



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo  
Venezuela

Merat, Jacques; Roth Deubel, André-Noël

La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción: la estrategia de los Pactos de  
Transparencia en Colombia

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 36, octubre, 2006, pp. 1-17

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo  
Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533668004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción: la estrategia de los Pactos de Transparencia en Colombia \***

**Jacques Merat y André-Noël Roth Deubel**

### **Introducción**

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 uso sistemático de medios violentos y hacer de la sociedad humana un lugar poco recomendable.

Las sociedades humanas han pasado por diferentes tipos de regímenes, cada uno con un conjunto de reglas propias. La sociedad medieval occidental definió reglas para regular las interacciones entre tres categorías exclusivas de personas: la nobleza, el clero y el campesinado. La sociedad colonial igualmente definió reglas para regular las interacciones entre los colonizadores y los colonizados. Los regímenes democráticos a su vez definieron reglas que deben asegurar la vigencia del concepto de ciudadanía, con 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 (1993: 17) usa el término de “limitaciones informales” para designar las “costumbres, tradiciones y códigos de conducta resistentes a las políticas deliberadas”, y que implican cierta coerción garantizando así su observancia. Añade North 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”.

Es en este marco teórico general que este artículo quiere presentar los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el contexto violento colombiano, particularmente en zonas periféricas tal como el municipio de Tumaco, situado en la costa pacífica del Departamento de Nariño (Sur occidente de Colombia). La definición que hace Transparencia Internacional de la corrupción como “el abuso de un poder delegado para fines privados”<sup>1</sup> sin duda puede entenderse en Colombia en referencia a la dificultad de muchos para aceptar las reglas del juego democrático. Como dato adicional, en el caso de Colombia, nos parece pertinente señalar que, según el Banco Mundial (World Bank, 2002: 932), la sociedad colombiana sería más consciente del problema de la corrupción que los países vecinos, esto a pesar de tener menos problemas de corrupción tradicional<sup>2</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 la definición de leyes y las decisiones administrativas a su favor. Los narcotraficantes, los grupos paramilitares y los grupos guerrilleros ocuparían un lugar crecientemente importante en este tipo de corrupción (World Bank, 2002: 936).

En su primera sección, este artículo propone una mirada a la violencia en relación con la realidad institucional del país. La segunda sección propone, en muy grandes líneas, lo que podría ser una estrategia de intervención acorde con esta realidad institucional. La tercera sección enfatiza la importancia de la sociedad civil en todo proceso de fortalecimiento institucional. La cuarta sección presenta criterios clave para una participación constructiva de la sociedad civil. La quinta sección presenta una iniciativa colombiana de fortalecimiento institucional: los Pactos de Transparencia, los cuales implican tanto al gobierno central, los entes descentralizados como a la sociedad civil a nivel local. Se trata de una estrategia que, por los resultados alcanzados hasta ahora, parece muy prometedora para la historia de la participación en Colombia. Finalmente, la sexta sección ilustra la aplicación de un pacto de transparencia en el municipio colombiano de Tumaco, el cual se ha caracterizado por sus altos

---

\* Recibido: 18-05-2006. Aceptado: 09-08-2006.

niveles de corrupción y la presencia de actores armados irregulares.

### **1. Mirar el conflicto desde la *informalización competitiva***

Colombia lleva muchos años de violencia, a tal punto que el estado de violencia parece ser como 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 pasar del tiempo.

Las metas políticas iniciales de los grupos alzados en armas tal vez ya no son tan prioritarias, por lo menos en su quehacer diario, mientras toman mayor importancia metas en términos de 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 válido 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 a nivel local, los fuertes nexos existentes entre organizaciones de narcotraficantes, grupos alzados en armas y alcaldes controlando recursos fiscales restan potencialmente autoridad o capacidad de mando a los dirigentes o representantes nacionales de estos mismos grupos. Es así muy posible que las decisiones relativas a las transacciones de estupefacientes y la extorsión de recursos fiscales sean tomadas por los actores locales, es decir por las personas que estén al mando a nivel local. De modo que los grupos armados y las organizaciones delictivas “locales” ganan así autoridad en relación con los cuadros de nivel nacional. Para los grupos armados locales, que están constituidos frecuentemente por jóvenes de bajo nivel escolar para quienes las motivaciones consisten en lograr ganar un buen sueldo y ser reconocidos socialmente, lo importante es que se mantenga la situación tal cual, porque es más provechosa que cualquier otra alternativa. Los mandos medios que los dirigen directamente 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 defienden las acciones de las estructuras económicas ilegales, podrían simplemente ser puestos 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 en las organizaciones ilegales se habría desplazado hacia lo local.

Esto pone el país en una situación que muchos consideran como compleja, pero que realmente se puede explicar de manera sencilla usando el enfoque neoinstitucionalista propuesto por Gretchen y Levitsky (2004) y basado en el desarrollo de las ideas de North (1993). Según Gretchen y Levitsky, las instituciones son las reglas y los procedimientos que estructuran la interacción social porque limitan y posibilitan el comportamiento de los actores<sup>3</sup>. Estas instituciones pueden ser formales o informales. Lo que caracteriza a las instituciones formales es que son creadas, publicitadas y defendidas por medio de canales ampliamente aceptados en tanto oficiales<sup>4</sup>. En cambio, las instituciones informales se constituyen mediante reglas no escritas y generalmente actúan por fuera de los canales oficiales<sup>5</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, convirtiéndose así en instituciones paralelas a las instituciones oficiales.

Es importante anotar que las reglas informales impuestas por los actores ilegales se interconectan con unas reglas informales que rigen también en el seno del Estado, de forma tradicional, más en el sentido de North (1993): los funcionarios y la clase política, por ejemplo, están desde hace lustros

acostumbrados a aplicar reglas informales en la repartición de los puestos públicos o en el otorgamiento de los contratos públicos (nepotismo, clientelismo). Estas instituciones subsisten a pesar de los avances en la lucha en contra de esta informalidad tradicional durante 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 otra vez las instituciones formales.

Gretchen y Levitsky (2004: 728), cruzando dos variables (efectividad-no efectividad y efecto divergente-efecto convergente), proponen una tipología de las instituciones informales. El primer tipo de instituciones es complementario a las instituciones formales efectivas. El segundo tipo está conformado por las instituciones informales que se “acomodan” con instituciones formales efectivas. El tercer tipo incluye las que sustituyen a instituciones formales inefectivas, y en el cuarto tipo están las que compiten con instituciones formales inefectivas (ver Tabla N° 1). La efectividad o no-efectividad de las instituciones formales, compuestas 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.

**Tabla N° 1**

<b>Impacto. La institución informal es:</b>	<b>Las instituciones formales son efectivas</b>	<b>Las instituciones formales NO son efectivas</b>
<b>Convergente</b>	<i>Tipo 1. Complementariedad:</i> Una institución informal, como es el deber de ayuda recíproca entre vecinos en barrios populares, puede ayudar a la Alcaldía de Bogotá a obtener el pago voluntario del impuesto predial (institución 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.	<i>Tipo 3. Sustitución:</i> Las campañas de limpieza social organizadas por comerciantes son una institución informal sustitutiva, dada la ausencia de una policía efectiva en muchas ciudades y barrios de Colombia. Aunque la manera no es convergente con el marco legal, el efecto, el orden público, sí lo es. Este tipo de instituciones informales desaparecerían sin problemas en caso de una mayor efectividad de las instituciones formales.
<b>Divergente</b>	<i>Tipo 2. Acomodación:</i> La influencia de los ex-presidentes en el nombramiento de los candidatos oficiales de los partidos políticos colombianos tradicionales a las elecciones presidenciales es una institución informal que ha permitido a las familias dirigentes históricas no perder su dominio a pesar de la obligación de pasar por elecciones. El caso de la acomodación se da para provocar efectos no abiertamente aceptados según las instituciones formales, 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 “dedazo” de los ex-presidentes coexiste amablemente con una institución formal efectiva: las elecciones presidenciales sujetas al sufragio universal.	<i>Tipo 4. Competición:</i> La famosa regla del 10% de comisión personal aplicada por ciertos gobernantes sobre los contratos públicos es una institución informal divergente con las instituciones formales. Las instituciones formales prevén que los funcionarios son servidores públicos, y que de ninguna manera los puestos públicos deben servir para el enriquecimiento personal. Otro ejemplo es el caso de las “vacunas” cobradas por los grupos alzados en armas. El impacto de este tipo de instituciones informales es fundamentalmente divergente en la medida que socavan principios constitucionales como la equidad, la prohibición del abuso de poder o la sumisión 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 son otros casos de este tipo, esta vez bajo la figura del <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 vigentes.

Fuente: Adaptación con ejemplos propios a partir de la tipología de Gretchen y Levitsky (2004:728).

Nos parece que en Colombia, y con mayor frecuencia en las zonas de conflicto, nos encontramos con el caso de instituciones informales que compiten con instituciones formales no efectivas. En algunos casos nos parece que se podría postular la presencia de instituciones informales sustitutivas, es decir convergentes con lo buscado por las instituciones formales y aceptadas por la colectividad; por ejemplo cuando los grupos ilegales alzados en armas cobran “vacuna” a empresas de extracción de recursos naturales para invertirla en lo social, porque el Estado no lo hace a pesar de estar previsto en la ley, o porque puede ser percibido como justo hacerlo (estilo “El Zorro”). Existe también cierta convergencia y aceptación colectiva en el caso 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 uso de los recursos obtenidos para fines sociales no es muy común. Generalmente su destino es el mantenimiento de cuerpos armados y rentas personales sin objetivos sociales palpables. El efecto de estas vacunas “institucionalizadas” no puede ser considerado como convergente y sustitutivo a un impuesto cuyo fin sería la redistribución a través de la inversión en bienes colectivos. Es divergente a los efectos buscados por las instituciones formales que prohíben el enriquecimiento 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.

## **2. Las estrategias pertinentes**

Ahora bien, es claro que el conflicto tiene también una dimensión estructural. Por ejemplo, los niveles de desigualdad crean tensiones importantes. 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 la juventud a grupos armados que organizan circuitos económicos informales basados en la extorsión y la clandestinidad, lo que refuerza las instituciones informales competitivas y debilita 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 también comprobado que una mejor educación permite un mayor crecimiento económico (Hoogeveen y Schipper, 2005).

Por lo tanto, lograr revertir la tendencia a la *informalización competitiva* requiere la puesta en marcha de un conjunto de medidas coordinadas. Esfuerzos aislados, sin coordinación, tienen poco impacto. Por ejemplo, el trabajo hacia la preparación y organización de diálogos de paz sólo puede ser exitoso cuando exista previamente, en las zonas dominadas por sistemas económicos informales respaldados con armas, no sólo un esfuerzo significativo para imponer el cumplimiento de las leyes por medio de un cuerpo armado oficial, sino que, 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 podría obtener muchas “ganancias” únicamente con una mejora en el funcionamiento del Estado (Kaufmann ...[et al], 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 permitiría 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, teniendo en cuenta la reconocida urgencia de una mejor optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales en América Latina (CLAD, 1998: 11).

### **3. El espacio para la sociedad civil**

Hoy en día, el papel primordial jugado por la sociedad civil en los procesos de desarrollo es innegable. Su rol en el fortalecimiento de las instituciones formales -otra manera de definir la gobernabilidad- es sumamente importante<sup>6</sup>. Putnam (1992) publicó uno de los primeros estudios, y el más reconocido, sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo social y económico, tomando el caso del desarrollo de Italia del Norte (hoy una región con gran capacidad industrial), comparándolo con el de Italia del Sur (relativamente subdesarrollada). El autor considera que el mayor desarrollo de Italia del Norte se debe a la naturaleza de la sociedad civil y al control que ejercía sobre el funcionamiento del Estado. En pocas palabras, en Italia del Norte han existido muchas asociaciones gozando de cierta autonomía<sup>7</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 Italia del Sur, la sociedad civil ha sido débil, con pocas asociaciones autónomas y activas, resultando un paisaje dominado por las prácticas clientelistas de los gobernantes, enriqueciéndose por medio de la corrupción e incapaces de convertirse en aliados en procesos de desarrollo. Con un mismo marco institucional formal (el del Estado italiano), el estudio señala dos caminos muy diferentes, poniendo en evidencia el papel decisivo de la sociedad civil. Otro estudio importante es el de Grootaert y Narayan (1999). Demuestra que, por medio de un análisis comparativo en cuatro municipios bolivianos, cuando la sociedad civil es fuerte<sup>8</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 instituciones formales.

El papel positivo de la sociedad civil se puede entender como un aporte a la producción y protección de bienes y servicios públicos. Estos tienen la característica de que no pueden ser administrados a la manera de los bienes y servicios de la economía mercantil. Esto es así por varias razones que no detallamos aquí, pero que tienen que ver, entre otras, con la imposibilidad de negar su acceso (por ejemplo, el oxígeno es para todos, o la seguridad nacional es inevitablemente para todos los nacionales) o por su importancia constitucional para la sociedad (la educación para todos o la libertad de emprender, por ejemplo).

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 que, por ejemplo, los gremios empresariales pueden ser sociedad civil en determinados momentos y en otros no. Cuando influyen a los parlamentarios para obtener del gobierno el desarrollo de la infraestructura de transporte en el territorio nacional, los gremios empresariales luchan para la obtención de un bien público y 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 enmarcan la acción privada de las empresas.

Los partidos políticos igualmente pueden 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 se impondrá a todos. 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 generar beneficios privados,

restringidos 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 realizar 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 las ONG el tener profesionales pagados. Pero sí, 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 clave, por ejemplo, cuando organizaciones civiles propusieron a los ciudadanos votantes en la elección presidencial de 1990 que manifestaran su voluntad de que se convoque a una Asamblea Constituyente por medio de una papeleta depositada en las urnas. El respaldo masivo de los votantes a favor de esta iniciativa fue determinante para que el gobierno convocara a la Asamblea Constituyente. El resultado fue la ampliación de los deberes del Estado frente a la producción de bienes y servicios públicos, y cambios en las reglas que enmarcan el acceso al poder político, permitiendo de paso la desmovilización de un grupo armado políticamente comprometido, el M-19. Se trata, este caso, de un ejemplo espectacular porque consistió 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 reglas 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 la sociedad civil puede jugar por medio del llamado control social de las actividades del Estado, bien sea frente al comportamiento de la fuerza pública o frente al comportamiento de los gobiernos locales, siendo 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 asegura las ganancias inmediatas mayores para aquella (CLAD, 1998: 17).

#### **4. Criterios importantes para la participación eficaz 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 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, aquellas serán más fácilmente aceptadas y más constructivas. Los incentivos provistos 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. 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 que existe 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”<sup>9</sup>, 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 del Estado. Dependen siempre de la buena voluntad de los funcionarios de participar en ellos (Ackerman, 2005: 17), o bien sólo son tenidos en cuenta si los funcionarios piensan que pueden instrumentalizarlos para sus fines. La institucionalización de la participación implica obligaciones para los funcionarios y da mayores garantías de eficacia. En Colombia, la Constitución de 1991 y las leyes que siguieron han brindado numerosos mecanismos institucionales de participación. A nivel local existen, 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. Por ejemplo, los planes de desarrollo municipales deben ser concertados con los comités municipales de planeación. Sin embargo, estos espacios son, a nuestra manera de ver, o subutilizados o a veces cooptados 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 decisión 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 se requiere entender los límites presentes, las diferentes etapas del proceso, el papel de los distintos niveles y departamentos del aparato estatal, y entender también los numerosos procedimientos que garantizan los 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. Ha sido demostrado (Norton y Elson, 2002: 18) que fuertes peticiones de derechos que no tienen en cuenta las restricciones fiscales pueden favorecer prácticas clientelistas, y terminan generando violaciones a las reglas formales en las cuales se deben enmarcar la captación y la ejecución de los recursos. Estas prácticas contrarias a las reglas ocurren cuando los funcionarios satisfacen solicitudes insistentes ejercidas por grupos de presión sin que haya contrapesos. Incidir de manera eficaz para el cumplimiento de las reglas formales requiere mucha preparación y madurez (que tal vez podríamos también llamar *espíritu cívico*) por parte de la sociedad civil. Es solamente una vez que las organizaciones de la sociedad civil logran insertarse de manera pertinente en las complejas dinámicas estatales que ganan reconocimiento, confianza en sí mismas y poder para aportar a la construcción de lo público (Norton y Elson, 2002: 37). En Colombia son muchos los anhelos de participar en lo público, pero con frecuencia 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 qué tanto la participación involucra a amplios sectores de la población, y más precisamente, desde nuestra perspectiva, a los sectores menos favorecidos. Ocurre que a menudo, hacer participar a ONGs “de buena conducta”, profesionales de la clase media y políticos del “centro”<sup>10</sup> es más fácil que hacer participar a las “masas” o al “pueblo”. Es igualmente más fácil obtener la participación cuando se pertenece a la misma clase social que los funcionarios y se comparte una visión del mundo y comportamientos culturales similares. Pero la participación y el control social sólo serán eficaces para los intereses 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 tomar como asegurada de antemano la representatividad de las ONGs, y verificar periódicamente 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 pensamos que existen ciertos sesgos en la participación; hay problemas con la representatividad de las ONGs y, sobre todo, existe una cultura política excesivamente radical (y, por lo tanto, generalmente excluyente) que tiende a reducir la participación política a la movilización de “hinchadas” o “barras” (Roth, 2006: 194), a veces envueltas en discursos políticos nacionalistas o desarrollistas, o en discursos en defensa de derechos humanos, sociales y económicos, que sirven en la práctica para reforzar el *statu quo* y a instituciones informales competitivas divergentes, como el patrimonialismo y el clientelismo.

Somos conscientes 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, es decir las acciones directas, tienen más efectividad que la participación en las instituciones formales. El problema se presenta cuando se piensa que este modo de acción o de participación *espectacular* es el único válido. Asimismo, es particularmente difícil combinar un control social profundo con un control social incluyente. De hecho, estos criterios constituyen una descripción de interacciones ideales entre la sociedad y el Estado. Pensamos que pueden ser usados como referentes o como un tipo ideal, en términos weberianos, para guiar el diseño de iniciativas para la construcción de lo público, tanto desde las instituciones públicas o estatales como desde la sociedad civil y sus organizaciones.

## **5. Los Pactos de Transparencia: un caso de control social institucionalizado, profundo e incluyente de la gestión pública y que provee recompensas**

### *a. Ubicación y descripción de los Pactos de Transparencia*

La corrupción administrativa es síntoma de la mayor debilidad de la institucionalidad formal en relación con la fuerza de instituciones informales competitivas (divergentes). Frente al dominio creciente en las regiones colombianas de estas instituciones informales competitivas, teniendo como consecuencia la desviación y la gestión clientelista de importantes recursos fiscales como las transferencias y las regalías, el gobierno nacional colombiano puso en marcha en el 2003 un programa para prevenir el fenómeno de la corrupción con la ayuda de la sociedad civil: los Pactos de Transparencia<sup>11</sup>. Estos son impulsados por el alto nivel de gobierno, desde la Vicepresidencia de la República. Son, en esencia, una iniciativa que busca orientar y movilizar la sociedad civil a nivel local y regional en tareas de control social con el fin de 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 con el fin de monitorear y evaluar el cumplimiento de los compromisos firmados por la autoridad. El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción nombra asesores para apoyar y servir de interlocutores a 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 nivel local tiene importantes impactos negativos sobre las posibilidades de desarrollo y de reducción de las desigualdades. Los gobiernos locales en Colombia son, por ejemplo, responsables de la ejecución de los recursos correspondientes a la educación escolar primaria y secundaria, elemento clave para la inclusión económica de la población. Son igualmente responsables por la ejecución de los recursos de salud para la atención en los niveles uno y dos, que satisfacen 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 espectaculares. Por ejemplo en Uganda, un estudio del Banco Mundial en 1991 puso en evidencia que de las transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales destinadas a escuelas rurales, sólo el 30% llegaba efectivamente a estas escuelas (Norton y Elson, 2002: 27). Según Heimans (2002: 20), tal vez por sus limitaciones de personal y de comunicación, el gobierno central no se daba cuenta de esta situación. El gobierno ugandés decidió implementar, en el marco de su sistema de seguimiento del gasto público<sup>12</sup>, las siguientes medidas: publicar las transferencias a las escuelas en periódicos y radios locales; pedir a las escuelas que publiquen en tableros las transferencias recibidas a fin de cada mes; fortalecer las leyes que permiten el acceso del público a las informaciones; obligar a los municipios a consignar las transferencias a la educación en cuentas bancarias abiertas por cada escuela. En 1995 se pudo evidenciar 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 estos últimos una mayor cultura de rendición de cuentas y de servicio al público.

Los Pactos de Transparencia en Colombia ambicionan 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 en las localidades, conformados por organizaciones de la sociedad civil. La misión de estos Comités es la de hacer cumplir los compromisos de transparencia firmados por las autoridades superiores de los entes descentralizados. En el caso de los municipios, los alcaldes firman los siguientes compromisos (lista no exhaustiva):

En el ámbito general:

- Dar a conocer al Comité el estado en el cual han recibido el municipio de la precedente administración, en forma suficientemente detallada por medio de una metodología elaborada por la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Publicar en medios masivos de comunicación los beneficiarios de los subsidios en salud, educación y servicios públicos, así como publicar la metodología utilizada para identificar los beneficiarios (encuesta SISBEN y estratificación socio-económica).
- Implementar en la alcaldía y dar a conocer mecanismos de recepción, trámite, seguimiento y respuesta a peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía.
- Entregar la información solicitada por las veedurías dentro de los 10 días calendario siguientes a la petición.

En el ámbito de la planeación y el 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.

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 de la actividad de contratación; dar respuesta a las observaciones que hagan las veedurías y 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 y/o electrónicos.
- Convocar a las organizaciones de la sociedad civil para que acompañen y ejerzan el control social de los procesos de contratación, en los términos señalados en el Decreto 2170 de 2002, y acuerden y cumplan un calendario de reuniones en espacios reales y/o virtuales de interacción con las

veedurías.

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 Administrativo de la Función Pública, cuando ese 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, éste se compromete a lo siguiente:

- Articular las organizaciones que representan con el fin de que hagan veeduría, acompañamiento, seguimiento y evaluación de la gestión municipal.

- Hacer seguimiento y evaluar los avances y resultados del cumplimiento de los compromisos específicos del Pacto; informar periódicamente al Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC) y a la ciudadanía, con copia al alcalde, y comunicar al PPLCC las contravenciones al Pacto por la administración local y la ciudadanía.

- Representar a la comunidad, en particular a las organizaciones sociales que integran el Comité, ante la administración, los organismos de control, los medios, el concejo municipal y el gobierno nacional en lo relacionado con la estrategia del Pacto de 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 Pacto.

- Publicar anualmente un *ranking* nacional de cumplimiento de los compromisos del Pacto de Transparencia entre las alcaldías y gobernaciones que lo suscribieron.

## **b. 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 a medidas coercitivas institucionales formales para mejorar la situación de orden público, y a medidas que apunten a mejorar igualmente 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, generando 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. En efecto, no se trata de adicionar nuevas normas a la cantidad ya existente. La estrategia de los Pactos de Transparencia consiste más bien en enfatizar sobre unas normas centrales para 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 multitud de normas contenidas en manuales y códigos de procedimientos de uso exclusivo de los juristas y burócratas, se extraen las necesarias a la estrategia de prevención de la corrupción. También se trata de ganar en efectividad por medio de una actitud proactiva, que sea la expresión de una voluntad política extendida de un cuerpo especializado de funcionarios y de miembros activos de la sociedad civil. La actitud proactiva hacia la efectividad consiste en hacer cumplir las normas por persuasión previa, y no esperar su violación para empezar luego un proceso demasiado largo y tortuoso de sanción a su autor y reparación a los afectados. Es fundamentalmente una estrategia “*soft*”, constructiva, persuasiva y preventiva en ámbitos institucionales formales particularmente inefectivos y dominados por mecanismos informales violentos y divergentes.

Cabe 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, 2005: 19) en cinco países,

demuestra que en promedio, y a pesar de la adopción de leyes para la libertad de información, sólo el 35% de las solicitudes de información son respondidas. Pero es claro que el acceso a la información es seguramente un mecanismo intermedio indispensable hacia avances en el cumplimiento de los derechos humanos (Jenkins y Goetz, 1999). Las experiencias dolorosas y frustradas de la sociedad civil en la materia, que reflejan la impotencia frente al silencio administrativo y a las tácticas de desgaste, enseñan que mejoramientos no son posibles sin contar con cierta voluntad política en el 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 tanto a la sociedad civil en asuntos de administración pública como a los mismos 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 con la legalidad. Las solicitudes a las cuales hay que responder impulsan procesos de organización en el seno de las administraciones, tales como realizar balances del gasto al fin de cada mes, actualizar listas de beneficiarios de subsidios u organizar licitaciones públicas para la selección de contratistas. De otro lado, la obligación de rendir cuentas ataca directamente a la “cultura burocrática cerrada”<sup>13</sup> vigente en muchos aparatos estatales. Igualmente, el proceso capacita a los funcionarios en destrezas socio-políticas, en el sentido de mejorar sus capacidades para comunicar y trabajar con los actores de la sociedad civil (Norton y Elson, 2002: 37).

Los Pactos de Transparencia han abierto canales de comunicación inexistentes anteriormente en la historia de la participación ciudadana en Colombia. Lo que ha cambiado son la disponibilidad y la voluntad de un órgano estatal de nivel central de cooperar de manera proactiva con la sociedad civil local. Ciertamente se debe ahondar en esta dirección. Los análisis comparativos internacionales enseñan que para arrojar beneficios esperados en términos de gobernabilidad, las descentralizaciones políticas, fiscales y administrativas que han ocurrido en América Latina en los años noventa, y en las cuales Colombia fue uno de los países pioneros, requieren el desarrollo de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y responsabilidad pública en el ámbito local. Cuando en las localidades la sociedad civil no tiene la capacidad suficiente para exigir cuentas a los gobiernos locales, el gobierno central puede oportunamente apoyar a la sociedad civil local en activar mecanismos de control social, y así ir respondiendo a las crecientes demandas democráticas de la población (CLAD, 1998: 9).

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

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

Ofrecen incentivos positivos a políticos y funcionarios. Los Comités de Transparencia están a cargo de evaluar el grado de cumplimiento de las alcaldías de los compromisos firmados. Los resultados de las evaluaciones son sometidos a comparación entre las 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 a 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 que constituyen un programa del gobierno 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 algunas 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 de nivel local. En este nivel, las relaciones de poder entre sociedad civil y administraciones son a menudo muy desiguales, lo que no permite a la sociedad civil lograr 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, bajo la intimidación de grupos armados actuando fuera del marco constitucional. En el caso de Tumaco (ver siguiente punto), la institucionalización desde el centro fue decisiva para “dar la talla”, llamar la atención y lograr mayor efectividad en materia de control ciudadano sobre la alcaldía municipal.

Los Pactos de Transparencia son herramientas de participación profundas porque permiten que la sociedad civil pueda ejercer veeduría en tiempo real sobre los mecanismos de decisión y de operación que determinan la distribución de los recursos públicos. Por ejemplo, los Comités de Seguimiento a los Pactos se enteran de cuándo están 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 a los detalles del manejo administrativo. Requiere de la sociedad civil diplomacia, diligencia y cierto nivel de entendimiento del trabajo administrativo para ayudar y no impedir el debido curso de las operaciones.

En cuanto a la inclusión, es tal vez el talón de Aquiles de los Pactos de Transparencia. En su diseño, los Comités de Seguimiento están abiertos a todos los actores de la sociedad civil que deseen participar en ellos. 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 si fueran parte de una estrategia de la 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 se observa a menudo en las asociaciones de base. Este contraste hace particularmente difícil, para los organizadores de los Comités, lograr una amplia inclusión social. A veces, la actuación de líderes comunitarios es difícilmente previsible, y en ocasiones no 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 discursos, de protagonismos, de luchas por el poder de la palabra, en detrimento de un trabajo organizado y eficaz. De otro lado, es también cierto que los Comités pueden tender a cerrarse a la participación amplia por el deseo de algunos grupos privilegiados de tratar solos con la administración para hacer prevalecer sus intereses específicos más urgentes. Por estas razones, la estrategia de transparencia necesita de mediadores sociales capaces de ofrecer una participación de alto nivel técnico y conceptual, productiva e incluyente, y con una gama amplia de actores de la sociedad civil. Lograr la inclusión es, ciertamente, el desafío mayor que enfrenta la estrategia de transparencia a futuro.

## **6. Ejemplo de aplicación de la estrategia de los Pactos de Transparencia: el municipio de Tumaco (2004-2005)**

*¿Cuál era la situación inicial?*

- A principios de 2004, en un Consejo Anticorrupción en la ciudad de Popayán (Cauca), el Vicepresidente de la República, Francisco Santos, declara que 7.800 millones de pesos (un dólar equivale aproximadamente a 2.400 pesos colombianos) del régimen subsidiado habían desaparecido en el municipio de Tumaco (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 solicitud de la Pastoral Social de Tumaco, pone a disposición un informe sobre sus actividades de control en el municipio de Tumaco durante el período 2002-2003. Resaltan algunos ítems de este informe:

- La parte rural del municipio está muy afectada por la corrupción, en donde azota el conflicto y los campesinos no tienen alternativa a la coca. Contratos tan importantes como construcción de carreteras, descontaminación de ríos, construcción y mejoramiento de acueductos o distribución de materiales escolares han sido mal ejecutados.

- El manejo de recursos del importante programa de prevención y tratamiento de la malaria es objeto de desviaciones masivas.

- No existía informe sobre el manejo de las transferencias de salud y educación de 2002; tampoco sobre transferencias y regalías del 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?*

- La Pastoral Social diocesana busca activar mecanismos de control (solicitud a la Contraloría Departamental y a diversas organizaciones, tales como el PNUD; a ONGs presentes en Tumaco como ARD, Plan Internacional y Cordeagropaz; y a gremios como FENALCO, Federación Nacional de Comerciantes.

- Visita de los funcionarios del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción a Tumaco, a principios de 2004. Alianza entre la Cámara de Comercio, la Pastoral Social y los funcionarios, con el fin de implementar el modelo de Pacto de Transparencia en Tumaco.

- Incidencia sobre la dinámica electoral municipal de julio y agosto de 2004, haciendo firmar a los candidatos a la Alcaldía una promesa de suscripción pública del Pacto. Intenso trabajo con los medios de comunicación locales.

- Suscripción del Pacto por parte del alcalde electo, Nilo del Castillo Torres, el 18 de agosto de 2004, día de su posesión.

- Hasta marzo de 2005, el Comité de Seguimiento del Pacto (encargado de evaluar el cumplimiento de la administración de 15 compromisos de transparencia) mandó 38 solicitudes de información a la Alcaldía y a otras instancias tales como el Programa de Lucha Contra la Corrupción, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Protección Social, y el Ministerio de Educación. El Comité ha recibido 79 respuestas, debiendo reformularse varias de ellas por la falta de precisión. Entre las respuestas destacan ocho informes de recibo y destino de transferencias, listas de beneficiarios de subsidios y beneficiarios SISBEN, e informes sobre el proceso de contratación de mejoramiento del acueducto (importante contrato con el BID cuya ejecución no podía arrancar debido al bloqueo impuesto por el Concejo Municipal).

- La Pastoral Social aseguró la difusión semanal de un programa radial en el cual los funcionarios debían aportar información sobre su gestión. El programa ha tenido excelente audiencia y los funcionarios se vieron obligados a responder a las invitaciones (al principio querían evadirlas).

- Se organizaron varios talleres de formación dirigidos a los miembros del Comité de Seguimiento del Pacto en temas como servicios públicos domiciliarios, veedurías ciudadanas, sistema general de salud y marco legal de regalías.

- El Comité del Pacto se reunió 24 veces, con la participación de importantes actores, tales como gerentes de banco, presidente de la Cámara de Comercio, presidente de FENALCO, líderes campesinos y cívicos. La Pastoral Social se aseguró la Secretaría del Comité. Se creó un archivo oficial. El Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción ha brindado apoyo continuo a través de un funcionario.

#### *¿Cuáles fueron los impactos?*

La implementación del Pacto de Transparencia es sólo uno de los elementos, entre otros (por ejemplo, el manejo de los ingresos de transferencia por fiducia), que han permitido cambios positivos como los siguientes:

- El alcalde se hace presente en la localidad y responde a las solicitudes; asimismo, los funcionarios mantienen su presencia en las oficinas.

- El Comité, y por ende la comunidad, tiene información mensual sobre las transferencias del Sistema General de Participaciones.

- Se está estableciendo con todas las normas legales la oficina de archivo, haciéndose un gran esfuerzo para recuperar información; 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 más informada sobre los programas y actividades de la administración en los diferentes sectores.

- Los salarios y los contratistas fueron pagados a tiempo y a cabalidad.

- Desvíos masivos no ocurrieron.

- El nivel nacional se comprometió más con Tumaco.

Sin embargo, para disponer de datos más completos sobre la experiencia sería provechoso 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 dos elementos ayudan: el respaldo desde el nivel nacional a los miembros del Comité, y la confrontación a los funcionarios en los medios de comunicación.

- Falta de credibilidad del Comité y del Pacto ante la población. Aquí también ayuda hablar del Pacto en los medios de comunicación y dar importancia a la visita de funcionarios de nivel nacional. También es fundamental que el Comité cuente con personalidades (notables y líderes reconocidos).

- El sector privado no está 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 causada por la mala calidad de la educación a la población empleada en empresas, la falta de inversión nacional y extranjera, la falta de infraestructura y servicios, etc.

- Los miembros del Comité carecen de 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 otros medios, tales como la pertenencia a un club especial, invitaciones especiales a eventos, etc. También se debe estimular el sentido de pertenencia de los miembros del Comité al grupo, por medio de reuniones y actividades culturales. La pertenencia al Comité debe también proveer beneficios en términos de acceso privilegiado a informaciones que pueden ser útiles en el ejercicio de la profesión de cada uno (información sobre procesos de contratación pública, sobre estrategias de empresas relacionadas con un mejoramiento de los servicios públicos, sobre presupuesto y estado de ejecución). Igualmente, sería importante ver la posibilidad de incentivar a los miembros del Comité a través de la consecución de becas de estudio, incentivos que crearían mayor participación y compromiso. El reglamento interno del Comité debe ser diseñado para incentivar la participación. En Tumaco se definió que la ausencia por cuatro veces consecutivas a las asambleas implicaba la exclusión de un miembro.

- Ciertos miembros del Comité, representando intereses ocultos, tratan de sabotear las reuniones del Comité. Respuestas se encuentran en el diseño y la aplicación del reglamento interno del Comité. Por ejemplo, se debe prever reglas para impedir el monopolio de la palabra, obligar la toma de decisión mediante el voto, y recurrir al voto secreto si es necesario, aprobar procedimiento para la exclusión de un miembro en caso de violación del reglamento, y obtener el apoyo de funcionarios de nivel nacional en la aplicación de estas reglas.

- Ciertos miembros del Comité quieren negociar con el alcalde su poder de control a cambio de acceso a puestos o contratos públicos. El reglamento interno del Comité debe prever que sus miembros deben informar al Comité acerca de contratos que ellos o familiares hubieran recibido de la alcaldía. El no respeto de esta cláusula debe valer para la exclusión del Comité.

- En el Comité, demasiadas personas representan un mismo sector de interés y capturan el Comité poniéndolo a su servicio en detrimento del interés público más general. Los estatutos del Comité deben especificar que la calidad de miembro no es atribuida a personas sino a organizaciones legalmente constituidas desde antes de seis meses como mínimo. Sólo hay un voto por miembro. Además, los funcionarios nacionales, que orientan el proceso con la ayuda de aliados estratégicos de la localidad, deben reclutar nuevos miembros con la preocupación de que debe estar representada 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 reclutar, para asesorías temporales, a especialistas tales como ex-funcionarios del Ministerio Público, ingenieros civiles, abogados, etc. Igualmente, el Comité se debe organizar en comisiones según las competencias de los miembros (por ejemplo, las personas del sector financiero integran una comisión que se encarga de las cuestiones de manejo fiscal; las personas del sector de la educación, 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 para el mismo. Es muy importante capacitar y formar ciudadanos que estén en capacidad de conformar estas veedurías y que trabajen en forma coordinada con el Comité del Pacto, lo que haría más eficaz el trabajo de control social y el seguimiento de los compromisos.

- Existieron 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 en relación con los resultados esperados del control social. Es importante socializar la verdadera dimensión y función de los Comités y de los Pactos, como 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 instituciones informales competitivas. La fuerza de estas últimas se debe al respaldo de actores armados ilegales, pero también porque encuentran aliados o tienen presencia y tradición en el mismo aparato estatal.

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

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

Nos parece que la estrategia de transparencia emprendida en Colombia a través de los Pactos de Transparencia es particularmente pertinente y prometedora en referencia a estos criterios. Su mayor desafío a futuro es la inclusión, ya que ésta implica lograr la participación de *mediadores sociales*



capaces de involucrar y comprometer a los muchos y variados actores de la sociedad.

## Notas

<sup>1</sup> *Corruption is the abuse of entrusted power for private gains*, <http://www.transparencyinternational.org>.

<sup>2</sup> La corrupción tradicional se refiere a irrespetar los deberes propios de una función pública para fines privados.

<sup>3</sup> *Rules and procedures that structure social interaction by constraining and enabling actors' behavior* (Gretchen y Levitsky, 2004: 727).

<sup>4</sup> (...) *formal institutions are rules and procedures that are created, communicated, and enforced through channels widely accepted as official* (Gretchen y Levitsky, 2004: 727).

<sup>5</sup> *We define informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels* (Gretchen y Levitsky, 2004: 727).

<sup>6</sup> Kaufmann ...[et al] (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>7</sup> Sobre la importancia de la autonomía, consultar también Ackerman (2005). La autonomía frente al gobierno y al aparato estatal significa tomar decisiones propias, ya sea 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>8</sup> La fortaleza de la sociedad, en el estudio de Grootaert y Narayan (1999), 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 en las asociaciones.

<sup>9</sup> *Event culture* (Eberlei, en Ackerman, 2005: 17).

<sup>10</sup> *"Well-behaved" NGOs, middle class professionals, and centrist politicians* (Ackerman, 2005: 22).

<sup>11</sup> Para mayor información, se puede consultar la página web de la Vicepresidencia de la República de Colombia: [www.anticorruptcion.gov.co/estrategia\\_reg/mapa/pactos.htm](http://www.anticorruptcion.gov.co/estrategia_reg/mapa/pactos.htm).

<sup>12</sup> *Public Expenditures Tracking System* es una herramienta concebida por el Banco Mundial.

<sup>13</sup> *Closed bureaucratic culture* (Norton y Elson, 2002: 37).

## Bibliografía

Ackerman, J. (2005), "Social Accountability in the Public Sector: a Conceptual Discussion", Washington, World Bank (Participation and Civil Engagement Paper; N° 82).

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, CLAD.

Collier, P. y Hoeffler, A. (2002), *Greed and Grievance in Civil War*, Washington, World Bank.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2005), La información: una herramienta para prevenir la corrupción, Bogotá, DNP, <http://www.dnp.gov.co>.

Gretchen, H. y Levitsky, S. (2004), "Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda," en *Perspectives on Politics*, Vol. 2 N° 4, Washington.

Grootaert, C. y Narayan, D. (1999), "Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia", Washington, World Bank (Local Level Institutions Working Paper Series).

Heimans, J. (2002), "Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders", Paris, OECD (OECD Development Center Policy Brief; N° 22).

Hoogeveen, J. y Schipper, Y. (2005), "Which Inequality Matters? Growth Evidence Based on Small

- Area Welfare Estimates in Uganda”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series).
- 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 N° 3, London, pp. 603-622.
- Kaufmann, D.; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, P. (1999), “Governance Matters”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2196).
- North, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, 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*, London, Overseas Development Institute.
- PPLCC (Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción) (2005), Estrategia regional 2006-2008, Bogotá, PPLCC, mimeo.
- Putnam, 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)”, Washington, World Bank (Social Development Notes; N° 81).
- World Bank (2002), Colombia: the Economic Foundation of Peace, Washington, World Bank.