## **La contabilidad instrumento fundamental para combatir la corrupción**

Una connotada estudiosa del tema de la corrupción en los gobiernos, la doctora Susan Rose-Ackerman<sup>5</sup> sostiene que las más usuales invitaciones a la corrupción aparecen cuando el Estado es un comprador de bienes y servicios. Efectivamente, es conocido que debido a las elevadas cifras económicas que comprometen, los procesos de contratación entre el Estado y los particulares —a manera de ilustración, la construcción de infraestructura vial—, suelen ser instancias donde la venalidad de funcionarios y miembros del sector privado pueden hacer gran daño a las finanzas públicas, debido, entre otras, a que a la lentitud o la falta de oportunidad en los pagos correspondientes, provocan sobrecostos en los bienes y servicios que se negocian.

Frente a esta situación, la contabilidad pública brinda su concurso para garantizar la mayor transparencia en la medida en que —por ejemplo— permite identificar los casos en los que se favorece a determinados contratistas; posibilita verificar los costos reales en los que se incurre para la ejecución de obras o la contratación de servicios y su comparación frente a otros de similares características. También, agiliza la inspección en la entrega de anticipos, avances y liquidaciones de obra mediante actas suscritas por los funcionarios responsables

---

5 ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy.*, Academie New York, 1978.

de su recibo, las cuales soportan los registros contables y hacen factible la revisión de los costos de inventorías. Otra clara manifestación del mal uso de los dineros públicos se observa en la compra de grandes inventarios por parte de algunas entidades. En efecto, se adquiere más de lo que en realidad se necesita y en ocasiones se pierden elementos ya sea por deterioro, obsolescencia o porque, ante la falta de un efectivo control interno, son sustraídos ilegalmente de las entidades. Al proporcionar información histórica, el sistema contable facilita la identificación de estas situaciones.

De la misma manera, un adecuado sistema de contabilidad pública favorece el control de legalidad, al verificar que todos los hechos financieros, económicos y sociales acaecidos en la entidad pública, hayan sido planeados, presupuestados y soportados en documentos fuente, de origen interno y externo, debidamente legalizados. Estos comprobantes, sobre los cuales se debe ejercer un control interno, sirven también de base para el ejercicio de la vigilancia fiscal por parte de las contralorías nacional y territoriales, como ya se anotó.

Durante el arduo ejercicio de poner en orden la contabilidad del país, hemos identificado otras actuaciones corruptas preocupantes tales como el mantener recursos de liquidez ociosos en entidades financieras, sin que produzcan ningún tipo de rentabilidad para el ente público, mientras, si pueden representar algún tipo de prebendas para

el funcionario encargado de administrar dichos dineros. En estas circunstancias además se violan los principios de rentabilidad y seguridad que exigen el manejo de los portafolios de los organismos del Estado.

Un ejemplo adicional de una negativa administración de los recursos públicos se observa a través de obras y edificaciones públicas inconclusas, convertidas en verdaderos monumentos al despilfarro. De igual manera se identifican casos de «maquillaje» de estados financieros, realizados con el objetivo de presentar ante los organismos de control y financieros y ante la misma opinión pública, unas entidades con situaciones económicas muy distintas a las que realmente poseen.

El adecuado registro de los bienes públicos tales como inmuebles o inversiones constituye una importante aporte dentro del sistema de contabilidad patrimonial, en la perspectiva de

su efectivo control, frente a su alta sensibilidad a la apropiación indebida por particulares.

Lo cierto es que las pérdidas que presentan las empresas estatales tanto del nivel nacional como territorial (Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta) constituyen uno de los factores que incide de manera más contundente en el menoscabo del patrimonio del sector público y en ellas, casi siempre, se detectan problemas de mala gerencia que como tales involucran decisiones equivocadas, acompañadas de elevados niveles de corrupción.

**Un adecuado sistema de contabilidad pública favorece el control de legalidad, al verificar que todos los hechos financieros, económicos y sociales acaecidos en la entidad pública, hayan sido planeados, presupuestados y soportados en documentos fuente.**

## CONCLUSIONES

Distintos son los puntos a los cuales podemos llegar desde las reflexiones planteadas. En primer lugar, reconocer que la puesta en marcha de herramientas de naturaleza contable como las aquí formuladas, permite incorporar al conjunto de las instituciones públicas dentro de las nuevas dinámicas imperantes en el mundo contemporáneo, referidas al registro y análisis de las operaciones económico— financieras que propugnan un manejo cada vez más idóneo de los recursos públicos y que pretenden eliminar el mal agobiante, y endémico en muchos lugares, de la corrupción.

En segundo lugar, entender que los sistemas de contabilidad pública o gubernamental sólo serán útiles en la medida en que generen información relevante, oportuna, confiable y pertinente.

En tercer lugar, comprender que la contabilidad pública es fundamental para que los gobiernos adelanten sus programas de modernización y reordenamiento fiscal y que además se constituye

en el principal elemento integrador de la administración financiera pública.

En cuarto lugar, aceptar activamente y de una vez por todas que la globalización lleva implícita la modernización financiera de las naciones y que para efectuarla, dentro de los márgenes de autonomía y particularidad de cada nación, es pertinente armonizar las normas de regulación interna de los diferentes países con la normatividad internacional de contabilidad para el sector público.

En quinto lugar, concebir definitivamente a la información como un bien público de vital importancia tanto para la gestión gubernamental como para que la ciudadanía desde dos perspectivas: el ejercicio del derecho a conocer cómo se administran los recursos públicos y su deber de participar en su vigilancia

En sexto lugar, y en armonía con los puntos anteriores, reconocer que, para ejercer eficientemente las diferentes instancias de control, es indispensable disponer de adecuada información. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Contaduría General de la Nación. *Diccionario de términos de Contabilidad Pública*. Bogotá, 1998
- Contaduría General de la Nación. *Plan General de la contabilidad Pública*, Legis. Bogotá, 2001
- Departamento Administrativo de la Función Pública. *Nueva Gestión pública*. Imprenta nacional. Bogotá de 2000
- Escuela Superior de la Administración pública. *Régimen Municipal Colombiano*, Imprenta Nacional. Bogotá 2000
- Edgar Fernando Nieto Sánchez. *Evolución en el Lenguaje contable del Estado*, En Revista Legis del Contador. Bogotá de 2000.
- Edgar Fernando Nieto Sánchez. *La Contabilidad Pública: Una estrategia de modernización y control*. Imprenta Nacional. Bogotá 1998
- Edgar Fernando Nieto Sánchez. *Cultura contable Pública: El ciudadano, Accionista del Estado*. Contaduría General de la Nación. Bogotá 1999
- Edgar Fernando Nieto Sánchez. *El Sistema Nacional de Contabilidad Pública*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Imprenta Nacional. Bogotá 1995

# ELEMENTOS METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS Y LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

\* POR PEDRO MEDELLÍN Y  
LUCÍA NIETO HUERTAS

## INTRODUCCIÓN

**E**n la búsqueda de una metodología de evaluación que pueda ser aplicable por cualquier Institución Pública, pero en especial por los Organismos de Control, se ha elaborado el siguiente

documento estructurado en dos capítulos independientes. En el primero, se hace una reflexión de partida: el problema de evaluar las políticas y los programas públicos, es un ejercicio de evaluación de la acción de gobierno (De hecho, las políticas y los programas públicos se constituyen en los dispositivos a través de los cuales se cumple la acción de gobierno). Se delimitan los ámbitos de la acción gubernamental, sus alcances, para de allí identificar el entorno preciso en que se deben desenvolver las acciones de análisis y evaluación.

La especificación de la relación entre planificación y gobierno, se constituye en el referente a partir del cual se delimitan los horizontes de la acción de gobierno. Se trata de esclarecer y separar el carácter político

PEDRO MEDELLÍN

Profesor. Director Ejecutivo  
de la Fundación Ortega y  
Gasset - Colombia

E-mail:

[pedromedellin@hotmail.com](mailto:pedromedellin@hotmail.com)

LUCÍA NIETO HUERTAS

Coordinadora del Programa  
de Estudios Colombianos  
de la Fundación Ortega y  
Gasset - España

E-mail:

[lucia\\_nieto\\_huertas@hotmail.com](mailto:lucia_nieto_huertas@hotmail.com)

y el tecnocrático que rigen, desde la planeación, el ordenamiento de la acción gubernamental. Luego de esa especificación, se aborda el problema de los tiempos del gobierno, con el propósito de establecer los momentos y alcances del

análisis y la evaluación de las políticas en cada etapa en que transcurre la acción del gobierno. Finalmente, se abordan los aspectos específicos de la evaluación gubernamental. Se establecen los criterios a

**La tarea de gobernar puede definirse como el proceso a través del cual un gobernante dispone (acomoda) el Estado y la sociedad para conducirlos a un fin políticamente convenido para cada uno de ellos.**

---

sistematización de los modelos y métodos de evaluación, para reconocer los aspectos más relevantes y los de mayor utilidad de aplicación para el caso de los gobiernos locales en Colombia.

partir de los cuales se debe adelantar la acción por parte del evaluador.

En la segunda parte, se presenta una revisión de algunos modelos y teorías de evaluación de las políticas y de los programas públicos. Se trata de un esfuerzo de

## 1. EL PUNTO DE PARTIDA: EVALUAR EL EJERCICIO DE GOBIERNO ES EVALUAR LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS PÚBLICOS

Atendiendo a la proposición formulada por Guillaume de la Perriere en 1567, la tarea de gobernar puede definirse como el proceso a través del cual un gobernante dispone (acomoda) el Estado y la sociedad para conducirlos a un fin políticamente convenido para cada uno de ellos. El fin políticamente convenido es generalmente el Ideal que tienen los ciudadanos sobre lo que debe ser el Estado y la sociedad.

Los procesos de gobierno hacen referencia al conjunto de decisiones y acciones con los cuales se propicia una combinación de fuerzas tales, que permitan movilizar, encausar y dirigir voluntades y recursos hacia el logro de un fin políticamente convenido.

Afirmar que la tarea de gobierno está regida por *un fin políticamente convenido*, significa aceptar que

el gobierno se desenvuelve en medio de un proceso de deliberación pública, en el que se ponen en juego alternativas de poder, distintos ideales de Estado y de sociedad, en el que los ciudadanos optan por una de ellas, por ejemplo a través del voto.

Por tanto, la tarea de gobernar, implica la fijación del rumbo y la determinación de los objetivos y las metas que se deben conseguir para el Estado y la sociedad. Esto implica también:

- a. Inducir la puesta en orden de las estructuras, los elementos y las situaciones que requiere el propósito de activar, movilizar y orientar recursos y voluntades hacia el logro de un objetivo predefinido.
- b. Llevar a los involucrados a ajustar sus operaciones e instrumentos a los intereses, presiones y dinámicas políticas e institucionales

en que se desenvuelve en la puesta en marcha del gobierno.

- c. Identificar y disponer los frentes de acción institucional necesarios para superar las restricciones relevantes, de una manera tal que sea posible alcanzar el objetivo predefinido.

Por su carácter político, se gobierna con sentido público y a través de políticas públicas. Mientras que gobernar con sentido público significa que cada acto está sometido al escrutinio público, para su conocimiento y aprobación, gobernar por Políticas Públicas significa marcar siempre el camino mediante un derrotero claro, mensurable y alcanzable.

Los procesos de deliberación y los de estructuración y trazado de las políticas públicas imponen una doble condición:

- a. Ordenar la acción de gobierno
- b. Reducir al mínimo el nivel de incertidumbre que resulta de la acción gubernativa.

Mientras que la tarea de ordenar la acción de gobierno hace referencia a la conexión entre los procesos de planeación y programación de las actividades gubernamentales, la tarea de reducir la incertidumbre hace referencia a la identificación, valoración y manejo de todos aquellos factores internos y externos que pueden alterar la acción gubernativa.

La estructuración de las políticas es el proceso mediante el cual se incorporan temas, objetos, enunciados, problemas, intereses y deseos que estructuran un particular campo de relaciones entre agentes, agencias, prácticas y discursos que copan la escena política. Los nuevos contextos resultantes no sólo entrañan una nueva forma de regulación de las relaciones sociales, sino también

imponen límites acerca de lo que puede y no puede ser incorporado en el plano político y la función gubernativa.

Por su parte, la reducción de la incertidumbre se desarrolla como un proceso de ordenamiento y sistematización de las acciones previstas que, bajo la forma de una conversación entre dos hablantes, expresan compromisos y construyen la «identidad» y la «acción» de los agentes que ejecutan actos, los movilizan y desplazan tanto al interior como hacia afuera. La acción de gobierno se encuentra con muchos requerimientos que pueden ser manejados estableciendo compromisos con condiciones de satisfacción.

Estos compromisos pueden ser satisfechos con la activación de redes especiales de conversaciones recurrentes en las que se personifican los agentes que se comunican cada uno especializándose en satisfacer cierta clase de compromisos. Es necesario identificar las peticiones realizadas por quien define el *para qué*, la temática en respuesta a la acción de gobierno definida, y las ofertas desde quien tiene que responder por el «qué hacer» y como hacerlo y mantener una conexión entre los dos diferentes flujos de conversaciones: conversaciones en las que se generan pedidos y conversaciones en las que se responden demandas. Dos dimensiones se evidencian en este ejercicio, una burocrática en la que los compromisos se refieren al cumplimiento con un tipo de requerimientos institucionales particulares mientras se hace frente a múltiples circunstancias y se empeña por mantener abiertas las posibilidades hacia el futuro, y otra gubernativa que se refiere al curso de acción de gobierno seguido por la política pública al interior de su entorno social de acción (organizacional social).

## 1.1. LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO: De la elaboración de planes al ordenamiento de la acción de gobierno

La relación Planificación y Gobierno define la esencia de lo que se podría denominar la búsqueda de un horizonte para una sociedad y para un Estado. Por una parte, la relación expresa el carácter colectivo, territorial e integral que entraña cualquier acción y decisión que se emprenda en la búsqueda del desarrollo. Y por otra, pone de presente la naturaleza conflictiva, contradictoria y violenta que envuelve el proceso del trazado de las políticas públicas en todos los niveles territoriales.

Asumir una visión articulada de la Planificación y el Gobierno significa el esfuerzo por superar un triple escollo que confrontan las autoridades, los planificadores y la sociedad en la búsqueda del desarrollo territorial:

- a. La reducción de la planificación a un proceso técnico de elecciones óptimas para la consecución de una *Imagen Deseada*. Es el modelo que, como lo describe Oszlak, presupone que «la acción de los burócratas e instituciones públicas puede subordinarse a la razón y que su comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo para ellos los medios más racionales»<sup>1</sup>. Es, en otras palabras, la consideración de que el Estado es neutro, que internamente está desprovisto de intereses, que la información es un recurso abundante y que la armonía operativa

del Estado hace que exista plena sincronía entre fines y medios.

- b. La convicción de que la planificación no puede ir más allá de los planes. (Vg., el planificador es el «hacedor de planes»). Es la creencia generalizada que resulta de la incapacidad de la planificación y los planificadores para trascender la formulación de diagnósticos, objetivos, metas, estrategias, políticas, planes de inversión etc., en hechos y procesos políticos, económicos o sociales.
- c. La aceptación de la dicotomía Política/Administración como el ámbito ambiguo y gelatinoso en el que se desempeñan las autoridades y funcionarios públicos. Es la visión que, ahora revestida de discurso empresarial, le exige indistintamente a funcionarios y autoridades calidad total, gerencia del servicio, administración por objetivos, etc.

En consecuencia, planificación y Gobierno significa aceptar:

- a. Que la acción de los burócratas e instituciones públicas es, siguiendo el texto ya citado de Oszlak «más bien el producto de transacciones de racionalidades e intereses entre partes y que su comportamiento está guiado por la convicción de que la consecución del bien individual realizará el fin colectivo que las vincula». Es el enfoque que supone que el Estado no es neutro, que está impregnado hasta la medula de intereses y de conflictos, que la

1 . OSZLAK, O. «Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». En Revista CLAD, Selección de Documentos Claves VI; Octubre de 1994; Venezuela

información es un recurso escaso (y por tanto fuente de poder) y que la falta de armonía al Estado y al aparato estatal hace que no exista correspondencia entre fines y medios.

- b. Que la planificación y el gobierno tan solo son instrumentos de una acción de largo aliento que solo puede ser medida electoralmente.
- c. Que la relación política/administración, lejos de una dicotomía se constituye en ámbitos complementarios de una acción productiva de valores y bienes públicos que debe ser mediada por una división social del trabajo como funcionario y entidad pública.

## 1.2 LOS CICLOS DEL GOBIERNO

Un elemento importante, que se debe tener en cuenta en los procesos de evaluación de las tareas de gobierno tiene que ver con los momentos o los tiempos del gobierno. Se trata de un intento de sistematización de los requerimientos que en la medida que pasa el tiempo, va requiriendo el ejercicio del gobierno.

**CICLO 1: De la Espera o el tiempo del «Sol en el Horizonte».** Es aquel período en donde, por ser el comienzo, el gobernante es encubierto por las circunstancias y por quienes lo rodean. El desconocimiento acerca de los ritmos e intensidades de las tensiones y los grados de conflicto interno y externo lleva al gobernante a un manejo intuitivo en la formulación de sus acciones y el desarrollo de los recursos y de su personal. Su agenda de trabajo está definida por las presiones del momento, por su experiencia anterior o por iniciativas que «intuitivamente» recoge del colectivo o del escena-

rio político. En todos los casos los asesores (inter-nos y externos) encubren y filtran la agenda. Sus acciones tienden a estar sobredimensionadas o sobre valoradas por el uso de unos instrumentos específicos. Los resultados vienen como por inercia del gobernante anterior. Los elevados niveles en que están comprometidos los recursos y las políticas marcan un tiempo de transición: bajos niveles de conflicto e incertidumbre (marcados por la tradicional «espera») con elevados niveles de poder y popularidad.

**CICLO 2: De Exposición o el tiempo del «Sol de Frente»:** Habiendo superado la coyuntura del desconocimiento, el individuo en su papel de gobernante queda expuesto a novedosas circunstancias que le exigen la proyección de una posición. En la medida que los conflictos comienzan a desatarse, le exigen de una confrontación abierta del proyecto personal y el proyecto de gobierno. La creciente sensación de inmovilismo (que en el pasado fue aceptado en gracia de la espera) ahora le reclama formulas y acciones precisas. Los acontecimientos unos tras otros, comienzan a desbocarse desplazando progresivamente los ejes del conflicto hacia la irrupción de problemas no resueltos y nuevos por resolver. La colisión con el proyecto del gobernante anterior exige de ideas claras y predefinidas. La imposibilidad de manejo del conflicto, puede afectar centros reales de decisión y afectar el comportamiento de las fuerzas aliadas o enemigas. El aumento de la incertidumbre conduce a la inmovilidad total, activando aún más el conflicto.

En consecuencia, el poder comienza a debilitarse, en la medida que su autoridad formal para tomar decisiones comienza a ser asumida como un ejercicio de persuasión. Se produce un descentramiento efectivo del poder. Convencidos

como estarán los consultados sobre cual debe ser la política adecuada, comenzaran a asumirse y comportarse como poseedores reales de poder. El gobierno, como centro organizado del poder, debe ahora compartir su centro con otros actores, intereses y racionalidades que antes no se consideraban y ahora aparecen convertidos en frentes de poder. Las decisiones comienzan a estar determinadas mas por los llamados de prestigio o presión sobre el gobernante, que por la capacidad e investidura de este ultimo para tomas las decisiones.

**CICLO 3: De Agotamiento del Gobierno o el tiempo del «Sol a la Espalda».** Es el momento en que, producto de la expectativa del cambio, el gobernante confronta un significativo nivel de desprestigio. El problema no sería grave si el deterioro del prestigio fuera solamente a costa de la imagen del gobernante. Por una parte, el deterioro es extensivo a su capacidad para mantener el control de las tensiones y conflictos, tanto al interior del gobierno como a su exterior. Por otra, el deterioro también es extensivo a la capacidad del gobernante para afectar el sentido y contenido de las decisiones políticas y de política y definir el rumbo de las acciones gubernamentales.

Así mismo, la expectativa de los agentes y movimientos políticos internos y externos al gobierno para posicionarse con el futuro gobernante, produce una desarticulación real entre los propósitos del gobernante y las acciones de sus gobernados (tanto los internos como los externos). A la espera de la «muerte» del gobernante, los gobernados y sus aparatos entran en un período de inmovilidad. La incertidumbre llega a niveles tales que los gobernados comienzan a vivir en un estado de angustia. Sus acciones mas que responder a

la lógica del gobernante, responde a una racionalidad de supervivencia como gobernado. Los aspirantes apoyan sus propuestas no por referencia a sus posibles acciones como gobernantes, sino como alternativa a lo que hizo parcialmente o dejo de hacer el gobernante por salir. Es la configuración del escenario final en donde las acciones del gobernante, por buenas y efectivas que sean, se pierden en la bruma de lo que ya ha pasado.

En esta perspectiva, el buen gobierno se define por la habilidad, destreza y manejo del gobernante para lograr revertir y proyectar el momento de exposición, por sobre el momento de agonía y muerte, haciendo que el primero, al extenderse sobre el segundo, desate una inercia institucional y política tal que sean sus propios proyectos los que impongan los parámetros de propuesta de los aspirantes a gobernar

### 1.3 LA EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

La evaluación ha sido concebida como «un medio sistemático de aprender empíricamente y de analizar las lecciones aprendidas para el mejoramiento de las actividades en curso y para el funcionamiento más satisfactorio de una política mediante una selección rigurosa entre las distintas posibilidades de acción futura. Ello supone un análisis crítico de los diferentes aspectos del diseño y puesta en marcha de políticas y programas y de las actividades que los constituyen, su pertinencia, su formulación, su eficiencia y eficacia, su costo y su aceptabilidad para todas las partes interesadas».

La evaluación contribuye al mejoramiento del trazado de las políticas públicas, básicamente en los siguientes tres aspectos:

- Responsabilidad fiscal, permite determinar mejor si los programas están logrando las metas propuestas, cómo mejorar estos programas y qué programas nuevos se podrían emprender en el futuro.
- Permite entender los éxitos o los fracasos de un programa.
- Es útil en el desarrollo del trazado de la política al permitir: a) la reorientación de políticas, b) la clarificación de los temas, c) la determinación de su correspondencia con el propósito, d) la demostración del impacto del programa, e) la obtención de información como apoyo al programa, y f) la clarificación con respecto al estado de desarrollo de la política.
- Se reconoce que a pesar de los problemas de avance de los métodos evaluativos, la evaluación no solo es superior a la evidencia anecdótica sino que complementa acertadamente los métodos de sentido común y otras aproximaciones subjetivas. Es un aporte importante para mejorar la política pública, cualquiera que sea la dirección del cambio de esa política pública, su labor será mejor o peor con respecto al desarrollo de información útil, dependiendo de que tan bien se defina y se dirija a las necesidades del usuario.

Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en

**Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entrono físico. La evaluación es por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista.**

---

un campo específico de la vida social y del entrono físico. La evaluación es por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, de las políticas públicas.

La información de la evaluación puede ser útil para tres tipos de propósitos:

- Para la formulación de políticas, es decir, para estimar o justificar las necesidades de un nuevo programa y diseñarlo de manera lógica, con base en experiencias pasadas.
- Para la ejecución de políticas, es decir, para asegurar que un programa se realice en la forma más competente en términos de costo/efectividad y de técnica.
- Y finalmente para la responsabilidad en la toma de decisiones públicas, es decir, para determinar la efectividad de un programa en operación, la necesidad de continuarlo modificarlo o terminarlo y para determinar las bases técnicas de la toma de decisiones y de los informes acerca de la efectividad del programa.

El sistema propuesto permite la construcción de matrices que facilitan no solo la recolección de la información pertinente si no su análisis, al ser estructuradas sobre la lógica de los procesos y su secuencia en el tiempo. Además se pretende reconstruir momentos en los cuales la premura de la acción supera a la necesidad de una construcción

racional y técnica de los proyectos. Eventos que necesariamente llevan a convertir a los entes formuladores de política en ejecutores directos con las fallas consecuentes.

El desarrollo de la metodología deberá reflejar los objetivos y acciones de cada política en un periodo de tiempo determinado, especificar resultados y por lo tanto la medida de su realización (variables e indicadores). Esta forma de medición exige absoluta concordancia entre el objetivo definido y su forma de medición, la cual puede ser de carácter cualitativo o cuantitativo, su importancia está en que permita determinar con el mayor grado de precisión los resultados.

La metodología se enfoca hacia:

- La identificación de las diversas acciones realizadas en el desarrollo de los programas impulsados a través de la Dirección, busca

recuperar los procesos para convertirlos en memoria institucional, y

- La sistematización de la información surgida del proceso de identificación, busca determinar los valores (entendidos como expresiones de las acciones de los programas) y los factores (entendidos como los puntos determinantes en el curso seguido por los programas) que permitan tanto una homogenización conceptual y operacional como la identificación de los elementos claves para a la construcción de los objetivos, metas e indicadores en el trazado de la política.

Elementos que se desarrollan a través de las diversas fases de cada programa, las que necesariamente se desenvuelven a través de la investigación, la capacitación y la aplicación y que se traducen en la adquisición de un conocimiento, la aplicación de este y su expresión en acciones

## 2. EL ANÁLISIS Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de las políticas públicas constituye un particular tipo de análisis que genera y presenta información de manera tal que se puedan mejorar las bases de los juicios, opiniones y decisiones de los formuladores de las políticas públicas. Si partimos de la premisa fundamental de que una intervención pública busca prioritariamente generar Valor Público<sup>2</sup>, la mayoría de los esfuerzos de evaluación se ven obligados a demostrar evidencia empírica de ésta condición; el análisis y la evaluación de políticas públicas se nutre entonces de aportes evaluativos de muchas disciplinas para dar estas respuestas.

La pregunta fundamental a responder es, como lo propone Ballart en su escrito sobre modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas, ¿Qué valor público añade a la sociedad la construcción pública de viviendas, la construcción de infraestructura, o cualquier otro tipo de intervención de política pública?. La evaluación de las políticas públicas se justifica por la presión que experimentan las instituciones públicas por determinar en que medida la intervención produce mejora en el bienestar individual o social, cómo se produce y cómo podría conseguirse de manera más efectiva.

---

2 BALLART X., «Modelos Teóricos para la Práctica de la Evaluación de Programas». En BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. «Lecturas de Gestión Pública». Editorial Ministerio de Administraciones Públicas, 1996; Madrid

Como refiere W. Dunn, el análisis de políticas va mucho más allá de las preocupaciones disciplinarias tradicionales en cuanto a la explicación de las regularidades empíricas de un fenómeno observado, a través de la búsqueda no solamente de combinar y transformar la sustancia y los métodos de varias disciplinas, sino también producir información relevante de política que pueda ser utilizada para resolver problemas u orientar acciones de gobierno en escenarios políticos específicos. Los análisis de políticas buscan también dar cuenta de valores y cursos de acción preferibles.

Así, entonces, se puede esperar del análisis de políticas la producción de información y argumentos plausibles acerca de tres tipos de asuntos específicamente:

- Valores, cuya coherencia y consistencia es la principal prueba para ver si un problema ha sido resuelto y así considerar la posibilidad de haber generado valor público con la intervención,
- Hechos, cuya presencia puede limitar o ensanchar la coherencia de los valores,
- Acciones, cuya adopción puede resultar de la coherencia de los valores.

El análisis y la evaluación de las políticas públicas es un proceso mediante el cual se busca observar e interpretar las diferencias que pueden existir entre los valores esperados y los valores obtenidos efectivamente de una intervención pública.

La información reportada por los análisis puede ser útil para tres tipos de propósitos:

- Para la formulación de cursos de acción, es decir, para estimar o justificar las necesida-

des de una nueva intervención o modalidad de intervención pública y diseñarla de manera lógica, con base en experiencias pasadas.

- Para la ejecución de cursos de acción, es decir, para asegurar que una intervención pública se realice en la forma más competente en términos de costo/ efectividad y de técnica.
- Y finalmente para la responsabilidad en la toma de decisiones públicas, es decir, para determinar la efectividad de un programa en operación, la necesidad de continuarlo, modificarlo o terminarlo y para determinar las bases técnicas de la toma de decisiones y de los informes acerca de la efectividad del programa.

Tradicionalmente se produce información del comportamiento de variables y/o indicadores como forma de medir eficacia o rendimiento de los organismos públicos, más no para detectar relaciones causales tipo intervención pública-efectos observados. Si el reto contemporáneo del análisis y la evaluación de políticas públicas está en dar cuenta del Estado en acción y de su capacidad para generar valor público mediante sus intervenciones, sus resultados deben considerar, tanto las transformaciones acaecidas en la sociedad como efecto de la actuación, como los resultados obtenidos por la eficacia administrativa que debe considerar además, que la credibilidad de los resultados depende de la legitimidad de la propuesta pública para los destinatarios más que de los aspectos técnicos considerados, sin pretender decir con esto que dichos aspectos técnicos no sean importantes en el logro de la acción sino que lo relevante es dar cuenta de la capacidad de impactar a la sociedad desde las acciones del aparato público.

Los cambios de los requerimientos de la sociedad a las actuaciones de las organizaciones públicas exigen de éstas las organizaciones— propuestas innovadoras para la gestión (nuevas formas de hacer las cosas) y por ende trascender en la forma corriente de dar cuenta de su gestión (nuevas formas de dar cuenta de lo que se hace). Ante éstos nuevos retos de lo que se trata es de que cada organización del aparato público cumpla con la misión para la cual fue creada, que genere elementos en su actuar que aporten a la legitimación del Estado. Para esto no solo se debe ser eficiente en términos de hacer mucho con poco, se debe actuar buscando que lo que se hace impacte socialmente desde el cumplimiento de la responsabilidad que le ha sido asignada a la organización dentro de su rol en el aparato del Estado.

En la bibliografía especializada es posible reconocer al menos, tres tipos básicos de evaluación y análisis de políticas públicas:

**Correctiva:** De ajuste, se desarrolla específicamente como aporte a la formación de la política pública, proporciona información con el objeto de mejorar el comportamiento del fenómeno evaluado.

**Orientadora:** Da información para toma de decisiones en referencia a actuar o no, decide si se sigue trabajando en programas o políticas, permite replantear los frentes de intervención estatal.

**Distributiva:** Define cantidades de recursos a aplicar. Valora rendimiento de lo obtenido para ver donde asigna que.

Esta tipología impone una connotación valorativa del proceso de evaluación que tiene diferencias en términos de la objetividad de ésta. La primer pregunta que debe responderse es si la

propia evaluación es Política; es decir, si está regulada (o regida) por los intereses de quienes realizan la evaluación. Aun cuando, en principio podría decirse que no (esto es, que la evaluación de programas sociales debería ser netamente científica); así podrá reconocerse que si bien la evaluación tiene pretensiones de objetividad, le subyacen motivaciones que a veces no son explícitas.

Obviamente, el nivel de subjetividad en las evaluaciones depende en gran medida, de la ingerencia que tenga (tanto en su diseño como en su puesta en práctica) las motivaciones de tipo político y de que tanto influyan estas motivaciones sobre la definición y selección de los criterios con los que se calificará las bondades de lo que si hizo y de lo que hubiera podido hacerse con los recursos que están involucrados. En la medida en que la evaluación sea un proceso objetivo de carácter técnico, muestra el grado de avance de una acción de política o el resultado de un programa o proyecto de política pública.

Partiendo de esta discusión se determina la objetividad o subjetividad de la evaluación, la evaluación de políticas tiene un carácter más subjetivo, dependiendo de quien realiza la evaluación.

En la literatura es fácil reconocer que existen dos grandes tendencias en referencia a la evaluación claramente definidas:

1. La Escuela Americana trabaja la evaluación de programas en términos que pretenden ser muy objetivos y por lo mismo, la valoración la hace más en términos de variables cuantitativas. El término programa señala un conjunto de acciones más limitadas y sobre todo más definidas en términos de sus objetos y medios de operación. (Perret 1996). En este enfoque, el término política es un concepto

más global y se mira desde la acción estatal en su momento más instrumental.

2. En la perspectiva de lo que podría llamarse la Escuela Francesa, los programas se ven más en términos del carácter normativo de la acción pública (afianzamiento de derechos y valores frente a un problema de la sociedad). De hecho, en Francia es muy frecuente que se hable de evaluación de políticas públicas cuando en realidad se trabaja sobre evaluación de programas. El Decreto 22 de enero de 1990 hace más referencia a evaluación de programas que de políticas, «La evaluación busca identificar si los medios jurídicos, académicos y financieros puestos en marcha permiten producir los efectos esperados de la política y esperar los objetivos que le son asignados».

En los Estados Unidos en numerosos textos se ponen en oposición los términos de *policy analysis* y *program evaluation* sugiriendo que el nivel de las políticas debe ser el objeto de una reflexión más global. En el primer caso (*the Policy analysis*) tiene un carácter más prospectivo, mientras que el análisis retrospectivo se debe hacer sobre los programas. Otros autores sugieren explícitamente que la evaluación de los programas debe ser más bien extendida a la evaluación de las políticas, para trascender el inmediatismo de cada intención puntual.

En Gran Bretaña se utiliza con frecuencia el término *evaluación de políticas*; sin embargo, estas eva-

luaciones solo pueden ser aplicadas a programas y proyectos. Este tipo de comportamiento indica que la noción de política está más próxima al sentido que se le da en Francia que lleva a pensar sobre la necesidad de reconstruir los objetivos y de interrogarse sobre las contradicciones eventuales. Este enfoque permite que se tenga en cuenta que un objetivo de seguridad del Departamento de la Salud puede estar en oposición con la fuente de la complejidad de los reglamentos y costos de la industria.

En los Países Bajos se denomina la *reconsideración de los procedimientos* a la evaluación de las políticas. El término Política, señala un conjunto de programas que conciernen a un campo de la acción gubernamental. Alemania, Austria y Canadá refieren la evaluación de programas o de elementos de programas y se incluyen revisión de funciones, sistemas y actividades interministeriales.

Se pueden reconocer, por lo menos, tres tipos básicos de evaluación y análisis de políticas públicas (correctiva, orientadora, distributiva), que imponen una connotación valorativa del proceso de evaluación que tiene diferencias en términos de la objetividad de ésta.

ren la evaluación de programas o de elementos de programas y se incluyen revisión de funciones, sistemas y actividades interministeriales.

Otros autores definen más esquemáticamente un programa por el hecho de que específica un conjunto de acciones a adelantar por los poderes públicos en el objeto de producir un servicio o de obtener una modificación de la sociedad.

Los resultados concretos esperados de un programa son precisamente definidos de partida de la misma manera que su vida de duración; los créditos presupuestales que le son asignados también son claramente definidos. Otra característica importante de los programas es que ponen en evidencia las responsabilidades políticas y operacionales de la intervención estatal.

La evaluación de los programas debería conducir al análisis de las políticas en las que se inscriben, so pena de mantener la evaluación en un nivel superficial. Por eso, una verdadera evaluación en profundidad de las políticas obliga a cuestionarse sobre el significado estratégico que quiere conferírseles al accionar institucional.

Estos cuestionamientos de fondo conducen a que la evaluación de los programas ponga sobre el tapete cuestiones fundamentales como la referencia a la teoría de la función pública en la que se basa la concepción de la política y el diseño de los programas sociales.

De acuerdo con el planteamiento anterior, las condiciones básicas para la evaluación de las políticas, involucran al menos, los siguientes aspectos:

- Existencia de programas claramente articulados.
- Objetivos y efectos esperados claramente definidos.
- Relación lógica entre programas y objetivos esperados.

Las exigencias mínimas para la evaluación de Políticas Públicas vienen dadas por las siguientes determinantes:

- Se puede evaluar cuando quien hace la política tiene un determinado grado de control de la institución que maneja.
- El fenómeno a evaluar debe tener una forma definida (propia, particular y diferente de las demás).
- El fenómeno a evaluar debe tener temporalidad definida.

- El fenómeno a evaluar debe tener territorialidad definida.
- El fenómeno a evaluar debe tener un comportamiento sistemático.

De lo anterior, se infieren varias preguntas concretas que deben ser respondidas en casi en la evaluación de todo programa social, entre las destacan las siguientes:

- ¿Qué sucede si no se cumplen las condiciones supuestas en el diseño del programa?
- ¿Qué tipo de evaluación puede hacerse, con la información y los recursos disponibles?
- ¿Qué pasa si la política o programa es sólo una denominación? ¿O sea que no tiene forma definida?

El proceso de evaluación implica una secuencia de actividades interrelacionadas de acuerdo con una secuencia lógica más o menos definida de antemano, tal como se muestra a continuación.

En todo proceso de evaluación están presentes el observador y el objeto observable. Lo que establece como requisito sin discusión, la claridad acerca del objeto observable sus condiciones de desempeño, sus elementos caracterizantes, sus aspectos observables, las posibilidades de observación por apreciaciones de aquellos que se benefician de la intervención pública como es el caso en la evaluación de políticas públicas, se trata básicamente de agotar la determinación —valoración— de las diferentes aristas que nos presenta el asunto público.

Se podrían establecer de entrada dos formas clásicas de aproximación al estudio de las políticas públicas (ver Tabla 1):

| T<br>A<br>B<br>L<br>A<br><br>1 | Perspectivos                     | Administrativista  | Política   |
|--------------------------------|----------------------------------|--|--|
|                                | Procesos                         | Emergencia de una situación como problema que debe ser resuelto a través de una intervención pública. Entrada del problema en la agenda de decisiones. Formulación de propuestas. Adopción de decisiones. Implementación. Valoración de resultados o extinción de la política. | La "declaración política" generada por quien gobierna. Va desde la puesta en escena de la intención de gobierno hasta la configuración de la agenda gubernativa. La construcción de identidades colectivas "Producción de acuerdos políticos mínimos". Los Enunciados de política. La implementación de la política. |
| Objeto observable              | El proceso técnico y secuencial. | Las acciones de gobierno con sentido y contenido político e ideológico.  |  |

Con la evaluación y análisis de políticas públicas no se desecha la posibilidad de observar el proceso técnico secuencial, pero al orientarse sobre los actores permite conocer de manera más precisa el contenido político de la intervención pública, el grado de afectación de la intervención en los diferentes actores.

Los procesos que se dan en desarrollo de un ejercicio de evaluación de políticas consideran:

- Análisis: Descomposición de algo complejo en elementos más comprensibles.
- Seguimiento, monitoreo: Verificación de algo en curso. Es la descripción de la situación u objeto observado.
- Evaluación: Es la medición, calificación o valoración de algo terminado.

Por otra parte, cuando se evalúa es necesario definir:

- ¿Qué evaluar?: la congruencia, los procesos, los resultados, los impactos, las acciones, las necesidades sociales, al gobernante o la relación costo / eficacia.

- ¿Cómo evaluar?: Definición de la metodología, el carácter de la evaluación; estudios de caso, análisis estadístico, análisis de causalidad, indicadores de rendimiento, análisis cualitativo, estudios experimentales.

- ¿Cuándo evaluar?: Se determina por consideraciones técnicas. En términos de oportunidad y frecuencia, obedece a elementos de carácter político como pueden ser; intereses, ideología, propósitos encubiertos o elementos de carácter administrativo como pueden ser la urgencia, necesidad de demostrar eficiencia, etc.

- ¿Qué esperar de la evaluación?: Una utilidad directa, la comprensión de un problema social, el cambio de percepciones, la redefinición de políticas. Los resultados pueden ser un servicio para la política evaluada o una oportunidad para discusión sobre la política «el debate público».

- ¿Quién decide que se evalúa?: Los líderes políticos, los gobernantes, los funcionarios públicos, el legislador, el usuario o beneficiario de una intervención pública. Es necesario

considerar los intereses, valores, objetivos de los «actores de política» afectados.

El objetivo principal es optimizar juicios, opiniones, decisiones de los formuladores de políticas, —tomadores de decisiones—. Se busca «clarificar» cuestiones. Siempre se debe considerar el uso futuro de los resultados y la aplicación posterior de la metodología.

Este tipo de ejercicio evaluador no permite estancarse en una mera observación para explicar regularidades empíricas de un fenómeno observado. Exige producción permanente de información relevante para la resolución de problemas o toma de decisiones que van a transformar permanentemente el objeto observado.

Se debe examinar cada elemento que compone la política —lo que pasó, lo que hay, lo que se diseña—. Considerando escenarios políticos la observación debe estar en la perspectiva sobre valores y cursos de acción preferibles.

Es un ejercicio permanente de observación, análisis cuantitativo sobre programas, consideración de elementos de proyección política para finalmente emitir unas recomendaciones para gestión interna y para gestión del entorno político, las que a su vez retroalimentan nuevamente el proceso de observación. Este tipo de observación y análisis debe dar posibilidades y capacidad de anticipación.

### **Los ámbitos del análisis y la evaluación de las políticas públicas.**

Según el objeto observado hay dos posibilidades de mirarlo: por la posición del observador —Objetiva y subjetiva— y por la lógica del tiempo —pasado, futuro—. La evaluación de políticas públicas tiene

una limitante que está dada al producirse y necesitarse en el contexto real de carácter político de las políticas públicas, dadas las alianzas y conflictos que se producen.

Si partimos de la premisa fundamental de que una intervención pública busca prioritariamente generar «valor público», la mayoría de los esfuerzos de evaluación se ven exigidos a demostrar evidencia empírica de ésta condición, por ende la evaluación de políticas públicas se nutre de aportes evaluativos de muchas disciplinas (psicología, sociología, estadística, economía, etc), para intentar dar estas respuestas.

En la mayoría de las experiencias sobre evaluación de políticas públicas se observa una gran diferencia entre los modelos teóricos diseñados y los ejercicios prácticos aplicados en determinados contextos ya que en éstos se toman elementos de los diferentes modelos. En general las aplicaciones de evaluación de políticas públicas no son muy ortodoxas desde la perspectiva académica. Muchas veces el valor de estos ejercicios está dado en la medida en que permiten analizar comportamientos tendenciales más que observaciones puntuales.

Más que información concluyente muchas veces se tiene es un conjunto de indicadores que ofrecen información sobre distintos aspectos y permiten después de un tiempo prudencial resultados más fiables que pueden estabilizarse para obtener criterios que permitan análisis de tendencias - percepciones. La credibilidad de los resultados depende de la legitimidad de la propuesta pública para los destinatarios más que de los aspectos técnicos considerados.

Finalmente es necesario considerar que la evaluación de políticas públicas no es una práctica neutral y ajena a las relaciones de poder, es un hecho político que forma parte del contexto político.

## ALGUNOS MODELOS DE EVALUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Tomado de Eric Monier

### ALGUNOS MODELOS DE EVALUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS (TOMADO DE ERIC MONIER)

| Tipo de evaluación         | Evaluación de Impacto o de Resultados  | Evaluaciones Operacionales  | Evaluación Libre de Objetivos   | Evaluación de Procesos   | Evaluación Pluralista  |
|----------------------------|--|---|---|--|--|
| <b>Fundamento</b>          | Objetivos claros, precisos y medibles<br>↓<br>RELACIÓN<br>↓<br>Efectos             | Definir si los medios utilizados han permitido alcanzar los resultados esperados y si los medios se usaron acorde con el proyecto y los objetivos iniciales | Identificar en el conjunto de efectos de un programa los que satisfacen necesidades fundamentales.  | Identificar los procesos que se encuentran en el origen de los efectos observables.  | Identificar información que requiere el sistema social para comprender mejor efectos o hechos que aparecen en desarrollo de un programa.   |
| <b>Limitante</b>           | Excesivas suposiciones   | Considera todos los elementos que entran en juego para la puesta en práctica del programa   | Eliminar influencia de objetivos oficiales en las percepciones.   | Interacciones del programa y su entorno  | Aproximación por los actores sociales  |
| <b>Esquema Operacional</b> |  |   |  <p>Nota: Se observan consecuencias positivas en otros terrenos.</p> |  <p>Nota: Util en programas pequeños. Ignoira conflictos</p> |  <p>Sistema evolutivo en el tiempo y en el espacio social.</p> <p>Nota: Búsqueda de solución satisfactoria</p> |

| <b>MODELOS TEÓRICOS EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS</b><br><b>Xavier Ballart – En: Lecturas de Gestión Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996</b> |   |  |                          |  |   |  |   |  |  |
|--|---|--|--------------------------|--|---|--|---|--|--|
|  | Concepto  | Interés Prioritario  | Rol del Evaluador        | Objeto   | Criterios para determinar eficacia  | Métodos  | Perspectivas de Utilización   | Oportunidad de la Evaluación   | Organización de la evaluación  |
| SCRIVEN  | Juicio de valor   | Interés general  | "Valorador"              | Efectos, "goal free"                                 | Objetivos V s necesidad social  | Lógica experimental  | instrumental  | Criterio coste-eficacia  | Operación externa  |
| CAMPBELL   | Producir información para la toma de decisiones   | Grupos políticos responsables del programa   | Metodólogo               | Relaciones de causalidad                             | Objetivos   | ExperimentalCuasi-experimental   | Instrumental, contando con la voluntad política para el cambio  | Voluntad de reforma  | Operación externa  |
| WEISS  | Proporcionar evidencias que pueden ser utilizadas para encontrar soluciones   | Líderes políticos y administrativos  | Educador                 | Efectos, procesos, contexto                          | Objetivos, intereses de stakeholders  | Métodos cualitativos y cuantitativos   | Conceptual  | En función del análisis del programa (ideología, intereses, información)   | Obtener colaboración de las personas que trabajan en el programa   |
| WHOLEY   | Producir información para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimientos y resultados de los programas             | Gestores   | Agente de cambio         | Efectos, actividades y productos                     | Stakeholders  | Análisis de evaluabilidad, evaluación rápida, control de resultados y evaluación intensiva   | Instrumental  | Criterio costo-eficiencia  | Integrar la evaluación al programa, compartir información y conclusiones con el personal y los directivos del programa |
| STAKE  | Información útil para los directamente interesados en el programa   | Servir a las personas que el programa debería ayudar y al profesional que desarrolla el programa | Prestador de un servicio | Actividades del programa no tanto en las intenciones | Cientes, técnicos   | Métodos cualitativos, estudios de casos, entrevistas   | Instrumental, que faciliten el análisis "intuitivo" por parte del lector  | Útil para los miembros del programa  | Observar el programa como herramienta para valorar   |
| CRONBACH   | Entender el problema y el programa, el contexto político y, sobre todo, qué procesos contribuyen a los resultados esperados | Legislador y directivos  | Educador independiente   | Efectos, proceso y contexto                          | Concepto de validez que tiene que ver con la capacidad de producir conocimientos que trasciendan una situación específica | Métodos interpretativos y descriptivos que complementen los métodos tradicionales de muestreo, experimentación y análisis cuantitativo | Utilización conceptual de corto plazo que pretende satisfacer una necesidad de conocimiento que pueda ser extrapolada | En función de la relevancia del estudio y de la de la falta de información |  |
| ROSSI  | Modelizar teóricamente la intervención social buscando su validación  | Responsables de la toma de decisiones  | Metodólogo               | Concepto, implementación y utilidad del programa     | Acuerdos entre Stakeholders y análisis de literatura especializada  | Modelos de impactoTécnicas cualitativas  | Instrumental, conceptual o de utilización política, para atacar o defender  |  | Adaptarse al tiempo y forma de cada programa   |

## El tratamiento de las variables e indicadores para un caso de políticas públicas

Los indicadores deben permitir el análisis del ritmo de comportamiento de un efecto en la sociedad, ej. La salud, la educación, etc., según criterios ampliamente aceptados o incluso el ejercicio se realiza para la prueba y determinación de la capacidad del indicador de mostrar lo que es necesario que reporte. Deben además permitir identificar los campos de acción de las políticas públicas y sus programas y proyectos, al inducir a preguntas sobre cómo actuar según los cambios observados con intervenciones previas.

La información arrojada por los indicadores en políticas públicas no solo identifican los campos de intervención sino también la inmediatez o no de ésta. Existen indicadores «sensibles» que arrojan información en el corto plazo (6 meses-1 año), llamados también «calientes» y los que se modifican solo después de muchos años (5 – 10 años), llamados también «fríos». Los primeros registran hechos de intervención urgente y los segundos tendencias de largo tiempo.

La información que se maneja en políticas públicas generalmente se refiere a situaciones —el contexto— y a procesos —los resultados— en términos del efecto inmediato y de los valores de eficiencia, cobertura, calidad de las acciones para un logro de políticas públicas.

En el proceso de valoración de las acciones producto de una intervención de gobierno es muy importante partir de la consideración de conceptos y variables previas. Se trata de detectar las variables específicas que se relacionan con la situación en cuestión, que permitan identificar los elementos

que de una u otra forma condicionan el desarrollo de una política. Por ejemplo si se trata de un servicio, se considerarán elementos determinantes tanto de la oferta como de la demanda de éste, se realizará análisis de condiciones que determinan preferencias para la actuación y para la aceptación.

Las variables son entonces aspectos que entrañan una significación específica, son en últimas los valores que uno espera se modifiquen con la intervención y en el establecimiento de sus relaciones se estructuran los indicadores e índices.

De otra parte, la estructuración de las políticas comprende los siguientes momentos (contextos) básicos:

- a. El momento en que el propósito gubernamental de estructurar políticas, provoca la concurrencia de actores, tramas y escenarios que *pone en movimiento un conjunto de tensiones y conflictos existentes en la sociedad*. Las tensiones y conflictos dan cuenta de la intención de los agentes, agencias y discursos por lograr que el Estado y el aparato estatal actúen en una dirección específica que favorezca unos determinados intereses. No sólo se trata de un momento en donde la situación presente es el resultado de un conjunto de acciones y decisiones pasadas, que en su tiempo también fue el producto de una puesta en movimiento de intereses y conflictos pasados. También se trata de un momento en donde la situación presente es condición para un conjunto de acciones y decisiones futuras.
- b. El momento en que los agentes y agencias en escena exponen la particularidad y potencia de sus intereses frente a intereses con-

- trarios, configurando un escenario de *reconocimiento de tensiones y conflictos* cuya intensidad varía según la naturaleza y alcance de los conflictos. El reconocimiento conduce a un determinado ordenamiento de los temas o problemas a tratar, según sea la correlación de fuerzas existente y la capacidad de los agentes y agencias para lograr que sus prioridades de decisión y acción, aparezcan como las prioridades a resolver so pena de la desestabilización absoluta.
- c. Una vez se reconoce la existencia de las tensiones y conflictos y se procesa según la correlación de fuerzas presente, los contendientes buscan alianzas o rupturas que modifiquen o consoliden la correlación de fuerzas de tal manera que permita establecer *equilibrios transitorios de tensiones y conflictos*. Se trata de un momento en que los actores en escena buscan alinear las distintas fuerzas en juego (políticas, sociales, militares o económicas), con el propósito de lograr una situación que le dé una salida que sea globalmente aceptada a las tensiones y conflictos presentes. Se habla de equilibrio transitorio en la medida en que, por una parte, la noción de equilibrio hace referencia a una situación de restringida armonía entre las distintas fuerzas en contienda (sea por empate técnico o por victoria de una de las partes) y, por otra, la noción de transitoriedad da cuenta de una situación conflictiva que no está definitivamente resuelta. Si bien es cierto que el equilibrio puede inmovilizar las fuerzas en confrontación, también lo es el hecho de que la inmovilización no significa la eliminación de las confrontaciones.
- d. La situación de equilibrio transitorio debe ser institucionalizada. Esto es, que las pautas que dan fundamento al equilibrio deben ser conocidas, aceptadas y practicadas, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso<sup>2</sup>. Es el momento de la *institucionalización de los equilibrios*, en donde los sectores confrontados encuentran que la adscripción de sus intereses a las instituciones le dan valor y estabilidad no sólo a las instituciones sino también a sus propios intereses. La institucionalización de los equilibrios debe ser interpretada como la puesta en escena de las estructuras, funciones y procedimientos de las normas y de las organizaciones en juego.
- e. La institucionalización de los equilibrios conduce a *la puesta en movimiento del aparato estatal*. Es el momento en donde los intereses e intencionalidades deben traducirse en hechos reales y concretos. Esto es, la incorporación de la técnicas e instrumentos que permitan traducir los intereses, las fuerzas, las tensiones y los conflictos, en objetivos, metas y resultados específicos.

---

2 O'DONNELL, Guillermo y SHMITTER, Philippe, «Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas» No 4, Ed Paidós, Buenos Aires, 1991

- f. La puesta en movimiento del aparato estatal pone en evidencia el *desplazamiento de las tensiones y conflictos de los terrenos políticos a los terrenos administrativos*. Es el momento en que la dinámica de la confrontación política entre los agentes, agencias y discursos se revela a través de la fragmentación institucional, la atomización de las decisiones, la usurpación y superposición de funciones. Es el escenario de las confrontaciones abiertas en donde cada uno de los contendientes busca imponer su control sobre un segmento de la administración pública. Es el terreno abonado del poder burocrático.
- g. El desplazamiento de las tensiones y conflictos, del terreno político al terreno administrativo, impone un gran desafío: la búsqueda de alternativas administrativas (formales o informales) para resolverlos. Es el momento del *restablecimiento del equilibrio transitorio de tensiones y conflictos*, pero ahora en el plano funcional de las organizaciones públicas. En medio de la confrontación un arreglo entre las partes se impone como condición de supervivencia. La fragmentación institucional, la atomización decisional o la usurpación de funciones debe ser sustituida por la acción coordinada, concertada y especializada (en alguna parte de los procesos o las acciones organizacionales) que evite los argumentos en favor de la supresión y despido de las agencias y agentes responsables de la intervención estatal.

El primer momento de puesta en movimiento de intereses y conflictos, está nucleado en torno a la existencia de una *situación detonador*. Es decir,

por un hecho, una circunstancia o un propósito que, por sus dimensiones y formas de manifestación, llama la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar. La existencia de un detonador confiere visibilidad a una particular forma de relación (de crisis o de progreso) entre la sociedad y el Estado. Por su naturaleza, una situación-detonador puede ser reactiva o proactiva. Reactiva cuando el llamado de atención se produce para corregir un desequilibrio o una situación de inestabilidad institucional o de conmoción social. Proactiva cuando el llamado de atención se hace en torno a una expectativa de progreso futuro. A la creación de unas condiciones determinadas que aseguren una evolución favorable de las cosas. Esto es que mientras que la existencia de una situación/detonador *reactiva* revela una situación de bloqueo o conmoción que debe ser atendida por el gobierno para controlar las tensiones y conflictos sobre lo establecido, la existencia de una situación/detonador *proactiva* revela un espectro de nuevos frentes de desarrollo para las acciones públicas, estatales y privadas. No obstante, la valoración gubernativa de la situación/detonador tiene un alto grado de subjetividad y su percepción está altamente subordinado al particular contenido de los proyectos de dirección política y de dirección ideológica que promueven y reflejan los gobiernos a través de la intervención de las organizaciones del Estado.

La situación/detonador se estructura en torno a dos elementos básicos. El primero, un *evento focalizador*, que incorpora a la situación/detonador en una secuencia de acontecimientos de carácter estructural, confiriéndoles integralidad, consistencia y permanencia como eventos de largo aliento. Así como una situación/detonador

refleja un particular momento de las relaciones Estado/sociedad, el evento focalizador es el que permite identificar el cause de crisis o de progreso en que se tales relaciones se desenvuelven. Los eventos focalizadores hacen que la situación/detonador no sea solamente circunstancial (que no afecta la organicidad del Estado), sino que por su naturaleza le imprima un determinado contenido al propósito estatal de intervenir en aquellos puntos que considera cruciales para el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, los eventos focalizadores pueden ser abiertos, es decir pueden generar la conmoción pública y se constituyen en un referente para una acción urgente, o pueden ser cerrados, es decir, que pueden provenir de un requerimiento que aún la población no comprende bien, ni lo necesita.

El segundo elemento que estructura una situación/detonador es la llamada *ventana de oportunidad*, que da cuenta de las condiciones favorables o desfavorables para que la situación/detonador se proyecte como un elemento que posibilita o restringe la trascendencia de las políticas. La ventana de oportunidad activa o deprime la capacidad de acción y control gubernamental sobre el aparato y sus instituciones. Las ventanas revelan el sentido de localización y pertinencia de la situación/detonador. Hacen que tengan relevancia, como factores claves para la estructuración de las políticas. Las ventanas de oportunidad pueden ser reales o virtuales. Es decir, que pueden ser el resultado de

una serie de acontecimientos que efectivamente han sucedido o pueden ser el producto de un artificio gubernamental para asegurar la aceptación política y social en torno a la necesidad de una acción del Estado, cualquiera sea su intencionalidad y alcance.

Los eventos focalizadores y las ventanas de oportunidad, se constituyen en piezas claves para la formación de una *agenda gubernativa*. Es decir, una agenda preliminar de políticas públicas. Por su naturaleza, la agenda se constituye en el mecanismo más adecuado para seleccionar los temas o problemas a tratar y ordenar según las prioridades y acciones que marca el rumbo previsto por el gobernante. La agenda adquiere sentido y contenido gubernativo sólo cuando se pone en una doble perspectiva. Por una parte, cuando se identifican e incorporan los agentes y agencias [y sus intereses] comprometidos directa o indirectamente en la estructuración de las políticas. Y por otra, cuando se consideran los procesos

**La agenda adquiere sentido gubernativo cuando se identifican e incorporan los agentes y agencias comprometidos en la estructuración de las políticas; y cuando se consideran los procesos y rutinas organizacionales que identifican las prioridades.**

y rutinas organizacionales a través de los cuales se identifican, ordenan y ejecutan las prioridades de las decisiones y acciones gubernativas. Mientras que la incorporación de los actores hace referencia a la ne-

cesidad de confrontar la agenda gubernativa con las agendas de cada uno de los intereses individuales o corporativos en juego, la consideración de los procesos y rutinas organizacionales hace referencia a la necesidad de reconocer la no neutralidad del Estado y el aparato estatal como con-

dición para viabilizar cualquier acción estatal. Esto es, el reconocimiento acerca de la existencia de las fuerzas inerciales que subordinan la acción de las organizaciones hacia un tipo de comportamiento determinado, que sólo pueden ser modificadas generando nuevas inercias que quiebren a las anteriores. Algunos autores afirman que «se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas».

La acción de los agentes y agencias se incorpora, a la manera gramsciana, reconociendo tres momentos distintos de la acción colectiva en los procesos de estructuración de las políticas públicas:

- a. El momento de la *constitución como actores*, que consiste en el reconocimiento de los individuos de las condiciones objetivas en que se desenvuelven y del lugar que desempeñan en un determinado escenario de la acción estatal.
- b. El momento de la *toma de conciencia*, que consiste en el reconocimiento que hacen los individuos en torno a los intereses económico-corporativos que, en una primera instancia, guían la integración en colectivos organizados y posteriormente los intereses corporativos globales que, en una segunda instancia, conducen hacia una conciencia de movilización colectiva.
- c. El momento de la *confrontación abierta*, que consiste en el reconocimiento que hacen los individuos de las condiciones estratégicas que

rigen su capacidad de acción y negociación en la estructuración de las políticas.

La incorporación en la agenda gubernamental de actores, procesos y rutinas organizacionales, no sólo puede afirmar o cuestionar los temas, problemas y prioridades de la acción gubernativa que en principio el gobernante había definido como los más importantes. En uno o en otro caso, la agenda debe traducirse y concretarse en *acuerdos*, generalmente de naturaleza política, entre los agentes y agencias en contienda. Los acuerdos se constituyen en el factor que refleja los equilibrios transitorios de las fuerzas e intereses, a que se ha llegado en un momento específico de la contienda. Mientras que el equilibrio radica en la favorabilidad que las fuerzas e intereses le puedan conferir a una acción específica del Estado o a la consecución de un objetivo determinado, la transitoriedad proviene de la incorporación a la agenda gubernativa de otras agendas [conocidas y ocultas] internas o externas al proyecto de gobierno, que por su naturaleza están articuladas en torno a puntos muy vulnerables en la dinámica del conflicto.

Los acuerdos son la base de la *toma de decisiones* mediante las cuales se refrendan (institucionalizan) los equilibrios transitorios en las instancias pertinentes. Cuando la agenda se pone en la perspectiva de actores, procesos y rutinas organizacionales, los acuerdos se deben traducir en decisiones gubernamentales. En sí mismas las decisiones gubernamentales, entrañan la integración de los factores detonadores, los eventos focalizadores, ventanas de oportunidad y las prioridades ordenadas por agenda, de acuerdo con la determinada correlación de fuerzas e intereses en que se mueve el gobernante y su equipo.

La traducción de la intencionalidad de la acción estatal en un conjunto de decisiones, marca un momento crucial en la estructuración de las políticas públicas. El momento de la institucionalización de los procesos políticos de confrontación/transacción, se cristaliza en una toma de decisión que da sentido y especificidad al ordenamiento jerárquico y organizacional establecido en el régimen político. Esto es, el reconocimiento e inscripción, con carácter oficial, de los conflictos que delimitan el margen de maniobra decisional y operativo que tiene cada una de las instituciones que conforman el aparato estatal. Tal reconocimiento e inscripción de los conflictos, tiene lugar en aquellas instancias que por su naturaleza, bajo formas corporativas de representación gubernativa (v.g. consejos de ministros, consejos de gobierno, etc.), dan un contenido específico a la decisión de intervención estatal.

No obstante, la institucionalización es relativa en la medida en que no recoge todos los conflictos que tienen lugar en el conjunto de relaciones Estado/Sociedad. Además de un grado relativo de institucionalización de los conflictos, la toma de decisiones representa una particular opción de dirección estatal y de proyecto ideológico tomada por un gobierno considerando el entorno en que se desenvuelve. En cuanto opción de dirección estatal y de proyecto ideológico, las decisiones deben traducirse y especificarse a través de los *enunciados de políticas públicas*. La institucionalización de las tensiones y conflictos revelan un momento particular de las luchas por la hegemonía. La intención de actuar en una determinada dirección y bajo un proyecto ideológico, debe expresar la puesta en marcha del aparato estatal. La traducción de las decisiones en el enunciado de políticas, im-

pone una triple exigencia: Primero, reconocer e incorporar actores, tramas e intereses en los propósitos y las decisiones de acción y movilización del Estado. Se trata de esclarecer los agentes, agencias, discursos y escenarios institucionales que se constituyen como tales. Trascienden las formas tradicionales de la regulación del bienestar a la regulación de la productividad. Segundo, reconocer e incorporar los distintos grados y escalas que establece el régimen político para estructurar las políticas. Esto es, formular las políticas de acuerdo a los niveles de decisión, organización y operación según la indicación de jerarquías; las estructuras, funciones y procedimientos que establecen los principios organizacionales; y los grados de control y subordinación de que tienen unas autoridades de política por encima de otras. Tercero, conferir visibilidad, operacionalidad y responsabilidad específica, para que los distintos actores comprometidos [directa o indirectamente] en la formación de las políticas, tomen sus decisiones y se movilicen en la dirección correcta.

Más que un momento metodológico, el enunciado de políticas sintetiza el proceso a través del cual se produce el desdoblamiento de la intencionalidad gubernativa estatal en objetivos, medios e instrumentos que dan sentido y contenido a un proyecto de gobierno. El enunciado pone en evidencia el norte hacia el cual se busca navegar. La *definición de una agenda operativa* es la definición de la carta de navegación. La agenda operativa refleja el conjunto de problemas, cuestiones y asuntos que los responsables de traducir los enunciados de política en acciones institucionales han seleccionado y ordenado [según sus prioridades] como objetos de su acción o como objetos sobre los que han decidido que de-

ben actuar o han considerado que tienen que actuar<sup>3</sup>. La formación de la agenda está sometida a la consideración de los problemas y posibilidades de acción que tienen los operadores y las agencias de operación de las políticas públicas. Los problemas y posibilidades de acción no sólo hacen referencia a la capacidad de los operadores y agencias de operación para comprender aprender y difundir los enunciados de políticas en acciones institucionales puntuales, sino también para incorporar el conjunto de intereses y compromisos adquiridos en la ejecución de las políticas públicas.

La agenda operativa debe ser sometida, entonces, a la prueba del *despliegue territorial de las políticas*. Es decir, a la prueba que busca articular las necesidades territoriales con las disponibilidades del gobierno nacional y sincronizar los propósitos a alcanzar con las capacidades de cada uno de los responsables directos o indirectos de las políticas en un país. En el proceso de articulación y sincronía, existen algunos elementos básicos que concurren en la conversión de la intencionalidad estatal, en acciones reales y medibles en los territorios: la identificación, diferenciación y selección de los generadores, facilitadores, receptores, usuarios y be-

neficiarios potenciales y reales de la política que va a ser desplegada hacia los territorios. Esta tarea no sólo permite ajustar la política a la población objetivo y las condiciones en que se hayan, sino también hace posible identificar los instrumentos más adecuados para alcanzar los objetivos, en la medida que pueda determinar la capacidad que tienen las instancias y organizaciones estatales y públicas para asumir las tareas que le sean confiadas.

En este sentido, el despliegue sobre los territorios comprende tres momentos derivados: la anticipación, que consiste en el análisis de riesgos y oportunidades a que está sometido un determinado objetivo o meta; la aplicación, que consiste en la utilización de las técnicas e instrumentos a través de los cuales se busca operar en una dirección determinada; y la apropiación, que consiste en el proceso de privatización de los resultados. Es decir, la apropiación política, económica, social o institucional mediante la cual se espera obtener un rendimiento propio y particular y por tanto diferentes de los demás. Aquí se construye el punto de partida en donde concurren actores, tramas y escenarios, revelando una nueva puesta en movimiento de intereses encontrados.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Abordar los procesos de estructuración de las políticas públicas desde el régimen político abre una veta importante para el desarrollo de los estudios sobre las políticas públicas:

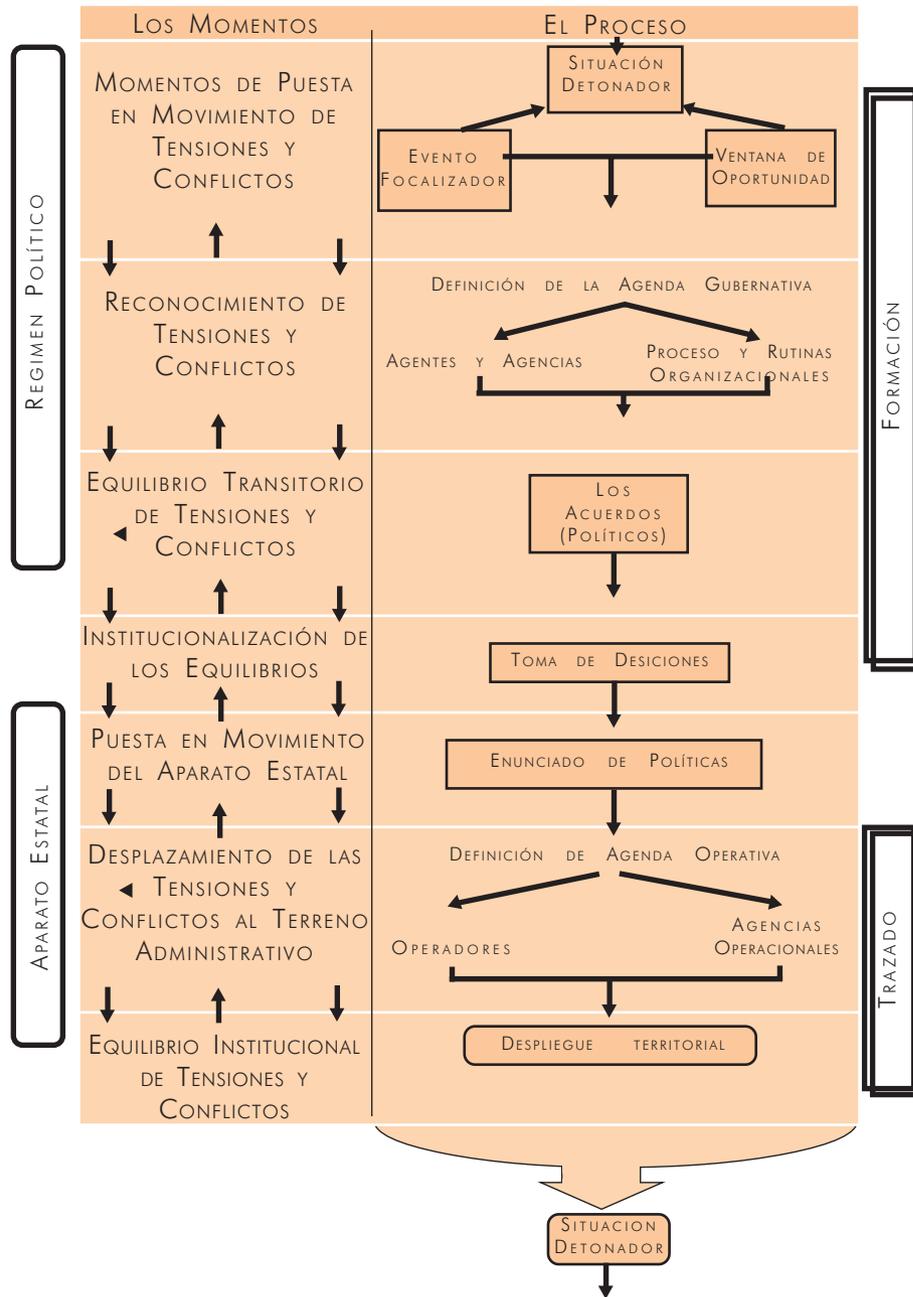
En primer lugar, la conexión de los estudios de las políticas con los estudios sobre el Estado permi-

te que los procesos de producción, implementación y evaluación de las políticas tengan un referente único y concreto: la acción gubernativa. Delimitar los procesos de estructuración (formación y trazado) de las políticas al terreno del gobierno, no sólo permite especificar [con carácter orgánico] el sen-

3 AGUILAR, VILLANUEVA Luis (Editor), *La Hechura de las Políticas. Antologías de Política Pública 2.*, Miguel Ángel Porrua, Grupo Editorial, México, 1993

T  
A  
B  
L  
A  
  
4

MODELO DE ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



tido, alcance y naturaleza de las políticas públicas, sino también diferenciar los campos de relación orgánica entre el Estado y la Sociedad que se pueden potenciar desde las políticas públicas.

En segundo lugar la incorporación de los problemas de territorialidad e institucionalización del orden como referentes claves para abordar los problemas de autonomía de los gobernantes en la estructuración de las políticas, amplía el espectro analítico de los problemas cruciales del gobierno y la gobernabilidad. Mientras que los problemas de territorialidad dan cuenta de los problemas del gobierno como centro de poder organizado (más precisamente de los problemas de centramiento y descentramiento del poder que se produce con la irrupción de agentes y agencias estatales —distintos del gobierno— y no estatales, buscando delimitar y controlar un segmento del poder político), los problemas de institucionalización del orden dan cuenta de los problemas en la capacidad de regulación y control social del gobierno (más precisamente de los quiebres que produce la multiplicación de reglas y normas por fuera de las comúnmente aceptadas. La multiplicación de los canales e instancias de regulación y control de las tensiones y los conflictos políticos, económicos, sociales, etc.)

En tercer lugar, la recuperación del concepto de lo público reafirma la naturaleza pública de las políticas públicas en la medida que permite precisar que el objeto de las políticas está en los espacios de relación que se producen entre la sociedad y el Estado.

Son esos terrenos de la interacción entre uno y otra los que justifican la diferenciación entre políticas privadas, políticas estatales y las políticas públicas. Las tensiones y conflictos intra e inter-organizacionales adquieren un sentido distin-

to cuando son observadas desde lo público. Un nuevo frente de tensiones y conflictos se abre cuando desde las políticas públicas se pueden encontrar situaciones en las que la gestión de lo social puede terminar degradando lo público, así como el propósito gubernamental de regular la intimidad de las personas termina por degradar lo privado.

En cuarto lugar, plantear que los procesos de estructuración de las políticas públicas se desarrollan como un proceso permanente y estable de producción de contextos (recontextualización) significa plantear que las políticas no se producen en unidades cerradas, sino en unidades abiertas cuyos intereses, tensiones y conflictos están en permanente transformación. El objeto de estudio de las políticas no está tanto en indagar los problemas relacionados con el funcionamiento de las organizaciones públicas o los problemas relacionados con el mayor o menor grado de racionalidad en la producción y ejecución de políticas. El objeto está en indagar los problemas que se le presentan al gobernante en la conversión de sus ideas en acciones de gobierno. Las discusiones sobre los problemas en el funcionamiento de las organizaciones públicas o en el grado de racionalidad de las políticas, al ser puestas en la perspectiva del régimen político, trascienden hacia un terreno más rico y potente: el problema del gobierno en acción, como referente de un determinado tipo de relaciones orgánicas entre un Estado y una sociedad. Uno de los aportes más significativos del estudio de las políticas está, sin duda, en el poder explicativo que tienen para superar las distintas definiciones y enfoques del problema de la autonomía gubernativa, para exponerla en los términos que deben ser: el grado de autonomía con que cuenta un gobernante para traducir sus ideas en acciones de gobierno. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Oslak, O. **Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.** En *Revista CLAD, Selección de Documentos Claves VI*; Octubre de 1994; Venezuela.
- Ballart, X., **Modelos Teóricos para la Práctica de la Evaluación de Programas.** En *Brugué, Q. y Subirats, J. «Lecturas de Gestión Pública»*. Editorial Ministerio de Administraciones Públicas, 1996; Madrid.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, **Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas.** No 4, Ed Paidós, Buenos Aires, 1991.
- Aguilar Villanueva, Luis (Editor). **La Hechura de las Políticas. Antologías de Política Pública 2.**, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993.

# RESEÑAS



**LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL RÉGIMEN LEGAL  
COLOMBIANO**

**LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ANTE LAS  
ENTIDADES SUJETAS A SU VIGILANCIA**



# LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL RÉGIMEN LEGAL COLOMBIANO

## ANTECEDENTES LEGALES DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS

**L**a nueva Carta Política de 1991 modificó el sistema constitucional y democrático, optando por un modelo en el cual la sociedad y el individuo ocupan un lugar primordial. Se abandonó la democracia representativa para darle paso a la participativa. La soberanía dejó de residir en la Nación y pasó al pueblo, al establecer la participación directa de la ciudadanía, no sólo en el proceso electoral sino en otros espacios que son de su interés, como la familia, la economía, la administración del Estado y el control de la gestión pública. El ciudadano tiene el derecho y la obligación de participar en la toma de decisiones que lo afecten y de vigilar la acción estatal: ahora la función de gobernar y decidir es compartida.

La Constitución menciona el concepto participación en diecinueve ocasiones, estableciendo que es un derecho y un deber y que, como todo deber, exige un ejercicio responsable. El artículo primero de la Carta dice: *»Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma*

Esta reseña fue elaborada por el Grupo de Atención Ciudadana y la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República.

*de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».*

Sin embargo, hablar de democracia participativa y de soberanía popular en abstracto es como negar su existencia, es necesario implementar mecanismos de participación capaces de materializar tales ideales democráticos. La Ley estatutaria 134 de 1994 fue la encargada de regular algunos de esos mecanismos, como la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, así se abrían los espacios reales para la participación y para que este derecho de la colectividad tomara cuerpo y forma. No obstante, quedaba todavía un tema del cual se hablaba con frecuencia, al que hacían referencia las disposiciones legales y la sociedad lo reclamaba: las veedurías ciudadanas. Si bien la citada Ley, en su artículo 100, las menciona, su desarrollo queda a la espera de una reglamentación particular.<sup>1</sup>

En 1998, la Ley 489 vuelve sobre el tema de la democratización y el control de la administración pública, resaltando que la participación debe llegar más allá de las elecciones, que es un derecho que el Estado tiene que respetar y dentro del cual debe desarrollar su gestión. Las veedurías ciudadanas resurgen de manera tímida en esta ley, como grupos encargados de ejercer control a la administración, la cual está obligada a colaborarles y atender

sus recomendaciones, para que ellas no queden relegadas a simples sugerencias.

Ese mismo año comenzó en el Congreso de la República la discusión sobre la reglamentación de las veedurías ciudadanas, el estudio se prologó por dos años y como resultado se expidió la Ley 563 del año 2000, la cual tuvo una muy corta vigencia porque al ser sometida al análisis de la Corte Constitucional ésta determinó su inexecutableidad, argumentando que fue tramitada como si se tratara de una Ley Ordinaria, cuando la Constitución dispone un trámite de ley estatutaria para el tema de la participación ciudadana. (se exige la aprobación por parte del Congreso de una mayoría absoluta dentro de una sola legislatura, con revisión previa por parte de la Corte Constitucional).

La reglamentación de las veedurías ciudadanas fue aplazada por un tiempo, período que no podía ser muy prolongado, por la importancia del tema y por la necesidad de darle forma y movimiento a un mecanismo existente pero sin aplicación práctica. Entonces, el Congreso abocó la discusión del proyecto, de Ley 149 de 2001 (Cámara de Representantes) y 22 de 2001 (Senado de la República), el cual en su gran mayoría es el mismo presentado en la oportunidad anterior. Actualmente el proyecto aprobado ya por el Congreso, esta siendo analizado por la Corte Constitucional y el país está a la espera de su pronunciamiento.

El proyecto *«por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas»*, consagra de manera resumida, los siguientes temas:

1 «Artículo 100. Ley 13 de 1992.- De las Veedurías Ciudadanas. 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».

## CONCEPTO Y ALCANCE DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS

Las veedurías ciudadanas se presentan como un mecanismo de carácter democrático de representación, capaz de brindarle a los ciudadanos y a las organizaciones comunitarias, la posibilidad de ejercer vigilancia a la gestión pública frente a autoridades del orden administrativo, político, judicial, electoral, legislativo de control, entre otros, abarcando de esa forma una vigilancia a toda la administración pública. Adicionalmente establece que las organizaciones comunitarias podrán adelantar su gestión en todos aquellos ámbitos en los que sean empleados recursos públicos.

Se crea, además, una obligación que recae en los representantes legales de las entidades públicas o privadas prestadoras de servicios públicos, o aquellas encargadas de la ejecución de proyectos públicos, y es la de mantener a la ciudadanía informada de los programas que serán desarrollados, mediante la utilización de medios masivos de comunicación, con el objetivo de que las veedurías conozcan los temas que controlarán y de los cuales deben estar alerta para supervisar que sean atendidas las normas legales y que las actuaciones sean transparentes.

El ejercicio de la participación ciudadana, demanda una organización mínima de la comunidad, por la responsabilidad que merece controlar la adecuada administración de los fondos públicos, por eso se exige que los grupos que deseen

constituir una veeduría atiendan principios propios de una democracia participativa. Los veedores deben ser elegidos democráticamente y una vez definidos los integrantes debe elaborarse un acta en la que se consignen los datos de sus miembros: nombres, nivel territorial para ejercer el control, objeto de la vigilancia, duración del grupo comunitario y su lugar de la residencia. El acta debe ser inscrita en las Personerías o en las Cámaras de Comercio, entidades, que una vez realizada la inscripción, llevarán un registro público de las mismas.

Una vez constituida la veeduría, es indispensable que establezca un programa de acción para organizar su labor y hacerla efectiva, observando reglas claras para actuar. Entonces, tendrá potestad para evaluar la gestión de la administración y la suficiente autoridad para presentarle sugerencias o modificaciones orientadas a una mayor eficiencia, transparencia y obtención de resultados positivos.

En desarrollo de su gestión, las veedurías ciudadanas tienen la tarea de vigilar que la administración cumpla con los principios que deben sustentar el ejercicio de su oficio, tales como los de igualdad, moralidad, economía, eficacia, imparcialidad, celeridad y publicidad. También deben estar alertas para que se realice una adecuada asignación de los recursos públicos, por eso el

**Las veedurías ciudadanas tienen la tarea de vigilar que la administración cumpla con los principios que deben sustentar el ejercicio de su oficio, tales como los de igualdad, moralidad, economía, eficacia, imparcialidad, celeridad y publicidad.**

control ejercido por las veedurías será preventivo y posterior, permitiendo de esta manera la posibilidad de formular recomendaciones oportunas que eviten la pérdida de recursos.

Las veedurías nacen para que los diferentes mecanismos de control, en cabeza de la ciudadanía, adquieran fuerza y sean capaces de detectar fenómenos nocivos como la corrupción y para ser-

virle de apoyo a las personerías, quienes en algunas ocasiones enfrentan una lucha para proteger los intereses de la comunidad sin contar con su colaboración. Con la consecuente democratización de la Administración Pública se logra mejorar la relación entre Estado y particulares, permitiendo a estos últimos asumir el papel de líderes en el proceso de control.

## PRINCIPIOS Y FUNCIONES

Como todo grupo de control, las veedurías deben observar ciertos principios rectores, que enmarquen su labor dentro de parámetros de justicia y efectividad en la gestión. El proyecto de Ley que regula las veedurías ciudadanas menciona nueve principios que deben ser tenidos en cuenta.

El primero es la *democratización*, según el cual no puede negarse a nadie el derecho de participar y las decisiones adoptadas deben ser concertadas, sin dar cabida al abuso de poder, ni a las órdenes dictatoriales. Además los miembros de las veedurías serán elegidos mayoritariamente por los interesados.

La *autonomía* es el principio por el cual las veedurías ciudadanas deben ser grupos conformados libremente, sin presiones e intereses distintos al desarrollo de una labor altruista dirigida a coadyuvar a la administración pública, para sanearla y hacerla más eficiente. Las veedurías no dependerán de ninguna entidad pública y menos aún de los organismos de control; deberán actuar independientemente para proteger los intereses colectivos. En virtud de este principio, los veedores no pueden ni deben ser funcionarios públicos.

La *transparencia* debe regir el comportamiento de los veedores, ninguna información de interés

público puede ser atesorada, a menos que exista alguna reserva legal. Además, los programas y resultados obtenidos podrán ser conocidos por cualquier persona interesada. Como estos grupos trabajan para que los derechos colectivos sean protegidos, deben estar informados de lo que sucede al interior de las entidades del Estado.

La gestión de las veedurías ciudadanas debe hacerse en condiciones de *igualdad*, lo cual significa respeto por la diversidad, que un derecho constitucional. La participación en condiciones desiguales no puede ofrecer resultados efectivos.

Ser veedor es un derecho, pero el ejercerlo conlleva la obligación de actuar con *responsabilidad*. No es admisible un comportamiento que ceda a la materialización de intereses particulares o ilegales; mucho esta en juego y ahí estarán la sociedad y el Estado para que los veedores respondan por sus acciones. Estos grupos están llamados a dar ejemplo a las nuevas generaciones para que sientan que el Estado les pertenece y precisamente por eso es importante participar.

El principio de la *objetividad* se orienta básicamente a la toma de decisiones, el ejercicio del control exige preceptos concretos y precisos para

imprimir certeza a las decisiones y obtener la credibilidad de los ciudadanos.

La *eficacia* es el principio que propende por la satisfacción efectiva de las necesidades colectivas y por la adecuación de las acciones públicas para alcanzar los fines propuestos.

Para lograr certeza en las decisiones adoptadas por las veedurías, la objetividad debe acompañarse de la *legalidad*, la cual enmarca las actuaciones dentro de lo dispuesto por la ley y los estatutos que determinan el funcionamiento de las entidades públicas. La acción de las veedurías protege intereses sociales válidos, pero en su gestión de control no puede atropellar otros derechos legalmente constituidos

Por último el principio de la *coordinación*, que debe ser el primero en tenerse en cuenta para que la labor de las veedurías empiece a mostrar resultados. La armonización y acoplamiento de las labores de las veedurías con las de las entidades del Estado es indispensable para que ambas partes marchen por la misma vía.

Para integrar esos principios y darle organiza-

ción a la tarea de las veedurías ciudadanas, el proyecto de Ley determina claramente sus funciones. Les encarga la tarea de vigilar los procesos de planeación de obras, velando por la calidad en la ejecución de las mismas; la supervisión de los procesos de contratación de las personas o compañías que liciten con el Estado; la vigilancia en la asignación presupuestal de los recursos públicos, para que ella se oriente primordialmente a suplir las necesidades básicas de la población; finalmente los veedores deben velar porque todos los procedimientos que adelante la administración pública respeten y se rijan por lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

Para cumplir con sus funciones, las veedurías ciudadanas, tienen el derecho de obtener información sobre la formulación de políticas, el desarrollo de programas, la celebración de contratos y la asignación de recursos. Este conocimiento les permitirá ejercer un control responsable, pero además les confiere la obligación de comunicarla a la ciudadanía, al igual que la forma en la que adelantaran los procesos de vigilancia y los progresos que logren alcanzar en el ejercicio de su labor.

## DEBERES Y DERECHOS

Las veedurías tienen el derecho de recibir asesoría de los organismos de control, entidades con una preparación técnica calificada para el cumplimiento de las labores de vigilancia. Claro está, que ese derecho no puede confundirse con entorpecimiento de gestión, así las entidades de control deben prestar toda la colaboración posible a las veedurías, pero éstas a su vez deben dirigirse a ellas con el debido respeto, atendiendo las normas establecidas.

Las veedurías pueden dirigirse a la administración pública para solicitar información y las entida-

des están obligadas a dar respuesta y a colaborar en lo que esté a su alcance. Por su parte las veedurías están obligadas a recibir cualquier solicitud de información de la ciudadanía y deberán aceptar observaciones que se presenten con ocasión de su gestión.

Las veedurías ciudadanas cuentan con instrumentos útiles para poder cumplir con sus funciones. Se les da la posibilidad de elevar derechos de petición ante las autoridades públicas, los cuales deben, como lo dispone la Constitución, ser respe-

tuosos. Igualmente podrán intervenir en audiencias públicas, ejercer, cuando sea el caso acciones ante los jueces de la república, y efectuar denuncias de actos u omisiones de servidores públicos que deriven perjuicios para la Nación. Adicionalmente están facultadas para solicitarle a la Contraloría General de la República que ejerza el control posterior excepcional previsto en la ley 42 de 1993.

## EL EJERCICIO DEL CONTROL

A las diferentes veedurías que se organicen les es permitido, en virtud del principio de coordinación, intercambiar información, técnicas y procedimientos entre sí, para enriquecer la labor que realizan y con el objeto de crear una red capaz de hacer más efectiva la labor de fiscalización que les ha sido encomendada.

Con el ánimo de prestarle apoyo a las veedurías y a las redes que se conformen, se prevé la organización de un grupo de apoyo institucional integrado por la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior. También, se creará el Consejo de Apoyo a las Veedurías, conformado por funcionarios delegados de las entidades anteriormente mencionadas y miembros de las redes de veedurías, el cual tendrá como función primordial el establecimiento de las políticas que deben adoptar las diferentes entidades públicas en materia de veedurías ciudadanas.

Para que las veedurías ciudadanas obtengan resultados satisfactorios es indispen-

Para ser veedor ciudadano es indispensable saber leer, escribir y no encontrarse en alguna de las casuales de impedimento consagradas en la ley. Los ediles, concejales y congresistas, no pueden ocupar el cargo de veedores, pues el vigilado no puede ser a la vez vigilante, además se evita que los veedores se vean comprometidos por conflictos de intereses en la labor altruista de vigilancia que desempeñan.

sable que internamente estén debidamente organizadas. Como primera medida los grupos deben integrarse de manera voluntaria y teniendo como referencia intereses y necesidades comunes. Una vez identificado el sector que será vigilado, los veedores deben recibir algún tipo de capacitación que emplee un vocabulario de fácil entendimiento, que les permita comprender el funcionamiento de la administración para poder controlar con conocimiento y no por simple intuición. La capacitación debe tener continuidad, su interrupción generaría traumatismos en el aprendizaje, que se verían reflejados en el momento de ejercer la gestión, sacrificando el principio de la objetividad.

Una vez recibida la capacitación, los grupos deben tener claros sus metas y objetivos para poder individualizar los problemas de su interés y de inmediato idear las soluciones. Un grupo que controle y se limite a formular críticas no construye sino que crea problemas adicionales. Las entidades del Estado necesitan veedurías comprometi-

**Las veedurías son el resultado de un gran avance en el proceso de democratización de país, pero debe lucharse contra la tensión entre las partes que empezarán a interactuar. El ciudadano sospecha de la administración y a ésta no la convencerá la idea de ser vigilada.**

---

das con él, interesadas en la obtención del beneficio común. La crítica sin una recomendación destruye y sería un obstáculo en la búsqueda del interés general.

Sin embargo la capacitación en temas relacionados con el objeto del control no es suficiente, se hace necesaria la preparación en técnicas de comunicación útiles para establecer buenos lazos con las entidades públicas y en especial con los organismos de control. Las quejas presentadas deberán respetar un orden lógico de llegada, ninguna puede considerarse más importante que otra ni tener prelación en atención a la persona que la presente. Por su parte la administración no puede ignorar al ciudadano o

a los veedores, contestando sus peticiones con evasivas o respuestas superficiales que en nada contribuyen a la labor de cooperación que debería imperar en la relación Estado –Sociedad.

Las veedurías ciudadanas, como mecanismo de participación ciudadana son el resultado de un gran avance en el proceso de democratización de país, pero debe lucharse contra la tensión creada entre las partes que empezarán a interactuar. El ciudadano sospecha de la administración pública y a ésta no acaba de convencerla la idea de ser vigilada. Es indispensable un cambio de actitud útil para esperar resultados positivos de la entrada en escena de las veedurías ciudadanas. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de Colombia de 1991 con sus reformas.
- Ley 134 de 1994
- Proyecto de ley No.149 de 2001 – Cámara de Representantes- y No.22 de 2001 - Senado de la República-, «**Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas**».

## SEMINARIOS REGIONALES SOBRE CONTROL FISCAL

# LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ANTE LAS ENTIDADES SUJETAS A SU VIGILANCIA

Esta reseña es una compilación elaborada por la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal y la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría general de la República, a partir de las exposiciones realizadas durante los eventos.

**L**a Auditoría General de la República —AGR— se trazó como objetivo prioritario acercarse a sus entes vigilados mediante programas de capacitación y apoyo, con el fin de garantizar el mejoramiento continuo de su labor. Para ello ha realizado siete seminarios, en los cuales se convocó a los funcionarios de las Contralorías de la jurisdicción de cada una de las Gerencias Seccionales de la AGR.<sup>1</sup>

El contenido temático de los seminarios abarcó aspectos referentes al mejoramiento de las contralorías, ofreció capacitación a los funcionarios participantes y abrió espacios de discusión conceptual sobre la problemática del control fiscal. Además, se precisaron los criterios establecidos con respecto al proceso de «Rendición de Cuen-

---

1 A los seminarios han asistido 507 funcionarios del sistema de control nacional y regional, el cual incluye la AGR y las 68 contraloría vigiladas.

tas» y la información complementaria que deben reportar los entes de control.

Se enfatizó en la divulgación de las políticas y directrices respecto a la dimensión del control fiscal y cada conferencista profundizó sobre un aspecto en particular. Se inició con el tema «*Misional*» y una capacitación en diseño de planes estratégicos y planes generales de auditoría, aspectos fundamentales para el desarrollo de cualquier proceso auditor.

El ciclo de conferencias continuó con una disertación alrededor de dos temas: «*La Institucionalidad y el Control Macrofiscal*». En el primer tópico se resaltó la importancia de establecer *arreglos institucionales* adecuados entre las entidades públicas del país -resaltando las involucradas en el sistema de control vigente- de tal forma que se resuelvan las competencias respectivas bajo un esquema acordado de reglas de desempeño. Al respecto, se presentó durante la charla una introducción académica al tema de las instituciones y su contribución al desarrollo. Posteriormente, se realizó un análisis de las competencias macro de los entes de control, la evaluación crítica del cumplimiento de aquellos preceptos en los años recientes, y se realizó un llamamiento a la responsabilidad de los funcionarios públicos de los organismos de control y de las otras entidades en cuanto al desempeño de los indicadores económicos y sociales del país. Se concluyó insistiendo en la necesidad de hacer reformas al control fiscal con criterios que vayan más allá del ahorro público y que involucren las interrelaciones del sistema de control con dichas competencias dentro del legislativo y el ejecutivo.

La conferencia sobre «*Responsabilidad Fiscal*» tuvo como temática central el análisis del concepto de responsabilidad fiscal, sus elementos y las difi-

cultades de la aplicación de la Ley 610/2000. Seguidamente se desarrolló la explicación sobre la distribución y delegación de competencia al interior de la AGR y los criterios de evaluación del área misional de las contralorías que adelantan procesos de responsabilidad fiscal, sancionatorios y de jurisdicción coactiva, según las metodologías de revisión. Por último, se hizo una presentación sobre la propuesta de suprimir el proceso administrativo de responsabilidad fiscal por una acción contencioso administrativa de responsabilidad fiscal, con miras al fortalecimiento del proceso auditor.

Sobre el tema «*Contratación Estatal*», se señaló que en virtud de los cambios producidos en los inicios de la década del noventa, el contrato estatal se reveló como el principal acto de gestión fiscal. Se añadió que hasta el presente la legislación ha sido prolífica y toda ella ha estado alinada hacia la creación de un ambiente favorable para la participación privada de forma tal que se tornó en una necesidad existencial. Las nuevas regulaciones no obedecieron, exclusivamente, a la refinación del régimen de contratación administrativa en nuestro país sino especialmente a un cambio sustancial de modelo económico impulsado y antecedido por criterios como eficiencia, disminución de costos, distribución del ingreso, desarrollo de las fuerzas productivas, incremento de la tecnología y fortalecimiento de la participación ciudadana.

Al efectuar un balance de la ejecución de ese modelo de gestión se observó que en el mismo abundan fallas estructurales y que al contrastarlo con sus resultados en el país (y en Latinoamérica en general), el balance de este proceso resulta bastante desalentador, pues no sólo arroja un panorama social desolador (desempleo, concentración de la propie-

dad, aumento de tarifas) sino que aún en el escenario propio de las eventuales bondades de la participación privada los cometidos no se han cumplido. Se concluyó añadiendo que en los procesos de enajenación accionaria y concesiones se han generado dudas en torno a la protección al patrimonio público, de donde vale la frase *Abyssus abyssum invocat*.

Las exposiciones relacionadas con el «*Presupuesto Público*» se orientaron esencialmente a la ejecución del gasto, ya que es el área sobre la cual recae la mayoría de las investigaciones de carácter fiscal contra los funcionarios públicos, al ser el tema más susceptible de presentar irregularidades. Los conceptos más importantes sobre los cuales se hizo énfasis fueron: manejo de certificados de disponibilidad, registros presupuestales de los compromisos, obligaciones contractuales, flujos de pagos, autorizaciones para comprometer apropiaciones de vigencias futuras y régimen de reservas presupuestales.

En la charla sobre «*Metodologías*» adoptadas por la AGR, para llevar a cabo el proceso auditor a sus entes vigilados, se partió del concepto que rendir y calificar cuentas no sólo es un mecanismo para conocer, medir y evaluar la gestión de los administradores de los recursos del Estado, sino que es también un proceso humanizante, toda vez que controla la elaboración de planes, proyectos y su ejecución para beneficio social y del individuo.

Las metodologías son un instrumento para hacer controles financieros, de legalidad, de gestión

y resultados, elaboradas con la experiencia y la investigación, en el desarrollo histórico y legal de la AGR, que recoge normas de auditoría internacionales y gubernamentales, lo mismo que indicadores de gestión y fundamentos prácticos. Ello, permite al auditor llegar a emitir opiniones de auditoría y recomendaciones para encausar la gestión pública dentro de los conceptos de eficiencia, eficacia y economía. Se buscó que evaluador y evaluados conocieran y compartieran experiencias y opiniones, en un proceso de retroalimentación para beneficio del sistema de control fiscal y también social.

Los seminarios también fueron útiles para realizar una evaluación estadística sobre la gestión regional del control fiscal, a cargo de los gerentes seccionales de la AGR y para recopilar información importante, especialmente a través de la experiencia del «*Taller sobre Rendición de Cuentas*» el cual representó un buen ejercicio

**El contenido temático de los seminarios abarcó aspectos referentes al mejoramiento de las contralorías, ofreció capacitación a los funcionarios participantes y abrió espacios de discusión conceptual sobre la problemática del control fiscal.**

pedagógico para los participantes. La evaluación permitió levantar un diagnóstico sobre los problemas generales del control fiscal en Colombia, con base en lo que piensan los funcionarios de las contralorías, en tanto identificación de los problemas y sus posibles soluciones.

En este interesante proceso de evaluación, los participantes destacaron algunos aspectos críticos del modelo de control fiscal y propusieron soluciones a los que consideraron los principales problemas para su eficiente desempeño, observaciones que con la actual coyuntura vale la pena traer a colación:

- Aunque existen suficientes métodos y procedimientos para ejercer un buen control fiscal, se requiere voluntad, desde los niveles superiores hasta los más bajos, para su aplicación en forma técnica, imparcial e independiente de cualquier influencia indebida. Las contralorías y la AGR deben trabajar para mejorar esta situación, convirtiéndose en asesores y organizando, con mayor frecuencia, talleres orientados en tal sentido.
  - Las personas encargadas del manejo de recursos, del control y la comunidad en general deben tomar conciencia frente a sus responsabilidades, desarrollar sentido de pertenencia y trabajar conjuntamente para erradicar la corrupción.
  - El control debe agregar valor a los sujetos vigilados, y debe ser ejercido de manera oportuna y en tiempo real. Debe desarrollarse el control de advertencia, dársele mejor aplicabilidad al control posterior y utilizarse adecuadamente el control concurrente.
  - Debe procurarse una mayor independencia de los organismos de control fiscal, la unificación de criterios, conceptos y metodologías en las diferentes contralorías y la resolución de los vacíos de la Ley fiscal.
  - Debe cambiarse el sistema elección de los contralores, teniendo en cuenta los meritos y la formación de los candidatos, acabando con las ingerencias políticas y buscando que la figura del contralor sea independiente y no tenga relación con el órgano fiscalizador.
  - Las rentas para funcionamiento de las contralorías no deben depender de las corporaciones públicas como asambleas y concejos. Se debe buscar que por Ley se disponga de un fondo común, manejado por el gobierno nacional para el financiamiento de todas las contralorías
  - Se debe construir una red de información que capte y organice los datos por grandes centros y suministrar tecnología de punta a los organismos de control. También, mejorar la selección y el compromiso de los funcionarios de las contralorías y las actividades de capacitación y fortalecer la carrera administrativa.
  - Se deben establecer herramientas jurídicas más efectivas para los procesos administrativos sancionatorios y de jurisdicción coactiva. Las investigaciones no deben cerrarse por término sin conocerse los motivos. Los procesos de responsabilidad fiscal deben ser conocidos por la jurisdicción contencioso administrativa.
  - Se deben fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y fomentar la capacitación de las comunidades, especialmente en lo que tienen que ver con ética, principios y valores, sin dejar de lado la constitución, los procesos y la valoración de los temas ambientales.
- A manera de conclusión y de forma reiterada, se resaltó en ese espacio que los problemas del control fiscal en Colombia se deben principalmente a aspectos financieros, administrativos y legales, entre los cuales se incluyen el proceso de elección de los contralores, la falta de unificación de criterios y de metodologías, la poca credibilidad sobre el trabajo de las contralorías, los conflictos de competencias y la politiquería. 

