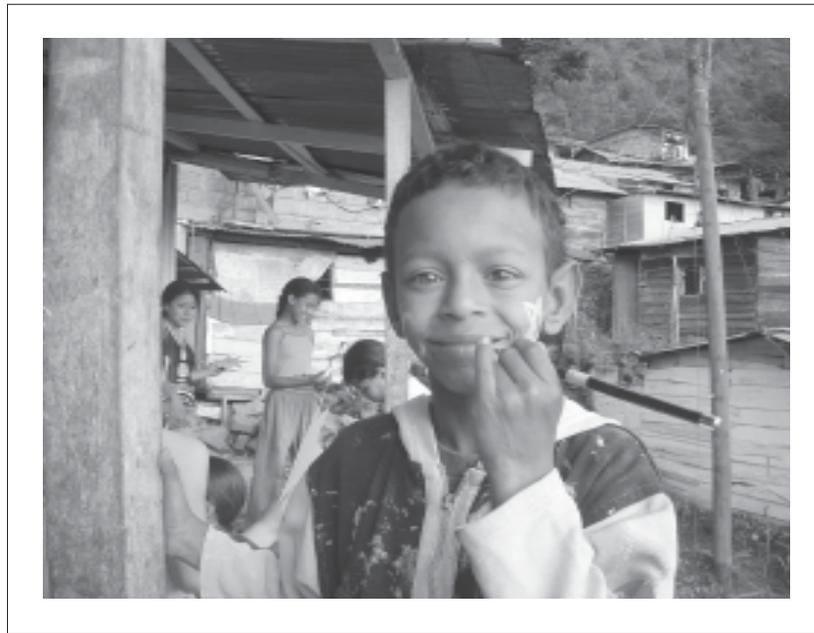


# POLÍTICA Y SOCIEDAD







# LA ESTRATEGIA DE LOS PACTOS DE TRANSPARENCIA EN COLOMBIA\*

POR JACQUES MERAT<sup>1</sup>  
ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL<sup>2</sup>

*“Para los colombianos, la  
corrupción aparece como la  
principal justificación para  
un golpe de estado”.<sup>3</sup>*

\* Artículo recibido en marzo de 2006.  
Artículo aprobado en mayo de 2006.

<sup>1</sup> Sociólogo y politólogo, Magíster en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Neuchâtel (Suiza).

<sup>2</sup> Politólogo, Magíster en Ciencias Políticas y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Ginebra (Suiza).

<sup>3</sup> Encuesta del *National Democratic Institute*, del Centro de Nacional de Consultoría y de la Fundación Buen Gobierno, realizada en 2004 y financiada por la Usaid.

## INTRODUCCIÓN



Douglas North (1993, 16) define las instituciones “como las limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos”. Sin ellas, la lucha de los individuos para la promoción de sus intereses, a menudo opuestos, podría implicar el empleo sistemático de medios violentos y la conversión de la sociedad humana en un lugar poco recomendable.

Las sociedades humanas han pasado por diferentes tipos de regímenes, cada uno pertrechado de un conjunto de reglas propias. La sociedad medieval occidental estableció reglas para regular las interacciones entre tres categorías exclusivas de personas: la nobleza, el clero y el campesinado. La sociedad colonial igualmente definió normas para regular las interacciones entre los colonizadores y los colonizados. Los regímenes democráticos, a su vez introdujeron pautas que deben asegurar la vigencia del concepto de ciudadanía mediante el desarrollo de instituciones que permiten la participación política, las libertades civiles y un mínimo de garantías económicas para todas y todos.

Las instituciones formales, el régimen oficial, siempre coexisten con instituciones informales. North usa el término “limitaciones informales” (ibíd., 17) para designar las “costumbres, tradiciones y códigos de conducta resistentes a las políticas deliberadas”, que implican cierta coerción para garantizar su observancia. North añade que las limitaciones informales “no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico” (ibíd.).

Es en ese marco teórico general donde el presente artículo quiere presentar los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el contexto violento colombiano, particularmente en zonas periféricas, tales como el municipio de Tumaco, situado en la costa pacífica del Departamento de Nariño (suroccidente del país). Sin duda, la definición que Trans-

parencia Internacional da de la corrupción como “el abuso de un poder delegado para fines privados”<sup>4</sup> puede entenderse en Colombia en referencia a la dificultad de muchos para aceptar las reglas del juego democrático. Como dato adicional, en el caso que nos ocupa, nos parece pertinente señalar que, según el Banco Mundial (2002, 932), la sociedad colombiana sería más consciente del problema de la corrupción que los países vecinos, pesar de soportar menos problemas de corrupción tradicional<sup>5</sup> que estos países. En cambio, Colombia aparece en peor posición que sus vecinos en cuanto a la captura del Estado por poderosos grupos económicos, quienes financian generosamente campañas políticas con el fin de orientar a su favor la definición de leyes y las decisiones administrativas. Los narcotraficantes, los grupos paramilitares y los grupos guerrilleros ocuparían un lugar crecientemente importante en este tipo de corrupción. (ibíd., 936).

En su primera sección, el artículo se propone dar una mirada a la violencia en relación con la realidad institucional del país. La segunda sección expone en muy grandes líneas lo que podría ser una estrategia de intervención acorde con esa realidad institucional. La tercera enfatiza en la importancia de la sociedad civil en todo proceso de fortalecimiento institucional, mientras la cuarta considera criterios determinantes para una participación constructiva de la sociedad civil. La quinta sección presenta una iniciativa colombiana de fortalecimiento institucional: los Pactos de Transparencia, los cuales involucran tanto al gobierno central y los entes descentralizados como a la sociedad civil del nivel local. Se trata de una estrategia que, por los resultados alcanzados hasta ahora, parece muy prometedora para la suerte de la participación en Colombia. Finalmente, la sexta parte del ensayo ilustra la aplicación de un pacto de transparencia en el municipio colombiano de Tumaco, que se ha caracterizado por sus altos niveles de corrupción y la presencia de actores armados irregulares.



## MIRAR EL CONFLICTO DESDE EL TERRENO DE LA INFORMALIZACIÓN COMPETITIVA

Colombia lleva muchos años de violencia, a tal punto que ese parece ser el estado “normal” del país. Sin embargo, para muchos de los que han trabajado en zonas violentas es evidente que la violencia se ha ido transformando con el correr del tiempo.

Las metas políticas iniciales de los grupos alzados en armas talvez ya no son tan prioritarias, por lo menos en su actividad diaria, mientras que adquieren mayor importancia objetivos relacionados con la obtención de recursos económicos. Con frecuencia, se trata de defender estructuras económicas clandestinas ligadas al control territorial para la producción de estupefacientes y a prácticas de extorsión de recursos fiscales y presupuestales de los entes territoriales y de los ingresos de la economía privada local.

Aunque la siguiente hipótesis esté lejos de ser totalmente comprobada, nos parece conveniente tomarla en consideración: si en las organizaciones (privadas, públicas o clandestinas) la autoridad se ejerce básicamente mediante el control sobre la movilización y la distribución de recursos y beneficios (salarios, perspectivas de carrera, reputación), resulta que, en los lugares de producción de estupefacientes y de extorsión de recursos públicos, es decir, en el ámbito local, los fuertes nexos existentes entre organizaciones de narcotraficantes, grupos alzados en armas y alcaldes que controlan recursos fiscales restan potencialmente autoridad o capacidad de mando a los dirigentes o representantes nacionales de estos mismos grupos. Así es muy posible que las decisiones relativas a las transacciones de estupefacientes y la extorsión de recursos fiscales sean adoptadas por los actores locales, es decir,

por las personas que están al mando de la instancia local. De modo que los grupos armados y las organizaciones delictivas “locales” ganan autoridad con relación a los cuadros del orden nacional. Para los grupos armados locales, constituidos frecuentemente por jóvenes de bajo nivel escolar para quienes las motivaciones principales se fundan en ganar un buen sueldo y ser reconocidos socialmente, lo importante es que se mantenga la situación tal cual está, porque es más provechosa que cualquier otra alternativa. Los mandos medios, que son sus dirigentes inmediatos, tienen un fuerte interés en el control de los territorios y en la acumulación de propiedades. Entonces, los cuadros políticos o dirigentes de nivel nacional ya no tendrían otro papel que el de defender la continuación de la situación de violencia a través de su apología y justificación. Si no respaldan las acciones de las estructuras económicas ilegales podrían simplemente ser dejados de lado. Su utilidad dependería estrechamente de su capacidad de apología y justificación en los diferentes escenarios de opinión (sociedad civil colombiana, actores internacionales). Si esta hipótesis es cierta, el centro de gravedad del poder de las organizaciones ilegales se habría desplazado hacia lo local.

Esto pone al país en una situación que muchos consideran como compleja, pero que realmente se puede explicar de manera sencilla si se utiliza el enfoque neoinstitucionalista propuesto por Gretchen (2004) y basado en el desarrollo de las ideas de North (1993). Según Gretchen, las instituciones son las reglas y los procedimientos que estructuran la interacción social, porque limitan y posibilitan el comportamiento de los actores.<sup>6</sup> Estas instituciones pueden ser formales o informales. Lo que caracteriza a las instituciones formales es que son creadas, difundidas y defendidas por medio de canales ampliamente aceptados como oficiales.<sup>7</sup> En cambio, las

<sup>4</sup> “Corruption is the abuse of entrusted power for private gains” [www.transparency international.org](http://www.transparencyinternational.org)

<sup>5</sup> La corrupción tradicional se refiere a irrespetar los deberes propios de una función pública para fines privados.

<sup>6</sup> “Rules and procedures that structure social interaction by constraining and enabling actors’ behavior” (Gretchen, 2004, 727)

<sup>7</sup> “... formal institutions are rules and procedures that are created, communicated, and enforced through channels widely accepted as official” (ibíd.)

instituciones informales se constituyen mediante reglas no escritas y generalmente operan por fuera de los canales oficiales.<sup>8</sup>

La permanencia en Colombia de grupos armados y de organizaciones de narcotraficantes, que mantienen un sistema económico paralelo, pone al país, sobre todo a las zonas con fuerte presencia de estas organizaciones, bajo el imperio de instituciones informales. Sus reglas, generalmente no escritas, son comunicadas e impuestas, volviéndose así instituciones paralelas a las oficiales.

Es importante anotar que las reglas informales establecidas por los actores ilegales se interconectan con reglas informales que rigen también en el seno del Estado, de forma tradicional y más en el sentido de North (1993): desde hace lustros, por ejemplo, los funcionarios y la clase política están acostumbrados a aplicar reglas informales en la distribución de los puestos públicos o en el otorgamiento de los contratos públicos (nepotismo, clientelismo). Estas instituciones subsisten a pesar de los avances logrados en la lucha contra esta informalidad tradicional en la última década. Por lo tanto, existe el riesgo de que las nuevas modalidades de informalidad institucional se apoyen y se acoplen con los aún importantes residuos de informalidad tradicional, afectando así, una vez más, las instituciones formales.

Al cruzar dos variables (efectividad-no efectividad y efecto divergente-efecto convergente), Gretchen (2004, 728), propone una tipología de las instituciones informales. El primer tipo de instituciones es complementario de las instituciones formales efectivas. El segundo tipo está conformado por las instituciones informales que se “acomodan” con instituciones formales efectivas. El tercer tipo son las que substituyen a instituciones formales inefectivas, y el cuarto tipo hace referencia a las que compiten con instituciones formales inefectivas (ver tabla 1). La efectividad o no efectividad de las instituciones formales, compuesta por el conjunto de normas y mecanismos para su cumplimiento, depende precisamente de la capacidad de los canales oficiales para imponer el cumplimiento de sus reglas.

Nos parece que en Colombia, y con mayor frecuencia en zonas de conflicto, nos encontramos con el caso de instituciones informales que compiten con instituciones formales no efectivas. En algunos casos tenemos la impresión de que se podría proponer la presencia de instituciones informales sustitutivas, es decir, convergentes con el fin buscado por las instituciones formales y aceptadas por la colectividad. Eso podría ocurrir, por ejemplo, cuando los grupos ilegales alzados en armas cobran “vacuna” a empresas de extracción de recursos naturales para invertirlos en obras sociales, porque el Estado no lo hace a pesar de estar contemplado en la ley o porque el hecho de hacerlo puede ser percibido como justo (estilo de “El Zorro”). Existe también cierta convergencia y aceptación colectiva de las llamadas labores de limpieza social, por medio de las cuales “se remedia”, de manera informal y brutal, el asedio de la delincuencia común. Sin embargo, en el caso de las “vacunas”, el empleo con fines sociales de los recursos obtenidos no es muy común. Generalmente su destino es el sostenimiento de cuerpos armados y la provisión de rentas personales sin objetivos sociales palpables. El efecto de estas exacciones “institucionalizadas” no puede ser considerado como convergente y substitutivo de un impuesto cuyo fin sería la redistribución a través de la inversión en bienes colectivos. Es discordante con los efectos buscados por las instituciones formales, que condenan el enriquecimiento particular mediante el uso de la amenaza (la extorsión) como condición para una convivencia pacífica.

De acuerdo con lo precedente, postulamos que Colombia vive una situación en la cual grupos minoritarios logran provocar mediante instituciones informales competitivas unos efectos divergentes, en detrimento de las instituciones formales previstas para sostener un proyecto de nación aceptado por las mayorías. La presencia de una fuerza de coerción armada y de importantes recursos económicos facilita el mantenimiento de estas instituciones informales competitivas y hace que la búsqueda de la efectividad de las instituciones formales sea particularmente difícil.

**Tabla 1**

Impacto. La institución informal es:	Las instituciones formales son efectivas	Las instituciones formales no son efectivas
Convergente	<p><i>Complementariedad:</i> como una tarea de ayuda recíproca entre vecinos de barrios populares, una institución informal puede ayudar a la Alcaldía de Bogotá a obtener el pago voluntario del impuesto predial (figura formal efectiva en Bogotá), porque la gente está acostumbrada a sacrificar parte de sus recursos para lograr un beneficio compartido de manera colectiva. El pago del impuesto predial, posibilitará, por ejemplo, la construcción de una escuela en el barrio.</p>	<p><i>Sustitución:</i> las campañas de limpieza social organizadas por comerciantes son una institución informal que substituye a la presencia efectiva de la policía en muchas ciudades y barrios de Colombia. Aunque la manera no es concordante con el marco legal, el efecto, el orden público, lo es. Este tipo de instituciones informales desaparecerían, sin problemas, ante una mayor efectividad de las instituciones formales.</p>
Divergente	<p><i>Acomodamiento:</i> la influencia de los ex presidentes en la escogencia de los candidatos oficiales de los partidos políticos tradicionales a la Presidencia es una institución informal que ha permitido a las familias dirigentes históricas no perder su dominio a pesar de la obligación de pasar por el trance electoral. El acomodamiento se da para provocar efectos no abiertamente aceptados según las instituciones formales (¿qué tal si el nombramiento de los candidatos por los ex presidentes fuera una ley?), pero sin violar estas últimas. Se mantiene porque finalmente es casi normal. Eso sucede, por ejemplo, cuando la evolución institucional formal es más rápida que la evolución de las relaciones de poder históricas y las prácticas correspondientes. En este caso el "guino" de los ex presidentes coexiste amablemente con una institución formal efectiva: las elecciones presidenciales con sufragio universal.</p>	<p><i>Competición:</i> la famosa regla del 10% de comisión personal aplicada por los gobernantes en los contratos públicos es una institución informal divergente con las instituciones formales, que prevén que los funcionarios son servidores públicos y que de ninguna manera los puestos públicos deben ser aprovechados para el enriquecimiento personal. Lo mismo pasa con las "vacunas" aplicadas por los grupos alzados en armas. El efecto de este tipo de instituciones informales es fundamentalmente divergente en la medida en que socava principios constitucionales como la equidad, la prohibición del abuso de poder y la sujeción del poder armado al poder civil. La compra de votos y la distribución de puestos públicos a seguidores de miembros de la rama legislativa a cambio de la aprobación de leyes pertenecen también a este tipo, bajo la forma de <i>clientelismo</i>. El problema de estas instituciones informales competitivas es que no desaparecerían automáticamente en caso de fortalecimiento de las instituciones formales, ya que sus defensores tienen intereses y posiciones importantes y son capaces de mantenerlas en función.</p>



## LAS ESTRATEGIAS PERTINENTES

Ahora bien, es claro que el conflicto tiene también una dimensión estructural. Por ejemplo, los niveles de desigualdad crean tensiones fuertes. Disponer de más oportunidades educativas sería indispensable. Solamente en la medida en que la juventud esté más preparada se logrará escapar al círculo

vicioso de la vinculación de los jóvenes a grupos armados que organizan circuitos económicos informales basados en la extorsión y la clandestinidad, que refuerzan las instituciones informales competitivas y debilitan las instituciones formales. Está comprobado estadísticamente que existe una relación entre mayor nivel de educación de los hombres jóvenes y reducción de la probabilidad de su vinculación a grupos armados (Collier y Hoeffler, 2002). Está igualmente confirmado que una mejor educación permite un mayor crecimiento económico (Hogveen y Schipper, 2005).

<sup>8</sup> "We define informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels" (ibíd.)

Por lo tanto, lograr revertir la tendencia a la *informalización competitiva* requiere la puesta en marcha de un conjunto de medidas coordinadas. Esfuerzos aislados no coordinados tienen poco efecto. Por ejemplo, el trabajo hecho con miras a la preparación y organización de diálogos de paz solo puede ser exitoso cuando previamente, en las zonas dominadas por sistemas económicos informales respaldados por las armas, exista no solo un esfuerzo significativo para imponer el cumplimiento de las leyes por medio de un cuerpo armado oficial, sino cuando, al mismo tiempo, se pueda contar con una administración civil eficaz y eficiente, que use los recursos de inversión social de manera óptima y en el interés de los ciudadanos. Sin esta coordinación se corre el riesgo de invertir inútilmente muchos esfuerzos en diálogos de paz. No puede haber paz sin una política de seguridad coordinada con una administración pública y una política social efectivas.

Consideramos que en Colombia se podrían obtener importantes “ganancias” con solo una mejora en el funcionamiento del Estado (Kaufmann, 1999). Reformas formales al marco de distribución y redistribución de los recursos no son absolutamente necesarias. Solamente con mejorar el cumplimiento del marco constitucional y legal actual se permitirían enormes avances en términos de oportunidades para la población pobre. No es necesaria una nueva Constitución, sino avanzar en el cumplimiento de la actual. Dicho de otro modo, es más importante mejorar el cómo que el qué. Esto es particularmente importante, si se tiene en cuenta la reconocida urgencia de una mejor optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales de América latina (Clad, 1998, 11).



## EL ESPACIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL

Hoy en día el papel primordial desempeñado por la sociedad civil en los procesos de desarrollo es innegable. Su labor en el fortalecimiento de las

instituciones formales –otra manera de definir la gobernabilidad– es sumamente importante.<sup>9</sup> Putman (1992) publicó uno de los primeros estudios, y el más famoso, sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo social y económico, y en él comparó el desarrollo de Italia del norte (hoy una región con gran capacidad industrial) con el de Italia del sur (relativamente subdesarrollada). El autor considera que el mayor desarrollo del norte italiano se debe a la naturaleza de la sociedad civil y al control que operaba sobre el funcionamiento del Estado. En pocas palabras, en esa región han existido muchas asociaciones que gozan de cierta autonomía<sup>10</sup> frente al gobierno y a los partidos políticos mayoritarios, reflejo de una economía dinámica liderada por una multitud de pequeñas y medianas empresas, que han exigido al gobierno, a los partidos políticos dominantes y a los funcionarios públicos un buen nivel de cumplimiento con las instituciones formales. Al contrario, en el sur de Italia la sociedad civil ha sido débil, con pocas asociaciones autónomas y activas, el resultado ha sido un paisaje dominado por las prácticas clientelistas de los gobernantes, enriquecidos al amparo de la corrupción e incapaces de convertirse en aliados de los procesos de desarrollo. Dentro del mismo marco fundacional (el de la nación italiana), el estudio señala la existencia de dos caminos diferentes en un mismo escenario institucional formal, lo cual pone en evidencia el papel decisivo de la sociedad civil. Otro estudio importante es el de Grootaert y Narayan (1999), por medio de un análisis comparativo de cuatro municipios bolivianos, demuestran que cuando la sociedad civil es fuerte,<sup>11</sup> existe mayor capacidad del Estado para producir o regular bienes y servicios públicos. Por lo tanto, hay evidencias de que el papel de la sociedad civil se relaciona con una evolución de las instituciones informales hacia la complementariedad con las formales.

El papel positivo de la sociedad civil se puede entender como un aporte a la producción y protección de bienes y servicios públicos. Los bienes y servicios públicos tienen la característica de no poder ser administrados a la manera de bienes de la

economía mercantil. Esto es así por varias razones, que no detallamos aquí pero que tienen que ver, por ejemplo, con la imposibilidad de negar su acceso (el oxígeno es para todos, o la seguridad nacional inevitablemente para todos los nacionales) o su importancia constitucional para la sociedad (la educación o la libertad de emprender algo es para todos).

Precisamos que entendemos por sociedad civil las asociaciones sin ánimo de lucro e independientes del Estado, constituidas legalmente o no, cuyo fin es la obtención, la producción o la defensa de bienes y servicios públicos. Es importante entender, digamos, que los gremios empresariales pueden ser sociedad civil en determinados momentos y en otros no. Cuando influyen en los parlamentarios para obtener del gobierno el desarrollo de la infraestructura de transporte en el territorio nacional, los gremios empresariales luchan por la obtención de un bien público, y entonces consideramos que el gremio pertenece a la sociedad civil. Pero cuando estos gremios presionan a los funcionarios públicos para la obtención de un contrato de construcción de viviendas subsidiadas ya no pertenecerían a la sociedad civil, porque luchan para la realización de un beneficio privado. Por otra parte, por encima de los gremios empresariales, las leyes, procedimientos y acciones estatales que permiten el buen funcionamiento del mercado son un bien o un servicio público que enmarca la acción privada de las empresas.

Los partidos políticos, igualmente, pueden ser o no ser considerados como participantes de la sociedad civil. Cuando definen y promueven un programa político que, por ejemplo, contiene entre otros puntos un alza del salario mínimo legal, están defendiendo un bien público, que favorecerá a to-

dos. Pero cuando miembros de este partido político aprovechan su poder de voto en la rama legislativa para obtener puestos administrativos para sus familiares están tratando de percibir beneficios privados, circunscritos a ellos. Es precisamente por su incompatibilidad con la naturaleza de lo público que la ley prohíbe esta práctica.

La pertenencia de las ONG profesionales a la sociedad civil tampoco se debe considerar como automática. Aunque su naturaleza es la de defender o producir bienes y servicios públicos, las buenas ganancias que se puedan recibir en este sector conducen a comportamientos muy cercanos a los de empresas privadas que luchan por alcanzar una ganancia privada. El mercado de las donaciones de la cooperación internacional a la sociedad civil ha acentuado este fenómeno. Pensamos que no va en contra de la naturaleza cívica de la ONG el hecho de tener profesionales pagados, pero se salen del marco que proponemos cuando las ONG son vehículos para captar y desviar fondos públicos.

El papel de la sociedad civil en Colombia ha sido decisivo, por ejemplo, cuando organizaciones civiles propusieron a los ciudadanos votantes en la elección presidencial de 1990 que manifestaran su voluntad de convocar a una Asamblea Constituyente por medio de una papeleta depositada en las urnas. El respaldo masivo que los votantes dieron a la Constituyente fue determinante para que el gobierno convocara ese organismo. El resultado fue la ampliación de los deberes del Estado frente a la producción de bienes y servicios públicos y la introducción de cambios en las reglas que enmarcan el acceso al poder político, que, de paso, permitieron la desmovilización de un grupo armado políti-

<sup>9</sup> Kaufmann, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton (1999) demostraron la importancia primordial de la calidad de la acción del Estado en los procesos de desarrollo, lo que cuestiona la tesis neoliberal (o *Consenso de Washington*), que tiene como presupuesto de base el papel sistemáticamente negativo del Estado y busca en consecuencia reducir su incidencia en la sociedad.

<sup>10</sup> Sobre la importancia de la autonomía, consultar también a Ackerman (2005). La autonomía frente al gobierno y al aparato estatal significa tomar decisiones propias, por ejemplo, en el primer paso de creación de la asociación, como después en asuntos como la financiación de las actividades y la fijación de las agendas.

<sup>11</sup> En el estudio de Grootaert (1999), la fortaleza de la sociedad se mide con variables como el número promedio de membresía en asociaciones por cada familia, la frecuencia de reuniones y la participación en la toma de decisiones por parte de las asociaciones.

camente comprometido, el M-19. En este caso se trata de un ejemplo espectacular, porque consiste en una reforma de las instituciones formales particularmente importante.

Queremos, sin embargo, reiterar que la problemática prioritaria actual que hemos identificado es la poca efectividad de las instituciones formales existentes frente a instituciones informales competitivas. Pensamos que lo importante reside en la efectividad de la regla formal más que en la regla formal en sí, pues las normas formales existentes en Colombia son, por lo general, ampliamente democráticas y aceptables. En consecuencia, lo que nos interesa principalmente es que funcionen mecanismos que permitirían mejorar el cumplimiento de las reglas. Por eso nos parece particularmente importante el papel que cumple la sociedad civil por medio del llamado control social a las actividades del Estado, bien sea frente al comportamiento de la fuerza pública o bien frente al comportamiento de los gobiernos locales, ambos actores determinantes en el conflicto, por su presencia y poder de incidencia en lo local. En esto coincidimos con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) cuando enfatiza que el control de la población sobre la burocracia es lo que le asegura las mayores ganancias inmediatas (Clad, 1998, 17).



### **CRITERIOS IMPORTANTES EN LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Ackerman (2005) señala criterios importantes que hacen más o menos eficaz el papel de la sociedad civil en el fortalecimiento de las instituciones formales. El primer criterio consiste en determinar hasta qué punto las iniciativas de control de la sociedad civil sobre la actividad estatal apuntan solamente a castigar a funcionarios por no aplicar las reglas formales, o si, por el contrario, buscan también recompensar actuaciones de acuerdo con el buen cumplimiento de las reglas formales. En la

medida en que las iniciativas de la sociedad civil proveen también incentivos para los funcionarios, ellas serán más fácilmente aceptadas y más constructivas. Los incentivos ofrecidos por la sociedad civil a los funcionarios no son necesariamente de tipo material, aunque se podría concebir un sistema de promoción y remuneración de los funcionarios que tendría en cuenta la opinión de la sociedad civil. Los incentivos pueden ser también inmateriales y tocar la esfera del prestigio y de la autoestima de los mismos. Es probable que un fuerte respaldo de la sociedad civil a los funcionarios que cumplen con su deber les permita fortalecer su posición en el aparato estatal. Las recompensas inmateriales y materiales se pueden complementar. La fuerte cultura de oposición y de desconfianza hacia la burocracia pública existente en Colombia y que hace ver al funcionario como un enemigo o un obstáculo, no favorece el camino hacia la mayor efectividad de las reglas formales. Alianzas entre actores de la sociedad civil y funcionarios virtuosos podrían empezar a transformar de manera positiva la relación Estado-comunidad.

Un segundo criterio es el grado de institucionalización de la participación de la sociedad civil. Muchas iniciativas de la sociedad civil se enmarcan en “una cultura del evento” (Eberlei en Ackerman, 2005, 17) y ya están constituidas por series discontinuas de talleres y mesas de concertación, pero sin que estos eventos estén incluidos en un marco legal y organizativo estatal que asegure una incidencia a largo plazo de la sociedad civil. Si estos eventos movilizan muchas energías, no son necesariamente eficaces como instrumentos de control de la actividad estatal. Dependen siempre de la buena voluntad que los funcionarios tengan para participar en ellos (Ackerman, 2005, 17) o solo son tenidos en cuenta si los funcionarios creen poder instrumentalizarlos para sus fines. La institucionalización de la participación implica obligaciones para los funcionarios y ofrece mayores garantías de eficacia. En Colombia la Constitución de 1991 y las leyes que la siguieron han brindado numerosos mecanismos institucionales de participación. En el plano local exis-

ten, por ejemplo, los comités de veeduría, los comités municipales de desarrollo rural, los comités municipales de planeación, etc. Son espacios reconocidos por la ley. La participación de estos comités en los procesos administrativos estatales es obligatoria. Eso pasa con los planes de desarrollo municipales, que deben ser concertados con los comités municipales de planeación. Sin embargo, estos espacios son, a nuestra manera de ver, o subutilizados o a veces captados por algunos actores. Pensamos que sería deseable que, eventualmente, con la ayuda de la cooperación internacional, la sociedad civil se preocupe más por apropiarse de estos espacios de participación.

Un tercer criterio es la profundidad de la participación o del control social. A menudo las iniciativas de la sociedad civil no logran incidir en los mecanismos complejos de toma de decisiones y de operación del aparato estatal. Se quedan en la superficie. Las reglas formales de formulación y ejecución de los presupuestos públicos son particularmente complejas. Para incidir eficazmente en ellas se requiere entender los límites presentes, las diferentes etapas del proceso, el papel de los distintos niveles y departamentos del aparato estatal, y así mismo conocer los numerosos procedimientos que deben garantizar controles internos en la fase de ejecución. Iniciativas excesivamente superficiales y meramente reivindicativas de la sociedad civil pueden incluso contribuir a la violación de las reglas formales. Se ha demostrado (Norton, 2002, 18) que fuertes peticiones de derechos que no tienen en cuenta las restricciones fiscales pueden favorecer prácticas clientelistas y terminan dando pie a violaciones de las reglas formales en las cuales se deben enmarcar la

apropiación y la ejecución de los recursos. Estas prácticas contrarias a las reglas ocurren cuando los funcionarios satisfacen solicitudes insistentes elevadas por grupos de presión sin que haya contrapesos. Incidir de manera eficaz para el cumplimiento de las reglas formales exige mucha preparación y madurez (que tal vez podríamos también llamar *espíritu cívico*) por parte de la sociedad civil. Solamente una vez que las organizaciones de la sociedad civil logran insertarse de manera pertinente en las complejas dinámicas estatales, ganan reconoci-

miento, confianza en sí mismas y poder para contribuir a la construcción de lo público (ibíd., 37). Pensamos que en Colombia son muchos los anhelos de participar en lo público, pero que a menudo dominan iniciativas a las cuales les faltan conocimientos y aceptación más amplios del “estado del Estado” y de sus modos formales de operación. La participación se limita a menudo a establecer listas de deseos o de agravios.

El cuarto y último criterio es el grado de inclusión de las iniciativas de participación y control social. Por grado de inclusión se entiende la medida en que la participación involucra a amplios sectores de la población, y más precisamente, desde nuestra perspectiva, a los menos favorecidos. A menudo ocurre

que hacer participar a ONG de “buena conducta, profesionales de la clase media y políticos del centro”<sup>12</sup> es más fácil que hacer participar a las “masas”. Es igualmente más fácil obtener la participación cuando uno es de la misma clase social que los funcionarios y comparte una visión del mundo y unos comportamientos culturales similares. Pero la participación y el control social solo serán eficaces

*A menudo las iniciativas de la sociedad civil no logran incidir en los mecanismos complejos de toma de decisiones y de operación del aparato estatal.*

<sup>12</sup> “well-behaved” NGOs, middle class professionals, and centrist politicians” (Ackerman, 2005, 22)

para el interés de los más pobres cuando ellos mismos puedan ser actores. Claramente, debido a las barreras culturales y cognitivas, hacer realidad esta participación es muy complejo. Por lo menos, es aconsejable no tener como asegurada de antemano la representatividad de las ONG, y ceciorarce periódicamente de la realidad y de la calidad de su servicio a las poblaciones que dicen servir. Los funcionarios, por su parte, deben aprender a dialogar con personas que no pertenecen a su clase social. Igualmente se debe aprender a tolerar las diferencias políticas, pues por encima de ellas se trata de lograr consensos y cooperación para la efectividad de unas instituciones formales. En Colombia existen ciertos sesgos en la participación, hay problemas con la representatividad de las ONG y, sobre todo, existe una cultura política excesivamente excluyente. La cultura política excesivamente radical (y, por lo tanto, generalmente excluyente) tiende a reducir la participación política a la movilización de “hinchadas” o “barras” (Roth, 2006, 194), a veces envuelta en discursos políticos nacionalistas o desarrollistas o en la retórica de la defensa de derechos humanos, sociales y económicos, y que en la práctica contribuyen a reforzar el *statu quo*, así como las instituciones informales competitivas divergentes, como el patrimonialismo y el clientelismo.

Somos conscientes de que, en la práctica, el cumplimiento de todos estos criterios es una tarea muy compleja. Además, reconocemos que, en algunos casos, las iniciativas no institucionalizadas, las acciones directas, tienen más efectividad que la participación en las instituciones formales. El problema es cuando se piensa que este modo de acción o participación ostentoso es el único válido. Así mismo, es particularmente difícil combinar un control social profundo con un control social incluyente. De hecho, estos criterios (Ackerman, 2005) entrañan una descripción de interacciones ideales entre la sociedad y el Estado. Pensamos que pueden ser utilizados como referencias o como un tipo ideal (Max Weber) para guiar el diseño de iniciativas para la construcción de lo público, tanto por parte de las instituciones públicas o estatales como de la sociedad civil y sus organizaciones.



## LOS PACTOS DE TRANSPARENCIA: UN CASO DE CONTROL SOCIAL

### Ubicación y descripción de los Pactos de Transparencia

La corrupción administrativa es sintomática de una mayor debilidad de la institucionalidad formal en relación con la fuerza de instituciones informales competitivas (divergentes). Frente al dominio creciente de estas instituciones informales competitivas en las regiones colombianas, que tienen como consecuencia la desviación y la gestión clientelista de importantes recursos fiscales, tanto de las transferencias como de las regalías, el gobierno nacional colombiano puso en marcha en 2003 un programa para prevenir el fenómeno de la corrupción con la ayuda de la sociedad civil: los Pactos de Transparencia,<sup>13</sup> que son impulsados por el nivel superior de gobierno, desde la Vicepresidencia de la República. Es, en esencia, una iniciativa que busca orientar y movilizar a la sociedad civil local y regional en tareas de control social enderezadas a mejorar el desempeño de las entidades descentralizadas, y en particular de las administraciones municipales.

Los Pactos de Transparencia son acuerdos de voluntades suscritos por las cabezas de entes descentralizados, de una parte, y, de la otra, por organizaciones representativas de la sociedad civil. La autoridad que suscribe un Pacto se compromete a autorizar y facilitar el acompañamiento de la ciudadanía para verificar el cumplimiento de sus obligaciones y garantizar la publicidad de las actuaciones públicas. Las organizaciones de la sociedad civil conforman un Comité de Seguimiento para efectuar el seguimiento y evaluar la observancia de los compromisos firmados por la autoridad. El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción nombra asesores para apoyar el Comité que sirven de interlocutores para los Comités de Seguimiento.

Antes de entrar a examinar el contenido de los Pactos de Transparencia vale la pena precisar que la corrupción administrativa a escala local causa importantes efectos negativos sobre las posibilidades de desarrollo y de reducción de las desigualdades. Los gobiernos locales colombianos son, por ejemplo, responsables de la ejecución de los recursos que corresponden a la educación escolar primaria y secundaria, elemento clave para la inclusión económica de la población. Son igualmente responsables de la ejecución de los recursos de salud para la atención en los niveles uno y dos, que corresponden a las necesidades básicas de la población más pobre. De igual manera, las obras de infraestructura y la gestión de los servicios públicos en el ámbito del saneamiento básico están a cargo de los gobiernos locales.

Experiencias similares a los Pactos de Transparencia en otros países han dado resultados extraordinarios. En Uganda, un estudio del Banco Mundial publicado en 1991 puso en evidencia que de las transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales destinadas a escuelas rurales, solo el 30% llegaba efectivamente a estas escuelas (Norton, 2002, 27). Según Heimans (2002, 20), tal vez por sus limitaciones de personal y de comunicación, el gobierno central no se daba cuenta de esa situación. En el marco de su sistema de seguimiento al gasto público,<sup>14</sup> el gobierno ugandés decidió implementar las siguientes medidas: publicar las transferencias para las escuelas en periódicos y radios locales; pedir a las escuelas publicar en tableros las transferencias recibidas al fin de cada mes; fortalecer las leyes para permitir el acceso del público a las informaciones; obligar a los municipios a consignar las transferencias destinadas a la educación en cuentas bancarias abiertas por cada escuela. En 1995 se pudo poner en evidencia que el 90% de los recursos llegaba a las escuelas. Estas medidas sencillas

y de bajo costo lograron cambiar las relaciones de poder entre ciudadanos y gobiernos locales, fomentando en los últimos una mayor cultura de rendición de cuentas y de servicio al público.

Los Pactos de Transparencia colombianos buscan el mejoramiento del desempeño del sector público por medio de la publicidad y la circulación de la información. Liderados por las Cámaras de Comercio, las cuales, según una encuesta de percepción de la población colombiana realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2005, 32), disponen de un importante capital de confianza, se crearon Comités de Seguimiento, conformados por organizaciones de la sociedad civil de las localidades. La misión de los estos organismos es la de hacer cumplir los compromisos de transparencia firmados por los directores de los entes descentralizados. En el caso de los municipios, los alcaldes firman los siguientes compromisos (lista no exhaustiva):

a) En al ámbito general:

- Dar a conocer al Comité el estado en el cual han recibido el municipio de manos de la administración precedente, en forma suficientemente detallada por medio de una metodología elaborada por la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior en Administración Pública (Esap).
- Publicar en medios de comunicación masivos los nombres de los beneficiarios de subsidios de salud, educación y servicios públicos, así como la metodología utilizada para identificar a tales beneficiarios (encuesta Sisben y estratificación socio-económica).
- Implementar en la alcaldía y dar a conocer mecanismos para recepción, trámite, seguimiento y respuesta de peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía.

<sup>13</sup> Para mayor información, se puede consultar la página web de la Vicepresidencia de la República de Colombia: [www.anticorruccion.gov.co/estrategia\\_reg/mapa/pactos.htm](http://www.anticorruccion.gov.co/estrategia_reg/mapa/pactos.htm)

<sup>14</sup> Public Expenditures Tracking System es una herramienta concebida por el Banco Mundial.

- Entregar la información solicitada por las veedurías dentro de los diez días calendario siguientes a la fecha de la petición.

b) En el ámbito de la planeación y del presupuesto:

- Formular y ejecutar el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual de Inversión, en el componente de libre destinación, con participación activa de la ciudadanía.
- Dar a conocer al Comité de Seguimiento los montos y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías, dentro de los tres días hábiles siguientes a su recibo.

c) En el ámbito de la contratación:

- Dar cumplimiento a la publicación del pre-pliego, pliego de licitación y fechas y lugares de realización de eventos de control social a la actividad de contratación, y dar respuesta a las observaciones que hagan las veedurías y la ciudadanía en general. Lo anterior en los términos del Decreto 2170 de 2002.
- Dar cumplimiento estricto a lo prescrito en el artículo 51 de la Ley 190 de 1995, haciendo las publicaciones en carteleras ubicadas en la Cámara de Comercio, en la sede de la administración municipal, en las asociaciones de profesionales y a través de medios masivos impresos o electrónicos.
- Convocar a las organizaciones de la sociedad civil para que hagan acompañamiento y control social a los procesos de contratación en los términos señalados en el Decreto 2170 de 2002, y acordar y cumplir un calendario de reuniones y espacios reales o virtuales de interacción con las veedurías.

d) En el ámbito del fortalecimiento institucional:

- Nombrar al Jefe de Control Interno del municipio a través de los esquemas de meritocracia, en coordinación con el Departamento Administrati-

vo de la Función Pública, cuando este cargo exista, e implementar un Sistema de Control Interno, en los términos establecidos en la ley y según las directrices impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En cuanto al Comité de Seguimiento, se compromete a lo siguiente:

- Articular las organizaciones que representa con el fin de que hagan veeduría, acompañamiento, seguimiento y evaluación a la gestión de la administración municipal.
- Hacer seguimiento y evaluar los avances y resultados del cumplimiento de los compromisos específicos del Pacto, informar periódicamente a la ciudadanía y al Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (Pplcc) con copia al alcalde, y comunicar al Pplcc las contravenciones del Pacto cometidas por la administración local y la ciudadanía.
- Representar a la comunidad, en particular a las organizaciones sociales que lo conforman, frente a la administración, los organismos de control, los medios de comunicación, el concejo municipal y el gobierno nacional en lo relacionado con la estrategia Pacto por la Transparencia.
- Apoyar a las veedurías o a los ciudadanos en la consecución de información cuando no reciban respuesta oportuna o satisfactoria por parte de la administración municipal.

Finalmente, los funcionarios del Pplcc se comprometen a:

- Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el presente Pacto.
- Publicar anualmente un *ranking* nacional de cumplimiento de los compromisos del Pacto por la Transparencia entre las alcaldías y gobernaciones que lo suscribieron.

## Alcances y dificultades

Es claro que la sola estrategia de firmar Pactos de Transparencia no es suficiente en el contexto colombiano. Debe ser un complemento de medidas coercitivas institucionales y formales destinado a mejorar la situación de orden público y a promover medidas que apunten a elevar la efectividad de los organismos de control y de la política social. Así se creará, pensamos, un contexto más favorable para la realización de diálogos de paz y desmovilizaciones de grupos armados.

Según fuentes oficiales, los Pactos de Transparencia han permitido descubrir a tiempo actuaciones administrativas indebidas. Han funcionado como alertas tempranas, haciendo el “ruido” necesario para que se detenga el proceso. Esta estrategia preventiva ha sido, al parecer, eficaz.

Seguramente muchos observarán que buena parte de los compromisos adquiridos por los administradores locales elegidos por voto popular no son más que las obligaciones legales. Los Pactos no añadirían nada a sus obligaciones. Y en efecto, no se trata de adicionar nuevas normas a la multitud ya existente. La estrategia de los Pactos de Transparencia consiste más bien en hacer hincapié en unas normas centrales a fin de mejorar, de una parte, la circulación de la información entre gobierno y sociedad civil y, de otra parte, la efectividad de la acción estatal. De la abundancia de normas contenidas en manuales y códigos de procedimientos para uso exclusivo de juristas y burócratas, se extraen las necesarias a la estrategia de prevención de la corrupción. Se trata de ganar en efectividad por medio de una actitud activa, de la expresión de una voluntad política extendida a un cuerpo especializado de funcionarios y de miembros activos de la sociedad civil. La actitud diligente hacia la efectividad consiste en hacer cumplir las normas por persuasión previa y no esperar a que sean violadas para empezar un proceso demasiado largo y tortuoso de sanción a su autor y reparación a los afectados. Es fundamentalmente una estrategia “blanda”, constructiva, persuasiva y preventiva para escena-

rios institucionales formales particularmente inefectivos y dominados por mecanismos informales violentos y divergentes.

Hay que recordar que el derecho a la información, si bien es reconocido formalmente, está a menudo lejos de ser respetado. Un estudio del *Open Society Institute* (Ackerman, 2002, 19) hecho en cinco países demuestra que en promedio, y a pesar de la adopción de leyes defensoras de la libertad de información, solo el 35% de las solicitudes de información son respondidas. Pero es claro que el acceso a la información es seguramente un mecanismo intermedio indispensable para avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos (Jenkins y Goetz, 1999). Las experiencias dolorosas y frustradas de la sociedad civil en la materia, al reflejar la impotencia frente al silencio administrativo y a las tácticas de desgaste, enseñan que los mejoramientos no son posibles sin contar con cierta voluntad política del gobierno. Los Pactos de Transparencia se constituyen en una verdadera estructura de oportunidad para la sociedad civil.

El ejercicio tiene la gran virtud de capacitar en asuntos de administración pública tanto a la sociedad civil como a los propios funcionarios locales. De un lado, el hecho de estar en la obligación de presentar información obliga a las administraciones a cumplir con los procedimientos y a cumplir con la legalidad. Las solicitudes a las cuales hay que responder provocan procesos de organización en el seno de las administraciones, tales como la realización de balances del gasto a fin de cada mes, la actualización de listados de beneficiarios de subsidios y la organización de licitaciones públicas para seleccionar contratistas. De otro lado, la obligación de rendir cuentas ataca directamente a la “cultura burocrática cerrada” (Norton, 2002, 37) vigente en muchos aparatos estatales. Igualmente, el proceso capacita a los funcionarios en destrezas socio-políticas, en el sentido de mejorar sus capacidades para trabajar y comunicarse con los actores de la sociedad civil (ibíd.).

Los Pactos de Transparencia han abierto canales de comunicación inexistentes anteriormente en

la historia de la participación ciudadana en Colombia. Lo que ha cambiado es la disponibilidad y la voluntad de un órgano estatal de nivel central a cooperar de manera diligente con la sociedad civil local. Ciertamente se debe ahondar en esta dirección, pues los análisis comparativos internacionales enseñan que para arrojar beneficios esperados en término de gobernabilidad, las descentralizaciones políticas, fiscales y administrativas que han ocurrido en América Latina en los años noventa, y en las cuales Colombia fue pionera, requieren el desarrollo de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y responsabilidad pública en el terreno local. Cuando en las localidades la sociedad civil no tiene la capacidad suficiente para exigir y obtener rendición de cuentas de los gobiernos locales, el gobierno central puede apoyar oportunamente a la sociedad civil local en la puesta en marcha de mecanismos de control social, a fin de ir respondiendo a las crecientes demandas democráticas de la población (Clad, 1998, 9).

### **Incentivos positivos, institucionalización, profundidad e inclusión**

Los Pactos de Transparencia son herramientas de participación y control social potentes porque proveen incentivos positivos y son institucionalizados, profundos y, dependiendo de cómo se estructuran, incluyentes.

Ofrecen incentivos positivos a políticos y funcionarios. Los Comités de Transparencia están destinados a evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos firmados por las alcaldías. Los resultados de las evaluaciones son sometidos a comparación entre las diversas alcaldías y publicados en los medios de comunicación. Los alcaldes que logran una buena evaluación ganan así credibilidad, lo que es bueno para el futuro de su

carrera política. El nivel central de gobierno está comprometido en tener en cuenta los resultados de las evaluaciones de transparencia en decisiones futuras de aprobación de recursos fiscales adicionales a los municipios, lo que vincula la calidad del gobierno a las posibilidades de ampliación de los presupuestos municipales.

Los Pactos son institucionalizados en la medida en que son un programa del Estado central que se aplica en todo el país. El programa tiene también el apoyo de organismos multilaterales. Es posible que en el futuro la experiencia ofrezca pistas para adaptaciones o innovaciones legislativas. En la práctica la existencia de una voluntad expresada desde el más alto nivel del Estado es imprescindible para lograr cambios en las prácticas de los entes administrativos locales. En ese escenario las relaciones de poder entre sociedad civil y administraciones son a menudo muy desiguales, lo que no permite a la primera encontrar medios de presión eficaces sobre la administración. Además, como ya se explicó, la sociedad local funciona acorde con instituciones informales como el clientelismo y a menudo es blanco de las intimidaciones de los grupos armados que actúan fuera del marco constitucional. En el caso de Tumaco (ver abajo), la institucionalización desde el centro fue decisiva para “dar la talla”, llamar la atención y lograr mayor efectividad en materia de control ciudadano frente a la alcaldía municipal.

Los Pactos de Transparencia son herramientas de participación eficaces porque hacen que la sociedad civil pueda ejercer veeduría en tiempo real a los mecanismos de toma de decisiones y operación que determinan la distribución de los recursos públicos. Por ejemplo, los Comités de Seguimiento a los Pactos se enteran de la fecha en que han sido

*Los Pactos de Transparencia son herramientas de participación eficaces porque hacen que la sociedad civil pueda ejercer veeduría.*

efectivamente giradas las transferencias fiscales desde la capital a las cuentas bancarias de las administraciones locales. Pueden verificar en tiempo real los procedimientos de asignación de estos recursos a diferentes programas, proyectos y operadores. También los Comités están involucrados en el trabajo complejo de estratificación de la población vulnerable, y luego en los procedimientos de selección de los beneficiarios de los subsidios de salud (régimen subsidiado). Ya habíamos señalado que el hecho de que esta participación sea profunda obliga a las administraciones a cumplir con los procedimientos. Es un control previo, preventivo, que va inmerso en los detalles del manejo administrativo. Demanda de la sociedad civil diplomacia, diligencia y cierto nivel de entendimiento del trabajo administrativo, para estimular y no impedir el debido curso de las operaciones.

La inclusión es tal vez el talón de Aquiles de los Pactos de Transparencia. Los Comités de Seguimiento están abiertos a todos los actores de la sociedad civil que deseen participar en su diseño. En la práctica, lo complejo de los asuntos tratados y la necesidad de actuar con una cierta diplomacia y respeto para no aparecer a los ojos de los funcionarios como portadores de una estrategia de oposición política, impiden frecuentemente la participación efectiva de muchos actores. Es difícil articular la práctica de un control pertinente y técnico con la cultura del reclamo (*voice*) y de la movilización, que piden soluciones inmediatas, tal como ocurre a menudo en las asociaciones de base. Este contraste torna particularmente complicado, para los organizadores de los Comités, lograr una amplia inclusión social. A veces, la actuación de líderes comunitarios es difícilmente previsible, y a veces no es totalmente pertinente. Toman iniciativas en solitario, valiéndose de su pertenencia a los Comités oficiales para incursionar en las administraciones, a menudo con la intención de recibir algún favor a cambio de un comportamiento menos atropellador. Tampoco es raro que las reuniones de los Comités se vuelvan escenarios para concurso de oratoria, de protagonismos, de luchas por el poder de la palabra, en

detrimento de un trabajo organizado y eficaz. De otro lado, también es cierto que los Comités pueden ser proclives a cerrarse a la participación amplia, por el deseo de algunos grupos privilegiados de entenderse a solas con la administración, a fin de hacer prevalecer sus intereses específicos más urgentes. Por estas razones, la estrategia de transparencia necesita líderes sociales capaces de ofrecer una participación de alto nivel técnico y conceptual, productiva e incluyente de una gama amplia de actores de la sociedad civil. Lograr la inclusión es ciertamente el desafío mayor que enfrenta en el futuro la estrategia de transparencia.



### EL EJEMPLO DE TUMACO (2004-2005)

#### ¿Cuál era la situación inicial?

- A principios de 2004, en un Consejo Anticorrupción efectuado en la ciudad de Popayán (Cauca), el Vicepresidente de la República, Francisco Santos, declara que 7.800 millones de pesos (un millón de dólares equivale aproximadamente a 2.400 millones de pesos colombianos) del régimen subsidiado de salud habían desaparecido en el municipio de Tumaco. Se trataba de casi la mitad del presupuesto anual de este rubro, destinado a cubrir la salud básica de más de 100.000 personas de bajos recursos.
- En 2004 la Contraloría Nacional, ante la solicitud de Pastoral Social de Tumaco, pone a disposición un informe sobre sus actividades de control en el municipio en el periodo 2002-2003. Se pueden resaltar algunos ítems de este informe:
  - a) Las zonas rurales del municipio, azotadas por el conflicto armado y en donde los campesinos no tienen una alternativa distinta del cultivo de la coca, están muy afectados por la corrupción. Contratos tan importantes como construcción de

carreteras, descontaminación de ríos, construcción y mejoramiento de acueductos o distribución de materiales escolares han sido mal ejecutados.

- b) El manejo del importante programa de prevención y tratamiento de la malaria es objeto de desviaciones presupuestales masivas.
- c) No existía informe sobre el manejo de las transferencias de salud y educación del año 2002, ni tampoco sobre transferencias y regalías de 2003. No se sabía nada de la ejecución de casi todo el presupuesto municipal (más de 40 mil millones de pesos, para unos 150.000 habitantes).

### **¿Cómo se desarrolla el Pacto de Transparencia?**

- Pastoral Social diocesana busca activar mecanismos de control (solicitud a la Contraloría departamental y a diversas organizaciones, tales como el Pnud y las ONG presentes en Tumaco como ARD, Plan Internacional y Cordeagropaz, y a gremios como la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco).
- Visita a Tumaco, a principios del 2004, de funcionarios del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Alianza entre la Cámara de Comercio, Pastoral Social y los funcionarios para implementar el modelo de Pacto de Transparencia en el municipio.
- Incidencia sobre el desarrollo electoral municipal de julio y agosto de 2004, haciendo firmar a los candidatos a la Alcaldía, en público, una promesa de suscripción al Pacto. Intenso trabajo en los medios de comunicación locales.
- Suscripción del Pacto por parte del alcalde elegido, Nilo del Castillo Torres, el 18 de agosto de 2004, fecha de su posesión.
- Hasta marzo de 2005, el Comité del Pacto (encargado de evaluar el cumplimiento de la ad-

ministración en quince compromisos de transparencia) envió 38 solicitudes a la Alcaldía y a otras instancias, como el Programa de Lucha contra la Corrupción, y los ministerios de Hacienda, Protección Social, y Educación. El Comité ha recibido 79 respuestas, varias de las cuales han debido reformularse por la falta de precisión en las respuestas. Entre lo más destacable están ocho informes de recibo y destino de transferencia, listados de beneficiarios de subsidios y beneficiarios del Sisben e informes sobre el proceso de contratación de obras de mejoramiento del acueducto (importante contrato con el BID, cuya ejecución no podía arrancar debido al bloqueo impuesto por el Concejo Municipal).

- Cada semana Pastoral Social aseguró la difusión de un programa radial en el cual los funcionarios debían aportar información sobre su gestión. El espacio ha tenido excelente audiencia y los funcionarios se vieron obligados a responder a las invitaciones (al principio pretendían evadirlas).
- Se organizaron varios talleres de formación para los miembros del Comité del Pacto, en temas como servicios públicos domiciliarios, veedurías ciudadanas, sistema general de salud y marco legal de las regalías.
- El Comité del Pacto se reunió 24 veces, con la participación de actores importantes, como gerentes bancarios, presidente de la Cámara de Comercio, presidente de Fenalco, líderes campesinos y cívicos. Pastoral Social aseguró la secretaría del Comité. Se creó un archivo oficial. El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción ha brindado apoyo continuo por conducto de un funcionario.

### **¿Cuáles fueron los impactos?**

La implementación del Pacto de Transparencia es solo un elemento entre otros (por ejemplo, el manejo fiduciario de los ingresos de transferencia), que permitieron los siguientes cambios positivos:

- El alcalde se hace presente en la localidad y responde a las solicitudes; así mismo los funcionarios hacen presencia en sus oficinas.
- El Comité y por ende la comunidad reciben información mensual sobre las transferencias del Sistema General de Participaciones.
- Se está estableciendo, con todas las normas legales, la oficina de archivo, y se hace un gran esfuerzo para recuperar información, ya que dicha dependencia no existía y en varias oportunidades la memoria administrativa había sido destruida por incendios.
- Se organizó una oficina de quejas y reclamos para la atención a la comunidad.
- El Comité tuvo la oportunidad de interactuar con los secretarios de despacho, de tal manera que la comunidad ha podido estar mejor informada sobre los programas y actividades de la administración en los diferentes sectores.
- Los salarios de los empleados y contratistas fueron pagados a tiempo y a cabalidad.
- No ocurrieron desvíos masivos.
- El nivel estatal nacional se comprometió más con Tumaco.

Sin embargo, para disponer de datos más completos sobre la experiencia sería necesario llevar a cabo un estudio de impacto más riguroso.

### **Problemas que han surgido y soluciones aportadas**

- Falta de respeto de los funcionarios locales hacia los miembros del Comité del Pacto. Aquí ayudan dos elementos: el respaldo dado desde el nivel nacional a los miembros del Comité y la confrontación de los funcionarios en los medios de comunicación.
- Falta de credibilidad del Comité y del Pacto ante la población. Aquí también ayuda la labor de hablar del Pacto en los medios de comunicación y dar importancia a la visita de funcionarios del orden nacional. También es fundamental que el Comité cuente con personalidades (notables y líderes reconocidos).
- El sector privado no es muy interesado en participar. Hay que dar ejemplos de impactos claramente negativos de la corrupción administrativa sobre la actividad empresarial. Por ejemplo, los costos adicionales causados por la discontinuidad de los servicios de luz, agua y alcantarillado, la falta de competitividad ocasionada por la mala calidad de la educación que se imparte a la población empleada en las empresas, la escasa inversión nacional y extranjera, la carencia de infraestructura y servicios, etc.
- Los miembros del Comité faltan al compromiso. La pertenencia al Comité debe proveer beneficios o incentivos en términos de prestigio social. Funciona, por ejemplo, la invitación a hablar en los medios de comunicación, pero se puede pensar en otras formas, como la afiliación a un club especial, invitaciones personales a eventos, etc. También, se debe estimular el sentido de pertenencia de los miembros del Comité a un grupo, por medio de reuniones y actividades culturales. La vinculación al Comité debe también proveer beneficios en cuanto a acceso privilegiado a informaciones que pueden ser útiles para el ejercicio de la profesión de cada uno (información sobre procesos de contratación pública, estrategias empresariales relacionadas con el mejoramiento de los servicios públicos, presupuesto y estado de ejecución). Igualmente sería importante considerar la posibilidad de incentivar a los miembros del Comité mediante la consecución de becas de estudio, incentivos que favorecerían una mayor participación y compromiso de ellos. El reglamento interno del Comité debe ser diseñado para incentivar la participación. En Tumaco se definió que la inasistencia a las asambleas

por cuatro veces consecutivas implicaba la exclusión de un miembro.

- Ciertos miembros del Comité, en representación de intereses ocultos, tratan de sabotear las reuniones del Comité. Las respuestas se encuentran en el diseño y la aplicación del reglamento interno del organismo. Por ejemplo, se deben establecer reglas para impedir el monopolio de la palabra, obligar a la toma de decisiones por votación y al voto secreto si es necesario el procedimiento para la exclusión de un miembro en caso de violación del reglamento, y la obtención del apoyo de funcionarios del orden nacional en la aplicación de esas reglas.
- Ciertos miembros del Comité quieren negociar con el alcalde su poder de control a cambio del acceso a puestos o contratos públicos. El reglamento interno del Comité debe prever que los miembros estén obligados a informar al Comité de contratos que ellos o sus familiares hayan recibido de la alcaldía. La violación de esta cláusula debe acarrear la exclusión del Comité.
- Muchos miembros del Comité representan a un mismo sector de interés y ponen el organismo a su servicio en detrimento del interés público general. Los estatutos del Comité deben especificar que la calidad de miembro no es atribuida a personas sino a organizaciones legalmente constituidas con una autoridad mínima de meses. Solo hay un voto por miembro. Además, los funcionarios nacionales que orientan el proceso con la ayuda de socios estratégicos de la localidad deben reclutar nuevos miembros, con miras a la representación de una gama amplia de intereses colectivos.
- Muchos asuntos que debe tratar el Comité sobrepasan la competencia técnica de sus miembros y además demandan demasiado tiempo de dedicación. El Comité debe tener la posibilidad de designar para asesorías temporales a especialistas como ex funcionarios del Ministerio

público, ingenieros civiles, abogados, etc. Igualmente el Comité debe organizarse en comisiones según las competencias de sus miembros (por ejemplo, las personas afines al sector financiero en una comisión encargada de los asuntos de manejo fiscal, las pertenecientes al sector de la educación en una comisión sobre las escuelas, etc.)

- No se ha podido trabajar en forma coordinada con las veedurías porque no existe la cultura del control, además de que no se posee la capacidad técnica requerida al respecto. Es muy importante capacitar y formar a ciudadanos que estén en condiciones de conformar estas veedurías y que trabajen en forma coordinada con el Comité del Pacto, cosa que haría más eficaz el trabajo de control social y el seguimiento de los compromisos.
- Había falsas expectativas entre los ciudadanos y organizaciones en relación con las funciones de los Comités de Transparencia, que han sido confundidos con organizaciones de investigación y castigo. Esto ha creado una falta de credibilidad con relación a los resultados esperados del control social. Es importante socializar la verdadera dimensión y las funciones de los Comités y de los Pactos, que son las de prevención de actos de corrupción y promoción de una cultura de la legalidad.



## CONCLUSIONES

Colombia tiene el desafío de recuperar e imponer la primacía y la efectividad de las instituciones formales frente a expresiones informales competitivas. La fuerza de estas últimas se debe a que cuentan con el respaldo de actores armados ilegales, pero también a que encuentran aliados o tienen presencia en el propio aparato estatal.

Lograr la primacía y la efectividad de las instituciones formales requiere la participación de la sociedad civil. Es preciso entender lo que es sociedad civil y lo que no lo es. No es tan importante la etiqueta, la pertenencia reconocida a tal o cual categoría de actor (gremios, partidos políticos u ONG, por ejemplo), como la naturaleza de la acción emprendida con relación a los bienes y servicios públicos. Nadie por sí solo pertenece a la sociedad civil en absoluto, sino solamente con relación a su contribución a la defensa o producción de bienes y servicios públicos. Una organización puede pertenecer a la sociedad civil en ciertos momentos, y en otros no. Entender bien esta distinción permitiría fortalecer instituciones informales *complementarias* de las formales, para reforzar a estas últimas.

Según nuestro enfoque, la sociedad civil puede cumplir uno de sus papeles más importantes en la función de control social de la actividad estatal o pública. Logrará mayor eficacia en la materia a medida que sus iniciativas sepan brindar incentivos positivos y ocupen espacios institucionalizados, que su acción se revele impactante o profunda, esto es, en interacción con complejos mecanismos y procedimientos de la acción pública, y que implique una movilización incluyente, es decir, legítima, mediante la participación de un espectro amplio de sectores de la sociedad.

Nos parece que la estrategia de transparencia emprendida en Colombia al amparo de los Pactos de Transparencia es particularmente pertinente y prometedora con referencia a estos criterios. Su mayor desafío en el futuro es la inclusión, ya que ésta implica lograr la participación de líderes sociales capaces de involucrar y comprometer a los muchos y variados actores de la sociedad.



## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J., 2005, "Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion", en *Social Development Papers*, Paper No. 82, The World Bank.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), 1998, "Una nueva gestión pública para América Latina", en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- Collier, P. y Hoeffler, A., 2002, *Greed and Grievance in Civil War*, The World Bank.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2005, "La información una herramienta para prevenir la corrupción", en [www.dnp.org](http://www.dnp.org)
- Gretchen, H. y Levitsky, S., 2004, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", en *Perspectives on Politics*, Vol. 2, número 4.
- Grootaert, C. y Narayan, D., 1999, *Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia*, Local Level Institutions Working Papers Series, The World Bank.
- Heimans, J., 2002, "Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders", en *Oecd Development Center Policy Brief*, número 22, Oecd.
- Hoogeveen, J. y Schipper, Y., 2005, "Which Inequality Matters? Growth Evidence Based on Small Area Welfare Estimates in Uganda", en *Policy Research Working Papers Series*, The World Bank.
- Jenkins, R. y Goetz, A-M., 1999, "Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India", en *Third World Quarterly*, Vol 20, número 3, pp. 603-622.
- Kaufmann, D., Aart, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999, "Governance Matters" en *Policy Research Working Paper*, número 2196, The World Bank.
- North, D. C., 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño institucional*, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea.
- Norton, A. y Elson, D., 2002, *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, United Kingdom, Overseas Development Institute.
- Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (Pplcc), 2005, "Estrategia Regional 2006-2008", manuscrito.
- Putman, R. P., 1992, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Roth D., A-N., 2006, *Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Singh, J. y Shah, P., 2003, "Making Services Work for Poor People. The Role of Participatory Public Expenditure Management (Ppem)", en *Social Development Notes*, The World Bank.
- World Bank, 2002, *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, Washington, World Bank.