

**Accountability, democracia local y la defensa de lo público:
el caso de Bogota 1991-2010¹.**

Andrés Hernández

Profesor Asociado del CIDER

2011

Asistentes de investigación: Sara Hincapié, abogada de la Universidad de los Andes y María Victoria Londoño, politóloga de la Universidad de los Andes

Introducción.

Este texto analiza los mecanismos horizontales y sociales de accountability en la ciudad de Bogotá. En la primera sección, se exponen algunas de las principales implicaciones de la Constitución de 1991 en la configuración de una nueva arquitectura institucional en materia de agencias de de control y accountability horizontal que ha permitido fortalecer el sistema de contrapesos en la democracia colombiana al otorgarles autonomía institucional, nuevas funciones y referentes e instrumentos y herramientas para una acción más efectiva de control.

En la segunda sección, se describen y analizan las principales instituciones, normas y actores que configuran el llamado accountability horizontal en la ciudad de Bogotá. Se procede en dos pasos: en primer lugar, se hace una descripción y caracterización del modelo capitalino de gobierno y de las principales agencias estatales que ejercen control sobre las políticas y decisiones públicas del gobierno distrital en particular el concejo, la contraloría y la personería distrital. En segundo lugar, se identifican y analizan los avances y obstáculos que estas agencias han experimentado en la última década.

Finalmente, en la tercera sección, se analizan las experiencias de accountability social impulsadas por la ciudadanía en Bogotá. Se identifican y caracterizan cuatro tipos diferentes de experiencias que describen las principales formas de control social sobre los actores estatales y agentes privados o comunitarios que manejan recursos y servicios públicos.

¹ En: Hernández, Andrés y Arciniegas Elizabeth (comp), "Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en Brasil, México, Venezuela y Colombia", Ediciones Uniandes, 2011

I. Un poco de historia. La Constitución de 1991 y el fortalecimiento de las agencias de accountability horizontal

La Constitución de 1991 generó cuatro grandes cambios institucionales en el país, que sientan las bases para configurar un sistema de accountability en Colombia. . El primero está relacionado con la profundización del sistema de los mecanismos de pesos y contrapesos entre los tres poderes. El segundo, fue el diseño de reglas e incentivos enfocados a modernizar la administración pública mediante esquemas de meritocracia y transparencia en las reglas de juego de la contratación de los servidores públicos así como en la introducción de mecanismos de mercado en la gestión pública; el tercero se refiere al fortalecimiento de la autonomía, las funciones y la capacidad institucional de las agencias de control (Contraloría General de la Nación, el Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral); y el cuarto lo constituyen el conjunto de instrumentos orientados a fortalecer la democracia participativa y el control ciudadano. Estos cuatro aspectos se analizan en forma breve y general a continuación.

1.1 La profundización del sistema de los mecanismos de pesos y contrapesos

Un primer cambio institucional generado por la Constitución Política de 1991 fue la profundización del sistema de pesos y contrapesos. Este incluyó cambios orientados a limitar el poder presidencial por una doble vía: la primera fue la de otorgar más poderes de contrapeso al Poder Judicial y al Poder Legislativo. En cuanto al Poder Judicial, la reforma se orienta a la creación de un nuevo tribunal constitucional (CPC, art. 241, 1991) con atribuciones para salvaguardar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales culturales y para velar por la concordancia entre las leyes de la república y la Constitución. Respecto al poder legislativo, la reforma introdujo la moción de censura (CPC, art. 135, 1991) por parte de los parlamentarios a los altos funcionarios del ejecutivo y fortaleció los poderes de investigación al Presidente de la República por actos que se consideren por fuera de la ley (CPC, art. 174, 1991). La segunda vía para moderar y controlar el presidencialismo y fortalecer los contrapesos es en el tema relacionado con el conjunto de normas y leyes que fortalecieron los órganos autónomos de accountability horizontal

ampliando y modificando sus funciones, fortaleciendo su autonomía funcional, institucional y administrativa, y definiéndoles mandatos y roles específicos. Las tres agencias de accountability horizontal con mandatos específicos en Colombia son: la Contraloría General de la Nación, el Ministerio Público y el Consejo Nacional Electoral.

1.2 El diseño de reglas e incentivos enfocados a modernizar la administración pública

Un segundo eje de reformas que instituye la Constitución de 1991, está relacionado con las normas orientadas a consolidar aparatos administrativos gubernamentales que sean eficientes y transparentes, y con las normas orientadas a garantizar el acceso a la información. En cuanto al primer campo, la Constitución fortaleció los principios de la función pública que enfatizan en la necesidad de crear el servicio civil de carrera como herramienta para combatir la corrupción, el clientelismo y la captura del Estado. El artículo 125 de la Carta Magna señala que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, exceptuando los cargos de libre nombramiento y remoción y los de elección popular; igualmente, estableció el ingreso a los cargos de la administración mediante concurso público. Por su parte, el artículo 138 creó una Comisión Nacional de Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de los servidores públicos.

Estos cambios constitucionales fueron complementados, en la década de los años noventa, por un conjunto de reformas y estrategias de gestión pública orientadas a fortalecer la lucha contra la corrupción mediante mecanismos de control jerárquico de corte weberiano, entre los que se encuentran básicamente tres: la primera, el Programa de Lucha contra la Corrupción, creado mediante decreto 2405 de 1998,² durante el período del Presidente Andrés Pastrana Arango. Las principales funciones establecidas por el programa fueron las siguientes: diseñar políticas de lucha contra la corrupción, realizar estudios sobre las causas de la corrupción y la ineficiencia en materia administrativa; presentar proyectos de ley y decretos para fomentar la ética y la eficiencia en la administración pública, recibir denuncias en contra de funcionarios públicos, darle trámite ante la autoridad competente y hacerles seguimiento; desarrollar mecanismos para fortalecer la veeduría cívica en los diferentes órdenes; y finalmente crear instrumentos de evaluación, seguimiento y control a los procesos contractuales adelantados por las entidades estatales de cualquier orden, entre

² Derogado por el decreto 127 de 2001 y modificado por el decreto 519 de 2005.

otros. Si bien esta política generó amplias expectativas, estas han sido cotrarrestadas por los escasos logros alcanzados, dada la falta de autonomía del programa frente al poder ejecutivo.

La segunda estrategia se centró en las políticas de modernización del servicio civil de carrera administrativa. La legislación se orientó a establecer como criterios de selección de personal, el mérito y la capacidad profesional. Así mismo, estableció nuevos criterios para evaluar la efectividad en la prestación de servicios y en la protección de los intereses generales por parte de los funcionarios públicos. Dichos criterios son: 1) niveles de profesionalización, 2) capacidad de adaptación a las necesidades de cambio de las oficinas públicas, 3) responsabilidad de los funcionarios por las funciones desempeñadas, y 4) capacitación para aumentar los niveles de eficacia. Finalmente, la tercera estrategia de control jerárquico de tipo weberiano ha sido la de crear controles internos en las oficinas públicas, en esta última cabe destacar la creación de las oficinas de control interno.

Con estas tres reformas de corte weberiano se esperaba alcanzar el fortalecimiento de las atribuciones gubernamentales de mando y control y el desarrollo de estrategias de supervisión jerárquica a partir de mecanismos para luchar contra la corrupción.

1.3 Fortalecimiento de las agencias de accountability horizontal

Un tercer eje de transformaciones institucionales impulsadas por la Constitución de 1991 son las relacionadas con el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad institucional de las agencias de control.

1.3.1 El Ministerio Público

Una primera agencia de accountability horizontal es el Ministerio Público, facultado constitucionalmente para “la guarda y la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” (CPC, art. 118, 1991).³ El Ministerio Público está compuesto, a nivel nacional, por la Procuraduría General de la Nación, por las Procuradurías Delegadas, por los agentes

³ Estas funciones serán ejercidas por el Procurador General, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales, el Defensor del Pueblo “y por los demás funcionarios que determine la ley”.

del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, por la Defensoría del Pueblo y, a nivel territorial, por las Personerías Distritales o Municipales.

Procuraduría General de la Nación

El Procurador General de la Nación ha sido delegado como jefe o autoridad máxima del Ministerio Público. En este sentido, le corresponde, por si mismo o por medio de sus delegados o agentes, proteger los derechos humanos, vigilar el cumplimiento de la Constitución, de las normas y disposiciones judiciales, defender los intereses de la sociedad y del medio ambiente, vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, defender el patrimonio público y el orden jurídico e intervenir en los procesos judiciales y administrativos. Adicionalmente, rinde concepto en los procesos de control de constitucionalidad adelantados por la Corte Constitucional. Para el ejercicio de estas funciones, el procurador General de la Nación cuenta con atribuciones de policía judicial y está facultado para exigir a los funcionarios públicos y los particulares la información que considere necesaria sin que estos puedan oponer reserva alguna.

La Procuraduría es una institución que desarrolla funciones de tipo disciplinario, de intervención y de prevención. A nivel disciplinario, es la institución, “encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario en Ley 734 de 2002”⁴ a nivel de intervención, la Procuraduría General de la Nación “interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales”.⁵ Finalmente, la Procuraduría cumple funciones de prevención y no solo de sanción. En este sentido, vigila el actuar de los servidores públicos y advierte sobre

⁴ Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/html/infoinstitucional/infoinst_quehacemos.html

⁵ Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/html/infoinstitucional/infoinst_quehacemos.html

cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.

Defensoría del Pueblo

La defensoría del pueblo es la institución encargada de tutelar los derechos humanos a nivel nacional y distrital. En Colombia, las recomendaciones del defensor del Pueblo han merecido escasa atención del Gobierno nacional (2003, p. 96). Los derechos más violados y desconocidos en Colombia, según los informes de la Defensoría son los derechos a la salud, a la protección humanitaria, a la vida y los derechos de petición.⁶

La forma como se designa al procurador General de la Nación y al defensor del Pueblo ha facilitado la injerencia de los vigilados en las tareas del vigilante. El procurador es elegido por el Senado por un período de cuatro años, de una terna integrada por candidatos presentados por el presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo del Estado. Los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, no son cargos de carrera administrativa sino que son funcionarios de libre nombramiento y remoción designados por el procurador; en este contexto, suelen ser funcionarios asignados con criterio político y por ende poco autónomos. En el caso del defensor del Pueblo, la falta de independencia es aún mayor, ya que es elegido por la Cámara para un período de cuatro años de una terna presentada por el presidente.

1.3.2. La Contraloría Nacional

Una segunda agencia de accountability es la Contraloría General de la Nación, que es la institución encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación. El contralor actúa como representante de los contribuyentes y ciudadanos a través del Congreso, que debe utilizar o basarse en sus investigaciones para garantizar la transparencia de las cuentas estatales y la defensa del patrimonio público (Transparencia por Colombia, 2003). Entre las funciones asignadas a la Contraloría Nacional por la Constitución de 1991, se encuentran las siguientes: exigir informes sobre la gestión fiscal a responsables del manejo de fondos o

6 Informe del defensor del Pueblo al Congreso de la República correspondiente al periodo 1999-2000

bienes de la nación; prescribir la forma en cómo éstos deben rendir cuentas; fijar responsabilidades por la gestión fiscal que realicen e imponer sanciones pecuniarias, cuando sea el caso, y ejercer la jurisdicción coactiva; conceptuar sobre la calidad y la eficiencia del control fiscal interno; promover investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado y exigir, cuando sea del caso, la suspensión inmediata del funcionario mientras que culminan las investigaciones; y dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de las entidades públicas del orden nacional y territorial (CPC, art. 267 y 268, 1991). Las contralorías departamentales, distritales y municipales tienen las mismas funciones en relación con el control de la gestión fiscal en sus jurisdicciones.

La Constitución de 1991 modificó el tipo de control fiscal y amplió el enfoque que debe guiar a dicho control. Por un lado, el control fiscal a la gestión pública pasó de ser previo y perceptivo, a posterior y selectivo. La Corte Constitucional en la sentencia C-113 del 24 de febrero de 1999, refiriéndose al control previo señaló que:

[...]las posibilidades de co-gestión por parte de los delegados de los entes fiscalizadores, no solamente resultaban ineficaces para lograr una verdadera transparencia de los procesos administrativos, en especial los de contratación sino que se habían constituido en oportunidad y motivo de corrupción, en cuanto se prestaban para pactos ilícitos entre funcionarios administrativos y los encargados de su vigilancia; Eso además de la injustificada dilación que en los trámites correspondientes implicaba la permanente consulta de las decisiones con los órganos de control, especialmente las auditorías. <fin de cita>

El control fiscal posterior se instauró con el propósito de superar estas limitaciones, sin embargo, pronto evidenciaría sus propias fallas. Esta nueva modalidad de control representa en palabras de excontralor Gonzalez Arana, un “incentivo para los pillos”,⁷ dado que da un tiempo prudencial para que éstos, en caso de ser descubiertos, transfieran sus

⁷ Entrevistas en la Contraloría Distrital con un grupo de trabajo de la contraloría auxiliar sobre el impacto real del control posterior.

bienes, se declaren insubsistentes o desaparezcan evitando un control jurídico. Hay que señalar que, la normatividad contempla una forma de control previo diferente al que existía antes del marco normativo de 1991, este se expresa en los controles de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las situaciones de riesgo y las inconsistencias detectadas por la Contraloría. Por otro lado, la Constitución amplió los ámbitos del control al establecer que la Contraloría puede hacer una valoración de los costos ambientales.

Las normas constitucionales establecieron un sistema de nombramiento complejo de elección del contralor, con el fin de garantizar su independencia;⁸ sin embargo, este diseño institucional no ha garantizado dicha autonomía. Por el contrario, ha generado incentivos para que existan fuertes vínculos entre funcionarios de alto nivel con los sectores políticos mayoritarios en el Congreso. La práctica tradicional ha sido que el candidato a contralor busque respaldos y favores de parlamentarios para poder llegar al poder, lo que ha condicionado su independencia. Igualmente, siempre se ha existido una influencia del presidente quien da el “guiño” a favor del candidato de su preferencia (2003, p. 88).

En el año 2000, la Contraloría General asume el mandato constitucional de impulsar la participación ciudadana en el control fiscal, creando la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Esta, actualmente, cuenta con dos direcciones, una dedicada a la Atención Ciudadana y la otra a la Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano. Estas direcciones implementan el sistema de control fiscal participativo, que se configura como un engranaje compuesto por cinco grandes estrategias: 1) La estrategia de proveer información a la ciudadanía, que abre las puertas de acceso a la gestión pública, cumpliendo con ello el principio de publicidad de los actos como condición de transparencia; 2) La estrategia de formación, que se concibe como una acción educativa bajo principios éticos que buscan desarrollar habilidades y destrezas en los ciudadanos para el ejercicio del control fiscal; 3) La estrategia de atención a las denuncias quejas y demás solicitudes de origen ciudadano; 4) La estrategia de configurar una red activa de ciudadanos; 5) La estrategia de desarrollar auditorias articuladas con las organizaciones de

⁸ El contralor es elegido por el Congreso en Pleno para un período igual al del presidente de terna integrada por candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Artículo 267 inciso 4, Constitución Política de 1991.

la sociedad civil (Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, s.f., pp. 9-10).

1.3.3. El Consejo Nacional Electoral <t.4>

La tercera agencia es el Consejo Nacional Electoral cuya misión es “regular y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la constitución y la ley en materia electoral y de participación democrática” y velar por la transparencia del proceso electoral. Se encarga de realizar la vigilancia e inspección de la organización electoral, velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, en particular el cumplimiento de los toques en la financiación de las campañas y el cumplimiento en el uso de la publicidad, velar por los derechos de las minorías y de los partidos de oposición (CPC, art. 265, 1991).

Las nuevas reglas constitucionales y legales han permitido un proceso de institucionalización del control horizontal y la definición de un amplio espectro de nuevas funciones relacionadas con la defensa de los intereses públicos. Algunas de estas funciones son: 1) velar por el cumplimiento de la constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias, por parte de los gobernantes y funcionarios públicos; 2) prevenir y controlar las amenazas y abusos del poder por parte de los mismos, y reducir la utilización arbitraria de las instituciones públicas; 3) defender el orden jurídico, los derechos humanos y los derechos colectivos; 4) ejercer vigilancia de la gestión fiscal; 5) prevenir el daño y el detrimento del patrimonio público y ambiental, 6) evaluar la gestión pública y velar su transparencia; 7) garantizar una clara separación entre la esfera pública y la esfera privada y 8) reducir los problemas de agencia que se definen como la posibilidad de que los representantes políticos persigan sus propias metas y no los intereses públicos que se derivan de los mandatos constitucionales y legales y de la agenda programática con la que obtuvieron el apoyo de los electores, o actúen en forma ilegal.

1.4. Mecanismos y espacios para fortalecerla la democracia participativa y el control ciudadano <t3>

El cuarto cambio institucional introducido por la Constitución de 1991 está relacionado con la consagración constitucional y legal de mecanismos de participación

ciudadana, que se han convertido en instrumentos en manos de los ciudadanos para ejercer control social y para proteger los intereses públicos. Se pueden identificar cuatro tipos de instrumentos legales e institucionales: 1) las acciones en manos de los ciudadanos que les permiten acceder a la autoridad judicial para defender derechos, proteger y vigilar los intereses públicos y la legalidad. Las figuras más importantes son la acción popular y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, y la denuncia; 2) las herramientas de participación ciudadana para exigir rendición de cuentas a los funcionarios y a la administración pública. Aquí podemos mencionar los derechos de petición, las audiencias públicas, las quejas y reclamos, las consultas de las comunidades indígenas; 3) las nuevas formas de participación ciudadana que les permiten a beneficiarios y ciudadanos ejercer control social sobre programas y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de los fines y la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas. Las herramientas más importantes son las veedurías, las contralorías sociales, los espacios de consulta, entre otros; y finalmente, están 4) los instrumentos de participación directa como son la revocatoria del mandato, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la consulta popular, y el voto programático; como herramientas para definir mandatos sobre los representantes.

Estos instrumentos legales y constitucionales constituyen una “recurso directo de Poder” en manos de los ciudadanos para proteger el interés público. Son instrumentos que han servido para el fortalecimiento del control social y han incentivado la configuración de una ciudadanía que vigila y controla la administración pública. Estos instrumentos tienen la ventaja de estar a disposición permanente de los sujetos sociales, independientemente de sus niveles de organización y sin mayores costos.

II. Accountability horizontal y presidencialismo distrital: 1991-2010

En esta sección se describe, en primer lugar, la forma de gobierno que ha dominado la ciudad y se señalan en terminos generales algunos de sus éxitos y principales limitaciones. Se trata de un esquema de gobierno en el que el alcalde concentra amplios poderes y funciones, y por ello se puede hablar de un esquema “presidencialista” a nivel distrital; en segundo lugar, se analizan los cambios institucionales que afectaron a la institución de control político de la ciudad (el Concejo distrital) y se identifican los mecanismos con que

cuenta para hacer control político-programático. En tercer lugar, se identifican las agencias de control y contrapeso en la ciudad, tanto las de balance y control político (Concejo Distrital) como las de accountability horizontal (Contraloría y Personería Distrital) y se analizan las funciones y facultades que estas tienen y los principales cambios institucionales que han redefinido sus roles en la última década. Un rasgo importante de la trayectoria de la democracia distrital, en los últimos 15 años, ha sido el fortalecimiento institucional de los organismos de control, vigilancia y rendición de cuentas horizontal en Bogotá. Durante las últimas dos décadas tanto la cantidad de organismos independientes pro rendición de cuentas, como el poder y la capacidad institucional de los mismos se ha acrecentado. La Contraloría y la Personería adquirieron nuevas facultades y nuevas herramientas para ejercer el control horizontal; y apareció en el distrito la Defensoría del Pueblo. El fortalecimiento y surgimiento de estas agencias de accountability horizontal se da en el contexto de la consolidación del “presidencialismo distrital” y de reformas a la administración pública.⁹

Finalmente, se analiza a la Veeduría Distrital, como una expresión de lo que algunos autores califican como accountability transversal para referirse a aquellos esquemas o reglas que vinculan las instituciones con la sociedad civil para incentivar, tanto el control social sobre la administración, como el control interno a la burocracia (Ackerman, 2006).

La tesis que se expone en esta sección sostiene que la democracia distrital a pesar de caracterizarse por un modelo de gobierno fuertemente presidencialista, que concentra el poder de gobernar la ciudad en cabeza del alcalde, ha venido desarrollando un sistema de contrapesos con resultados positivos en la defensa de los intereses públicos por parte de las agencias que lo configuran. A pesar de éxitos parciales, ni el concejo de la ciudad logra consolidarse como una agencia de control político programático con amplio reconocimiento y legitimidad en la opinión pública; ni los órganos de control como la contraloría y la personería distrital logran desarrollar políticas públicas estables y efectivas que les

⁹ Los rasgos del nuevo modelo de gestión pública son, entre otros, los siguientes: el primero, la privatización de servicios públicos en el campo de los servicios acueducto y alcantarillo, de telefonía y energía; de salud, y en el trámite y otorgamiento de licencias de construcción urbanística, entre otros; el segundo, el impulso de nuevas modalidades de contratación con el sector privado con el tercer sector —ONG, organizaciones comunitarias, entre otras— y con personas naturales —el Estado dejó de ser el único responsable del suministro de bienes públicos—; el tercer rasgo fue el traslado de principios y procedimientos del sector privado y el mercado en la administración pública.

permitan mostrar buenos desempeños, y siguen viéndose afectadas por denuncias contra sus directivos y escándalos de corrupción.

2.1. Antecedentes institucionales en Bogotá y configuración de un “presidencialismo distrital” relativamente efectivo y exitoso en los años noventa

A partir de la Constitución de 1991, la ciudad de Bogotá adquirió el estatus de Distrito Capital y, con ello, autonomía e independencia para definir el modelo de gestión pública y para orientar la transformación económica, política y administrativa al interior de la ciudad, siempre y cuando acogiera los lineamientos constitucionales. Para aplicar el mandato constitucional, el entonces Presidente de la República César Gaviria expidió el decreto-ley 1421 de 1993, con el cual definió a Bogotá como una entidad territorial sujeta a un régimen político, administrativo y fiscal propio e independiente. Estas reformas fueron precedidas por la elección popular de alcaldes en 1988. En este año por primera vez los bogotanos tuvieron la opción de votar por alcalde distrital en elecciones universales y secretas y se eligió al candidato del partido conservador Andrés Pastrana Arango.

En la década de los noventa se configura en la ciudad una nueva modalidad de gobernar que llamaremos “presidencialismo distrital”, entendido este como la forma de gobierno que pone fin a la coadministración del Concejo y concentra amplios poderes en cabeza del alcalde mayor, quien a partir de ese momento es elegido popularmente. Esta nueva forma de gobierno fue establecida por la Constitución de 1991 y desarrollada por el Estatuto Orgánico de Bogotá, decreto ley 1421 de 1993. Se trata de un esquema que mostro buenos resultados en materia de transformación urbana, movilidad, seguridad, cultura ciudadana, indicadores sociales entre 1991 y 1997 durante las administraciones de Mockus, Peñalosa y Garzon, y que en la actual administración ha evidenciado sus fragilidades en tanto depende en gran medida de la calidad del alcalde y su equipo de gobierno. Se trata, en palabras de Nohlen, de un caso de “presidencialismo” exitoso.¹⁰

¹⁰ Dieter Nohlen señala dos importantes tesis: la primera, que los presidencialismos como forma de gobierno no son necesariamente inefectivos, sistemas políticos que derivan en efectos perversos. Hay que distinguir “casos positivos entre los que el presidencialismo dio buenos resultados, y no impidió la gobernabilidad democrática, y casos negativos, es decir, casos en los que el presidencialismo siguió causando serios problemas de gobernabilidad (Nohlen, 2007, p.86)”. Nohlen señala entonces, que existe una variedad de presidencialismos. Desde esta perspectiva, Bogotá puede ser considerado un caso de “presidencialismo” exitoso en tanto ha mostrado renovación política y tiene buenos desempeños en varios campos.

En las siguientes líneas se presenta un breve análisis de los rasgos y la trayectoria del “presidencialismo distrital” en Bogotá. En primer lugar, se describen en forma breve algunos de los cambios y transformaciones alcanzadas gracias a la nueva modalidad de forma de gobierno que puso fin a la coadministración, estableció que el desarrollo de la ciudad queda en manos del Alcalde Mayor y le asignó al Concejo la función de ejercer el control político sobre el Plan de desarrollo. En segundo lugar, se exponen lo que consideramos son los factores institucionales y culturales que explican el éxito de este esquema de gobierno hasta el año 2007. En tercer lugar, se identifican algunas de las fallas y problemas que ha experimentado este “presidencialismo distrital” y los retrocesos en varios campos.

2.1.1. Logros del presidencialismo distrital

Varias son las transformaciones urbanas en los años noventa que permiten hablar de un “presidencialismo distrital” relativamente efectivo y de gobiernos distritales exitosos y con buenos desempeños. Sin pretender profundizar en estos cambios, se puede describir la situación antes y después de 1991 para tener una idea de dichos cambios. La situación urbana y socioeconómica de la ciudad antes de 1991 se puede caracterizar por los siguientes rasgos: insolvencia del fisco distrital, caos en el espacio público, ilegalidad urbana, problemas graves en el transporte público, inseguridad, ingobernabilidad, crisis de las cuatro empresas de servicios públicos domiciliarios —energía, teléfono, acueducto, alcantarillado y aseo—, escepticismo generalizado, ciudad de nadie, y poca identidad y sentido de pertenencia de los habitantes de Bogotá con la ciudad.

La situación después de las administraciones de Jaime Castro (1991-1993), Antanas Mockus (1993-1997) y Enrique Peñalosa (1997-2000), quienes gobernaron bajo las nuevas reglas institucionales se caracterizaron por los siguientes factores: superávit fiscal, servicios públicos domiciliarios que se prestan con alta calidad y empresas de servicios que generan

Una segunda tesis sostenida por Dieter Nohlen es la existencia de una diversidad y variedad de presidencialismos, y que los factores que inciden en su configuración no sólo son las reglas institucionales y los poderes que estas asignen, sino que están vinculados a otras variables como el sistema de partidos y la cultura política. Nohlen sostiene que el tipo de régimen presidencial y su funcionamiento dependen de tres tipos variables: a) el tipo de relaciones que se da entre el alcalde y el concejo y el comportamiento de estos dos agentes políticos; b) el sistema de partido, su estructura y dinámica; c) la relación entre el Estado y sociedad y en particular la efectividad de los mecanismos que tiene la sociedad para exigir rendición de cuentas y responsabilidad a los gobernantes (Nohlen, 2007, p. 85, 90)

ganancias para el fisco local,¹¹ mejoras en los indicadores de seguridad;¹² ampliación de las coberturas en salud; cobertura de educación a más del noventa del 90% de la población,¹³ nuevo sistema de transporte y movilidad en la ciudad —Transmilenio, nuevo modelo de movilidad que privilegia lo público. Disminuyó los tiempos de viaje, redujo accidentalidad, redujo contaminación— entre otros.

Estos cambios urbanos muestran el buen desempeño de las alcaldías y la efectividad del presidencialismo distrital para diseñar e implementar políticas públicas exitosas, políticas que además han mostrado un alto grado de continuidad, flexibilidad y relevancia pública.

2.1.2. Factores institucionales que explican la relativa efectividad del presidencialismo distrital: receptividad y responsabilidad

El buen desempeño y la efectividad de este sistema se puede explicar por tres condiciones político-institucionales y culturales. La primera, vinculada a las nuevas reglas institucionales. De esta forma, la estructura institucional establecida por el Estatuto Orgánico de Bogotá y la Constitución de 1991, explica el salto cualitativo de la ciudad en materia de desarrollo urbano y humano. La segunda, esta relacionada con los cambios en la cultura política y pública de la ciudad y, en particular, con la derrota de los partidos políticos tradicionales, el liberal y el conservador, y con ello de las prácticas clientelares en los equipos directivos de la administración distrital, y la llegada a la Alcaldía de nuevas figuras independientes. La tercera condición está relacionada con la relativa efectividad de los mecanismos verticales de control ciudadano sobre el Alcalde Mayor: el voto y las modalidades de accountability social. En las siguientes líneas se expone cada uno de estos factores.

2.1.2.1. Los cambios en las reglas institucionales. La Constitución de 1991 y el decreto ley 1421 de 1993.

¹¹ Las empresas de servicios públicos domiciliarios pasaron de tener serios problemas financieros y de gestión a proveer sus servicios al casi 100% de los hogares bogotanos ubicados en asentamientos legales.

¹² La tasa de homicidios pasa de 80 por cada 100.000 en el año 1991 a 18 por cada 100.000 en el año 2007. Fuente: Serie Nacional (base de datos Policía Nacional), Centro de Investigaciones Criminológicas.

¹³ Se supera las visiones de asistencia pública y se entienden como un derecho garantizado por el Estado. la escolaridad promedio supera los diez años con una relativa igualdad entre las tasas masculina y femenina.

La Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico de Bogotá introducen dos transformaciones institucionales: la primera, es la asignación de amplias funciones y poderes al Alcalde Mayor de Bogotá y la eliminación de la figura de coadministración. El nuevo estatuto orgánico de la ciudad establece que el Alcalde Mayor es el único jefe de gobierno en la ciudad y de la administración distrital, eliminándose de esta forma la coadministración del Concejo Distrital (1993, decreto ley 1421, art. 35). El Estatuto Orgánico estableció un amplio número de funciones en cabeza del alcalde, entre ellas: 1) elaborar el presupuesto distrital, el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para la ciudad, y el plan de ordenamiento territorial; 2) conservar el orden público en el distrito y fijar las políticas de seguridad ciudadana; 3) dirigir la acción administrativa; 4) crear, suprimir y fusionar los empleos de la Administración Distrital y las entidades distritales cuando sea necesario; 5) nombrar y remover libremente los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo y los gerentes de las entidades descentralizadas; 6) expedir decretos; orientar la inversión del gasto público y velar por el espacio público.

Algunos han calificado al Alcalde Mayor como un “monarca por tempore”¹⁴ en un sistema democrático, aunque la idea es incoherente, sí deja ver el enorme poder del alcalde en la ciudad. Por ello, resulta más apropiado señalar que el resultado de las reformas institucionales fue la configuración de un “presidencialismo distrital” fortalecido. Esta nueva forma de gobierno ha transformado la figura del alcalde en las dos últimas décadas en el eje de la estabilidad política y en la figura que le da unidad y coherencia a la política distrital opacando al Concejo Distrital y a otras instituciones representativas de la ciudad. El Alcalde Mayor y su equipo se han convertido en los agentes que dirigen y coordinan el proceso de gobierno en la ciudad (Bromberg, 2003, p. 234 y Guzmán, 2003, p. 152).

El segundo cambio institucional, es la redefinición de la nueva estructura administrativa y de gestión pública en la ciudad y el sistema de recaudación de las finanzas públicas. Se establecieron las bases para una gestión pública eficiente, transparente y sostenible en la ciudad, las más importantes fueron: 1) el otorgamiento de autonomía al Alcalde Mayor frente al Concejo Distrital para dirigir la administración de la ciudad, nombrar su planta administrativa y elaborar el plan de desarrollo, el plan de reordenamiento

¹⁴ Afirmación de Paul Bromberg en un seminario sobre democracia distrital (junio de 2008).

territorial y el presupuesto; 2) la creación de la Veeduría Distrital como mecanismo para garantizar la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa; 3) el fortalecimiento de las agencias de control horizontal (la contraloría y la personería); 4) la creación de herramientas para luchar contra la corrupción; y finalmente, 5) la modificación del sistema de recaudación del impuesto predial estableciendo el autoavaluo lo que permitió generar una situación de superávit (1993, decreto ley 1421).

2.1.2.2. Los cambios en la cultura política y pública de la democracia distrital: nuevos liderazgos políticos y el voto de opinión.

Junto con las transformaciones institucionales, la ciudad experimentó cambios profundos en su cultura política, entre ellos se pueden mencionar dos: el primero, la emergencia y victoria en las elecciones para la alcaldía de nuevos líderes por fuera de los partidos tradicionales que se presentaron defendiendo proyectos de ciudad; la segunda, la emergencia de un voto de opinión sin afiliación partidista, que respaldó las nuevas figuras y sus proyectos de ciudad. Estos dos fenómenos incidieron en la derrota del bipartidismo y permitieron el proceso de renovación en la administración y en el gobierno distrital.

Una primera expresión de la renovación de la cultura política fue la victoria en las elecciones para alcaldía de líderes independientes como Antanas Mockus, filósofo y profesor de matemáticas y ex rector de la Universidad Nacional en los períodos 1994-1997 y 2000-2003; y de Enrique Peñalosa, experto urbanista, entre 1997-2000, anterior miembros del partido liberal. La presencia de estos líderes generó cambios importantes en la manera de hacer política en la ciudad, en la forma de orientar la gestión pública —basada en resultados, cultura de alto rendimiento, defensa de la probidad y orientación en torno a valores públicos compartidos— y en la defensa de lo público. Su victoria implicó no sólo el desplazamiento de la vieja política, representada en los partidos liberal y conservador, de los cargos de la administración distrital; sino el desarrollo de un discurso contra el clientelismo partidista y el rechazo a la utilización de la Administración Distrital como mecanismo de repartición de prebendas, cargos y contratos a los concejales. Adicionalmente, permitió el impulso de proyectos de ciudad por encima de proyectos de clientela. Esta tendencia se mantuvo en la administración de Luis Eduardo Garzón, con su

política de lucha contra la indiferencia en el período comprendido entre los años de 2003 a 2007.

La segunda manifestación de renovación política en la ciudad, es la presencia de lo que se denominó voto de opinión, que no da su respaldo en función de intercambios clientelistas o de la compraventa de votos y que está más interesado por informarse sobre algunos temas de los programas, por las figuras que muestren relativo conocimiento de la ciudad, o por liderazgos y personalidades independientes. El voto de opinión constituye uno de los avances más importantes en la cultura política en Bogotá en el sentido de que no es un voto cautivo. A pesar de este avance, es importante reconocer las dificultades que tienen los ciudadanos/as para formarse una opinión independiente: En el caso de la elección a alcalde, si bien existen debates televisados, resultan insuficientes para formar opiniones políticas coherentes y juicios bien informados. A pesar de que los ciudadanos conocen los diferentes candidatos, no están en capacidad de juzgar los contenidos de las diferentes propuestas, y tampoco las consecuencias y efectos de las mismas. De otra parte, hay que señalar que la decisión de los ciudadanos suele estar condicionada por la influencia de los medios y por la imagen que logren proyectar los candidatos, más que por los programas específicos. De esta forma, a pesar de los cambios laborales que ha generado, la opinión pública puede verse afectada por el marketing electoral y la orientación de los medios, aunque vale recordar que en las dos últimas elecciones para Alcaldía no ganaron los candidatos de los medios.

2.1.2.3. Accountability electoral: Accountability electoral parcialmente efectivo e incentivos del alcalde para mantener buena imagen.

Un avance en la democracia representativa distrital ha sido la relativa efectividad de las elecciones como mecanismo de control y de accountability electoral, en particular sobre el comportamiento del alcalde. Los alcaldes se han preocupado por mantener un contacto directo con la ciudadanía y buenos índices de aprobación a su gestión. La dimensión del accountability electoral hace referencia a que, por medio de elecciones razonablemente libres y regulares, los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en la próxima elección (O'Donnell, 1996, p.162). Las elecciones

proporcionan dos modos discernibles para que los ciudadanos controlen a los gobernantes, o para inducirlos a actuar en pro del bienestar general. Por un lado, las elecciones definen un mandato —programático— para el gobierno, en tanto los ciudadanos escogen el programa que consideran que los representa y con el que se identifican. De esta manera, el programa vencedor se convierte en “mandato”, en un “compromiso” del representante para con la ciudadanía (Przeworski, 1997, p.7). Por otro lado, las elecciones funcionan como “rendimiento de cuentas”, sirven para reclamarle al gobierno sus acciones del pasado. En la medida en que el gobierno anticipa el juicio del electorado, se siente presionado a escoger políticas que serán legítimas para los ciudadanos y podrán contar así con el juicio favorable de los ciudadanos en las próximas elecciones. La responsabilidad funciona a través de la previsión del gobierno respecto a los juicios retrospectivos de los ciudadanos y a través del voto retrospectivo de estos (Przeworski, 1997, p. 6). Pero la accountability también se da durante el mandato.

A diferencia de lo que sucede en muchas democracias presidencialistas en la región, y en muchas de los municipios y capitales del país, el funcionamiento del accountability electoral en la democracia distrital ha demostrado ser relativamente efectivo. Los factores que explican la efectividad parcial del accountability electoral —y que permiten que las elecciones funcionen como un mecanismo prospectivo de fijación de un mandato programático— en la ciudad son los siguientes:

- 1) La relativa efectividad de la regla constitucional que exige a los alcaldes gobernar de acuerdo con el programa presentado en la campaña electoral. Los últimos cuatro alcaldes elegidos en la ciudad (Mockus, Peñalosa, Garzón y Moreno¹⁵) se han preocupado por plasmar en el plan de desarrollo las promesas de la campaña electoral, expresando una lealtad al mandato constitucional.
- 2) La exigencia constitucional y legal, a los candidatos ganadores, de presentar como programa de gobierno y plan de desarrollo el programa que se presentó en las elecciones y que obtuvo el respaldo de las mayorías. Este factor se ha convertido en un mecanismo de efectivización de la representación prospectiva en la ciudad. Todos se

¹⁵ Samuel Moreno, actual alcalde de la ciudad. Elegido en octubre de 2008. Perteneció al Partido Político Polo Democrático Alternativo.

han comprometido con impulsar los proyectos de ciudad que defendieron en la campaña electoral.

De esta forma los alcaldes en la ciudad, si bien han podido gobernar en forma autónoma y sin acudir al apoyo de las mayorías partidistas en el Concejo Distrital,¹⁶ dado el enorme poder que les da el estatuto orgánico de la ciudad y la Constitución de 1991; han estado restringidos por el compromiso programático que adquirieron en el proceso electoral y deben gobernar según dicho compromiso, cumpliendo así la exigencia constitucional. Las últimas administraciones distritales han seguido las directrices del artículo 259 de la Constitución de 1991, que establece que el programa de gobierno debe ser el resultado del voto programático. En este esquema, si bien, la ciudadanía no es la que formula el plan de gobierno, sí influye a través de su voto en la elección entre las diferentes propuestas programáticas presentadas por los candidatos que compiten por la Alcaldía. A diferencia de la mayoría de las ciudades en el país, el voto en Bogotá ha demostrado efectividad como mecanismo para fijar mandatos programáticos y exigir accountability. Esto se explica porque el cargo de la Alcaldía de Bogotá es “un trampolín” para presentarse como figura nacional a elecciones presidenciales, lo que genera fuertes incentivos para que los alcalde sean receptivos a las encuestas de opinión sobre la calificación de su mandato, y a las diferentes voces de protesta o a los reclamos frente a fallas en la gestión pública presentados por la ciudadanía, por el concejo, por los organismos de control horizontal y ventilados en los medios de comunicación. Los alcaldes son conscientes que su futuro político esta vinculado con la capacidad de presentar buenos resultados y tener buen desempeño, estos dos factores son condiciones necesarias para obtener respaldo electoral en el futuro.

A pesar de los avances señalados, es importante identificar los principales obstáculos que impiden que el accountability electoral sea más efectivo. El primero, es la persistencia de fuertes exclusiones políticas en la ciudad. Si bien, hay sectores que participan en espacios públicos y están organizados en la ciudad, la población en la mayoría de las localidades se encuentra marginada, en condiciones de pobreza y exclusión social, desorganizada, y en situación de abandono y “orfandad”. Los datos sobre el bajo

¹⁶ Esta afirmación todavía no se puede hacer extensiva al gobierno de Samuel Moreno, debido a su reciente inicio.

grado de conocimiento de las instancias de participación que tiene la ciudadanía en Bogotá, son una expresión indirecta de esta exclusión política que sufren amplios sectores sociales y territoriales de la ciudad. Según la encuesta de cultura urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo del año 2003, en promedio el 77% de la población no conoce ninguno de los espacios de participación creados en la última década. Este desconocimiento se acentúa en los estratos bajos, en donde el 88% de la población no conoce dichos espacios. En este contexto es difícil que los ciudadanos tengan opiniones públicas, coherentes y bien informadas.

Un segundo obstáculo es la persistencia de altos niveles de desinterés por la política en la mayoría de la población, desinterés que se agudiza en los estratos bajos de la población. De acuerdo con la encuesta del Instituto Distrital de Cultura y Turismo mencionada, el 90% de los encuestados manifestó que tiene un interés muy bajo por la política; y el 41% rara vez habla con sus amigos de temas políticos cuando se reúnen. Finalmente, los electores siempre están en una situación de asimetría informativa que les impide elegir con información completa.

2.1.3. Limitaciones en la efectividad del presidencialismo distrital y retrocesos

A pesar de los avances, el presidencialismo distrital ha demostrado ser una modalidad de gobierno que enfrenta serias limitaciones y fallas que reducen su capacidad para enfrentar diversos problemas urbanos. Las fallas más protuberantes que se derivan del esquema institucional presidencialista son, entre otras, las siguientes: 1) pocos incentivos para buscar consensos en el ejercicio de gobierno. Las reglas institucionales generan la creencia de que el alcalde es el principal y casi único representante de los intereses de la ciudad. Las alianzas que se buscan con los concejales son personales o de clientela, en particular en los dos últimos períodos de gobierno del Polo Democrático; 2) falta de continuidad en las políticas públicas lo que ha afectado su calidad y desempeño; 3) excesiva concentración del poder en “cabeza del alcalde”, lo que le da una enorme discrecionalidad en las principales decisiones públicas de la ciudad —planeación, presupuesto, inversión, reordenamiento territorial y nombramientos— que en caso de errores o de actuaciones con criterio corporativo tienen efectos perversos en la ciudad. El buen desempeño de la gestión pública en la ciudad depende del perfil del alcalde: un mal alcalde puede conducir a una mala

gestion distrital como se ha evidenciado con la mala gestion y los casos de corrupción del actual alcalde del Polo democratico Samuel Moreno.

De otro lado, hay que señalar que los alcaldes y sus gobiernos de corte “presidencial” no han logrado frenar las diferentes formas de apropiación privada de lo público, han fracasado en el diseño de estrategias institucionales para contener la degradación del medio ambiente en Bogotá, siguen viéndose desbordados por el creciente proceso de segregación de la ciudad, no han tampoco ha mostrado voluntad para impulsar un proceso de descentralización y una democracia participativa que reduzca las enormes asimetrías de poder que hay en la ciudad y active el protagonismo de la ciudadanía.

2.2. El Concejo de la ciudad

El Concejo Distrital en el nuevo esquema institucional a pesar de ver reducido su poder sigue contando con instrumentos legales que le proporcionan poder de vigilancia y de control político sobre la gestión de la administración distrital. Esta corporacion está integrada por 45 concejales de elección popular cada cuatro años. A pesar de la reducción de funciones del concejo distrital a partir de la expedición del decreto 1421 de 1993, dicha corporacion publica cuenta con mecanismos importantes para hacer un control político de carácter programático y estructurar fuerzas de oposición. Estos mecanismos son tres: 1) facultades legales; 2) poderes mediáticos y 3) la ley de bancadas, que abre la posibilidad de transitar hacia un régimen que sirve de base para recuperar el protagonismo y el poder de contrapeso y balance de poder del Concejo. Cada una de estos mecanismos se expone a continuación.

2.2.1. Las facultades constitucionales y legales del Concejo

Un primer grupo de facultades con las que cuenta el Concejo Distrital son aquellas que están relacionadas con el ejercicio de control político. El Concejo, como órgano de representación popular, cuenta con la facultad de solicitar y exigir rendición de cuentas (informacion y justificaciones) al gobierno distrital por las decisiones adoptadas. El Concejo tiene la función de ejercer este control político sobre las actividades del alcalde, de los secretarios de despacho, de los jefes de departamento administrativo y de los representantes legales de entidades descentralizadas; dicho control se ejerce mediante

proposiciones, pronunciamientos, preguntas o declaraciones, citaciones a funcionarios, peticiones de información, y debates (decreto ley, 1421, 1993). Los secretarios y funcionarios jefes de las entidades están obligados a atender las citaciones. Los concejales “tienen derecho a obtener información y respuestas oportunas a los cuestionarios enviados con anterioridad a la realización de los debates y durante estos, la administración puede hacer uso de la palabra una vez que los concejales han planteado sus inquietudes en la sesión pública programada para tal efecto (Guzmán, 2005, p. 92). Los temas sobre los que se ejerce el control político son: el Plan Distrital de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes sectoriales o locales; el presupuesto, los tributos y gastos, la protección de derechos humanos, la estructura de inversión, los procesos de contratación y el funcionamiento de la administración distrital. En la actualidad, la legislación contempla la posibilidad que la exigencia de accountability y de responsabilidad, a la administración pública, puede tener consecuencias cuando no sea atendida por ésta, en tanto el Concejo cuenta con la capacidad de establecer la moción de censura a secretarios de la alcaldía o proponer una moción de observaciones, la cual consiste en que el concejo presenta sus observaciones a las decisiones del funcionario citado (decreto-ley, 1421, art. 15, 1993).

Un segundo grupo de facultades legales en manos del Concejo están referidas a la función de aprobar o vetar los cupos de endeudamiento de la ciudad, y de los proyectos de reforma administrativa presentados por la administración distrital. Finalmente, un tercer grupo, son las facultades relacionadas con la designación del contralor y del personero en la ciudad, que son las agencias externas de control y accountability horizontal en la ciudad.

2.2.2. Los poderes mediáticos y la capacidad de ganar confianza pública al ejercer control programático

Un segundo dispositivo de poder con que cuenta el concejo de la ciudad es la posibilidad de utilizar los medios de comunicación para presentar sus denuncias y dar a conocer los debates, y ganar audiencia en la opinión pública a sus voces.. La eficacia del control político se incrementa si el concejo logra ganar el respaldo y la confianza de la opinión pública en relación a la información que presenta, los debates que impulsa, las apreciaciones que realiza frente a las diferentes actividades del ejecutivo y la Administración Distrital y local. Finalmente, los medios deben informar y socializar el

trabajo de control político realizado por el concejo con el fin de que los ciudadanos, como sus representantes, estén controlando la gestión pública de la administración distrital. El reto es dejar de informar con criterio sensacionalista o con criterio de desprestigiar la corporación; y pasar a informar con el propósito de empoderar al concejo como institución encargada del control político y rescatar el papel de los partidos políticos.

2.2.3. La ley de bancadas: otro recurso para recuperar la visibilidad y la legitimidad del Concejo en la ciudad.

Una tercera herramienta para recuperar el poder y la legitimidad del Concejo distrital es la ley 975 de bancadas expedida en el año 2005. Esta ley representa un cambio en las reglas de funcionamiento de los partidos en las corporaciones públicas. La trayectoria de los dos últimos concejos muestra que se puede hablar de un tránsito parcial o de primeros pasos hacia un régimen de bancadas en la ciudad. En el período de los años 2003 a 2007 se contó con una experiencia de funcionamiento por bancadas importante, la del partido “Por la Bogotá que Queremos” liderado por el ex alcalde Enrique Peñalosa. Este grupo ganó una visibilidad importante en la ciudad.

En este mismo período, según un estudio realizado por “Concejo Como Vamos”¹⁷, entre febrero y septiembre del 2004, de 70 debates de control político que fueron tramitados en el Concejo —de un total de 438 proposiciones radicadas—, 15 fueron planteados oficialmente como citaciones de bancadas; así mismo, la nueva ley de bancadas ya fue incorporada por los reglamentos internos de los partidos y por el reglamento interno del Concejo de la ciudad. La actual mesa directiva y los diferentes grupos políticos —el Partido Liberal, el Polo Democrático Alternativo y Cambio Radical— han dado un nuevo impulso a las bancadas, al privilegiarlas en la presentación de las proposiciones de control político.

El conjunto de estos tres recursos, en manos del Concejo Distrital, han permitido mejorar la imagen de la corporación en la ciudad. Según las encuestas realizadas a la

¹⁷ Iniciativa de la fundación Corona, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Casa Editorial El Tiempo, para evaluar el desempeño de los concejales de Bogotá. Hace un seguimiento sistemático mediante la aplicación de un modelo de indicadores para evaluar el desempeño de cada concejal, las bancadas y la corporación en su totalidad.

ciudadanía y que presenta “Concejo Como Vamos”, la imagen favorable del Concejo subió de un 21% en el año 2001 a un 51% en el año 2008.

2.3. Organos externos de rendicion de cuentas

En las siguientes líneas se analiza: en primer lugar, la trayectoria institucional de dos organismos autónomos de control y rendición de cuentas horizontal en Bogotá: la Contraloría y la Personería. Los aspectos que se examinan son: 1) la trayectoria institucional de la Contraloría y la Personería como órganos autónomos y externos de control y rendición de cuentas a partir de la Constitución de 1991 y del decreto-ley 1421 de 1993; 2) la forma en que son designados los cargos directivos de estas entidades; 3) los cambios institucionales, programáticos y organizacionales experimentados por estas entidades en los últimos cuatro años; y 4) algunos de los principales logros y resultados en defensa del interés público.

En segundo lugar, se presenta una tipología de obstáculos y limitaciones institucionales, políticas y organizacionales que enfrentan estas entidades para consolidarse como instituciones autónomas y efectivas de control. En tercer lugar, se analiza la Veeduría distrital y se expone sus limitaciones como agencia transversal de rendición de cuentas

2.3.1. La Contraloría Distrital

La Contraloría Distrital es una institución externa encargada de la vigilancia y el control de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del distrito.

En este sentido, la Contraloría Distrital es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestaria, que promueve el mejoramiento de la gestión pública y procura evitar el daño al patrimonio público físico, cultural y ambiental.

En la siguiente sección se realiza un análisis de la trayectoria institucional de la Contraloría desde el año 1991, centrado en dos aspectos: el primero, las reformas y normas legales que fortalecieron la autonomía y la capacidad institucional de la Contraloría distrital como órgano de control y vigilancia en los años noventa; y el segundo, las principales

innovaciones y logros institucionales y organizacionales implementados durante el período del contralor Óscar Gonzales Arana entre los años 2004 y 2007.

2.3.1.1. Trayectoria histórica de la Contraloría Distrital en los años noventa y el año 2000: fortalecimiento institucional y autonomía legal y presupuestal.

La historia de la evolución normativa, en los años noventa, que regula el control fiscal en Colombia, se caracteriza por ser una legislación orientada a fortalecer la autonomía administrativa y gerencial de las contralorías, su autonomía política, legal y administrativa y sus herramientas de acción, como resultado del mandato de la Constitución de 1991.

La reforma constitucional de 1991 amplió el referente misional de las contralorías, fortaleció su autonomía política y legal y les otorgó poderes institucionales importantes. Durante la década de los noventa, y por mandato constitucional, se impulsaron cuatro tipos de cambios y transformaciones institucionales que aspiraban a fortalecer la autonomía, el poder y la capacidad institucional de las contralorías —incluidas la Contraloría Distrital— como órgano de control y vigilancia en el distrito. El primero, es la transformación de las contralorías como agencias autónomas de control externo con nuevas y amplias funciones de control fiscal; el segundo, la ampliación de los referentes y de las funciones de las contralorías, siendo una de las más importantes el de la protección de los derechos colectivos y del medio ambiente; el tercero, la eliminación del control preventivo de autorización del gasto, la adopción de una modalidad de control posterior o de fenecimiento y de nuevos instrumentos para el ejercicio de control; el cuarto, la definición de nuevas responsabilidades y obligaciones en materia de promoción de participación ciudadana, en particular el estímulo del control fiscal participativo. Un proceso simultáneo a estas transformaciones fueron los cambios en la estructura organizativa de la institución, en particular la configuración de oficinas misionales para hacer efectivas las acciones, estrategias y políticas de control; y las diferentes certificaciones que recibió.

Los constantes esfuerzos normativos e institucionales, orientados a fortalecer el papel de las contralorías, se vieron amenazados, no solo por la ineficiencia y los casos de corrupción en muchas contralorías departamentales y municipales en los años noventa, sino por la propuesta de abolirlas presentada por el gobierno de Álvaro Uribe mediante referéndum en el año 2002. Se justificó dicha propuesta por los malos indicadores de

desempeño de las contralorías y los numerosos casos de corrupción; esta propuesta finalmente no contó con la mayoría electoral.

La Contraloría como agencia autónoma de control fiscal y sus funciones

Una primera transformación institucional en los años noventa, fue la configuración de la Contraloría como un organismo externo de control de carácter técnico con amplias facultades legales, dotado de autonomía administrativa y presupuestal. La Constitución de 1991 y el estatuto orgánico de la ciudad definen a la Contraloría Distrital como un organismo autónomo de control y vigilancia fiscal con las siguientes funciones: a) “Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Sector Público Distrital y los particulares que manejen bienes o fondos del Distrito Capital a través, entre otros, de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales” (art. 4); b) “Establecer responsabilidades por la gestión fiscal e imponer sanciones pecuniarias para lo cual podrá ejercer la jurisdicción coactiva” (art. 5); c) “presentar anualmente al Concejo informes evaluativos de la gestión de las entidades descentralizadas y las localidades del distrito” (art. 8); d) “evaluar la ejecución de las obras públicas” y desarrollar auditorías a los estados financieros del distrito (arts. 11 y 12) y e) “promover investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales al Distrito” (art. 13), la Contraloría puede también “exigir la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones y los procesos penales y disciplinarios” (art. 13).

En este contexto, la misión de la Contraloría es vigilar con oportunidad, eficiencia y eficacia la gestión fiscal de los responsables del manejo de la hacienda pública distrital y de los recursos públicos del Distrito, con el fin de promover el mejoramiento de la gestión pública y de los recursos del distrito y evitar el daño al patrimonio ambiental.

Por su parte, el contralor es elegido por el Concejo Distrital para un período igual al del alcalde mayor, de una terna integrada con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, y uno por el Tribunal Administrativo con jurisdicción en la ciudad. Este método de elección se planteó con el propósito de garantizar la autonomía frente al poder del ejecutivo y hacer depender su nombramiento de la rama jurisdiccional y de las corporaciones de elección popular. Aunque el método de elección

establece cierta autonomía frente al poder ejecutivo, en la práctica, el proceso de designación de los contralores distritales en la última década ha estado condicionado por acuerdos políticos entre concejales y presiones de los alcaldes. En este contexto, la trayectoria de la autonomía de los contralores en la ciudad, en la última década, se caracteriza por un comportamiento pendular: en algunos momentos, los contralores han mostrado altos grados de autonomía y, en otros, una gran dependencia de intereses partidistas, clientelistas o corporativos, lo que ha influido negativamente en el desempeño de la entidad.

En este trabajo se plantea la tesis que, durante la administración de Óscar Gonzalez Arana, se pueden identificar varias condiciones e indicadores que muestran que la Contraloría avanzó en autonomía frente a las fuerzas políticas. Primero, la estructura pluralista del Concejo que lo eligió, impidió que el alcalde impusiera el candidato de su preferencia; el segundo, la voluntad política del contralor de desarrollar una Contraloría autónoma, uno de los puntos que trató el contralor en su discurso fue la aspiración a garantizar una Contraloría autónoma del alcalde; y el tercero, el crecimiento en el uso de las herramientas de control y prevención durante su gestión, como se analizará más adelante. A pesar de este avance, el proceso se vio afectado por la denuncia y posterior condena al contralor distrital Oscar Gonzales Arana por enriquecimiento ilícito, lo que plantea una contradicción sobre el comportamiento del mismo: por un lado, el haber impulsado un modelo efectivo de control fiscal comprometido con el fomento de una activa participación ciudadana en el control fiscal y la exigencia de rendición de cuentas; y por el otro lado, el haberse involucrado en conductas ilegales.

La Contraloría Distrital y los nuevos referentes: la defensa de los derechos colectivos y del derecho al medio ambiente

Una segunda transformación institucional en los años noventa está relacionada con la ampliación de los referentes de las contralorías. La Constitución de 1991 definió un conjunto de derechos colectivos y le asignó a los entes de control, la vigilancia en el cumplimiento de los mismos. Estos derechos son: el “derecho a una buena calidad de bienes y servicios”, el “derecho al adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”, el “derecho al ambiente sano”, el “derecho a la conservación de los recursos

naturales”, y el “derecho a la integridad y uso común del espacio público” (CPC; 1991, c.3, t.1). De esta forma, una de las más importantes y trascendentales prioridades en la agenda de la Contraloría Distrital, a partir de 1991, es velar por el eficaz cumplimiento y garantía del derecho a un ambiente sano y a la conservación de los recursos naturales. Son muchas las normas que en los años noventa obligan a la Contraloría a ocuparse de la vigilancia del patrimonio ambiental¹⁸.

El concepto de patrimonio ambiental se concibe bajo las directrices de la constitución de 1991 como un patrimonio común o colectivo que debe ser vigilado por las contralorías. Este concepto incluye los recursos naturales renovables y no renovables (minerales, tierras, bosques, aguas, etc). Por otro lado, la titularidad del patrimonio ambiental no recae en cabeza de una propiedad privada, sino que hace referencia a una pertenencia de carácter plural de la nación o la sociedad (Amaya, s.f., p. 272), El daño al patrimonio público es irreparable. Esta premisa supone que se cambia el significado del daño patrimonial, el cual, no solo se refiere a daños cuantificables sobre recursos pecuniarios, sino también a la afectación del medio ambiente, que hace referencia a un daño irreparable. En este escenario adquiere mayor importancia las estrategias de prevención de daño patrimonial. Los recursos públicos trascienden lo tangible. En la misma línea de la premisa anterior, esta amplía la definición de recursos públicos para incluir en ellos a los conocimientos, el aire, las instituciones, la experiencia de sus servidores y el espacio público no físico, entre otros

La Contraloría Distrital, por mandato constitucional, ejerce vigilancia y control fiscal ambiental en tres frentes: “fiscalización de las autoridades ambientales del orden distrital, institutos de investigación y demás organismos del Sistema Ambiental de Bogotá; fiscalización a los particulares que manejan fondos distritales y que utilicen en su actividad económica los recursos naturales; y fiscalización de todas las instituciones distritales y el actuar de los servidores públicos, para que respeten la normatividad ambiental en el quehacer diario de sus responsabilidades” (Control social ambiental, pp. 118-119)

El control posterior y la definición de instrumentos para la efectividad del control fiscal

¹⁸ Para un análisis completo de la legislación ver: Control social ambiental, .pp. 123-128.<falta autor>

Una tercera modificación institucional está relacionado con la eliminación del control preventivo de autorización del gasto, la adopción, del control posterior o de fenecimiento, y la formulación de una modalidad diferente de control preventivo centrado en la identificación de riesgos de detrimento patrimonial a través de controles de advertencia.

En lo relativo al carácter del control, los cambios más importantes fueron, en primer lugar, el rechazo al control previo y la adopción del control posterior y selectivo. El control previo se llevaba a cabo durante el proceso de contratación y pagos, lo que se prestaba para que las contralorías “coadministraran”, y en muchos casos se convirtieron en instrumento de prácticas corruptas por parte de los auditores. Con el fin de eliminar esta modalidad de coadministración, se adoptó el control posterior y selectivo. Para algunos, esta nueva modalidad de “control posterior” establecido por la Constitución de 1991, al ser un control de carácter resarcitorio, ha terminado por ser un sistema que “incentiva al pillo”, porque no solo no puede prevenir el robo, sino que resulta frágil en la capacidad de imponer sanciones prontas y efectivas, en tanto que, quienes cometen el delito, en caso de ser juzgados, tendrán el tiempo y la posibilidad de declararse ilíquidos y de esta forma evitar responder ante la sociedad.

A pesar de esta debilidad del control posterior, la Contraloría de Bogotá cuenta con varios instrumentos que existen por disposición normativa —para todas las contralorías— y que han sido activados en los dos últimos períodos con el fin de darle efectividad al control fiscal. Los instrumentos más importantes son: los controles de advertencia,¹⁹ los planes de mejoramiento, las medidas cautelares, las funciones de policía judicial,²⁰ las citaciones a las juntas directivas de las empresas públicas, y por último, la promoción del control fiscal participativo.

¹⁹ En cuanto al control de advertencia, es una modalidad de control que busca “prevenir, precaver, avisar con anticipación, sobre hechos, circunstancias, omisiones y conductas que encierren un riesgo de detrimento del patrimonio y el erario público, con el fin de que se tomen las medidas necesarias para mitigar o hacer desaparecer dicho riesgo”. El control de advertencia, por un lado, instaura un tipo de control preventivo diferente al “control previo” que fue eliminado por la Constitución de 1991, y el cual tenía por objeto estudiar y aprobar el gasto con anterioridad a su ejecución y le daba la facultad a la contraloría de refrendar o rechazar los giros que hicieran los ordenadores con cargo al presupuesto. El ejercicio del control de advertencia como se analiza más adelante ha mostrado, ser eficaz no solo en la identificación de las alertas, sino en la toma de las medidas que permitan corregir en algunos casos las situaciones anómalas y mitigar los riesgos; sin tener que esperar al ejercicio del control posterior (Contraloría de Bogotá, [2007año], p. 39).

²⁰ “El proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva que es el encargado de tramitar y fallar los procesos relacionados con los detrimentos patrimoniales causados a los fondos y bienes públicos”.

Control fiscal participativo

Finalmente, la cuarta modificación institucional que ha permitido el fortalecimiento de la Contraloría es la obligación, por mandato constitucional, de promover la participación ciudadana en el ejercicio de control fiscal y control ambiental. En la siguiente sección se analiza la política de promoción del control fiscal participativo en la ciudad entre el año 2004 y el año 2007.

2.3.1.2. Transformación institucional de la Contraloría Distrital: hacia un nuevo modelo de control fiscal de la mano del ciudadano relativamente autónomo y efectivo (2004-2007)

Durante la gestión del contralor Óscar Arana, comprendida entre los años 2004 y 2007, se diseñó e implementó un nuevo modelo de control fiscal denominado “control fiscal de la mano del ciudadano”. Se trata de un modelo basado en la integración equilibrada de dos grandes estrategias para avanzar en la eficacia y eficiencia del control fiscal y la defensa de lo público: la primera, una estrategia gerencial basada en la identificación clara de planes estratégicos de nuevos criterios de evaluación de desempeño y en la renovación tecnológica de la institución; y la segunda, una estrategia de fortalecimiento de la democracia participativa y deliberativa basada en la organización, movilización y formación ciudadana en torno al control fiscal (Contraloría de Bogotá, 2004.2007).

A. La estrategia gerencial: planeación estratégica, nuevos criterios de evaluación de los costos y beneficios y renovación tecnología

La planeación estratégica incluyó básicamente tres grandes componentes orientados a elevar la eficacia y eficiencia del control fiscal: el primero, fue la identificación clara de las prioridades estratégicas dentro del conjunto de funciones asignadas a la Contraloría. Se estableció que los programas Mandato Verde, Lucha contra la Corrupción y Promoción de la participación ciudadana, como los componentes principales de la planeación estratégica. El Mandato Verde acogió el mandato constitucional de protección de los recursos naturales, el medio ambiente, y la defensa de la función social y ecológica de la propiedad. Algunos de los desafíos del Mandato Verde fueron: frenar el desarrollo urbanístico ilegal y su impacto en la estructura ecológica principal, proteger los humedales, proteger los cerros

orientales y frenar las licencias de construcción y urbanismo en esta área, controlar las explotaciones mineras, velar por el manejo integral de residuos sólidos, entre otros (Manrique, 2003, pp. 203-287).

El segundo componente de la estrategia gerencial, fue modificar los mecanismos de medición de los impactos y beneficios derivados de la gestión fiscalizadora, tarea que se realizó mediante la resolución 018 del 2006. En dicha metodología se estableció como beneficio de la gestión fiscalizadora el “valor cuantificado y soportado, de los ahorros y recuperaciones logrados por la entidad, como consecuencia de la observación o actuación de la contraloría”.²¹ En la nueva metodología, el factor determinante en la medición de la efectividad del control fiscal y en el desempeño de la Contraloría se centró en la prevención. Esta modificación de la metodología de medición se basa en la premisa que el daño al patrimonio público es esencialmente irreparable, por ello, la prioridad se orientó en la tarea de prevención del daño, sobre la de garantizar la recuperación o resarcimiento del daño causado.

El tercer componente de la estrategia gerencial fue el de la actualización de la plataforma tecnológica que permitió agilizar el proceso de denuncias, quejas y reclamos por parte de la ciudadanía, modernizar los procesos de accountability con las otras instituciones del distrito, y por último, mejorar los procesos de comunicación interna entre las diferentes dependencias de la Contraloría.

En este contexto, la Contraloría fortaleció las medidas preventivas, es decir, los esfuerzos orientados al mejoramiento de la calidad y oportunidad de los controles de advertencia, a la suscripción de planes de mejoramiento de gestión fiscal y administrativa; y a la generación de pronunciamientos de impacto frente a la Alcaldía y la opinión, sobre las políticas y la gestión pública. Respecto a las funciones de advertencia (dejar como estaba) durante el período de 2004-2007 la cifra se triplicó al registrar 152, frente a 44 controles en la administración del 2001-2003.

²¹ Los ahorros “son aquellos recursos no erogados por la entidad controladora, producto de las acciones correctivas (actividades adelantadas para subsanar o corregir en determinado tiempo, la observación planteada por la contraloría). El beneficio esta dado por el monto de la erogación evitada [...] Las recuperaciones, según la metodología, se registran cuando el sujeto de control reincorpora bienes o derechos por devolución, restitución, reintegro o cancela, suprime o reduce obligaciones existentes, como consecuencia de la observación comunicada por la contraloría. Se traduce en un aumento patrimonial, sin erogación de fondos, producto de un incremento en los activos o disminución de pasivos. Incluye el cobro persuasivo y coactivo generado por el Proceso de Responsabilidad Fiscal” (Contraloría de Bogotá, [año], pp. 42-43.

B. La estrategia de fomento de la participación ciudadana y control democrático deliberativo

El segundo eje estratégico fue el de fortalecimiento del control democrático deliberativo y participativo. Esta estrategia se formulo sobre la base de cuatro premisas: la primera, que la efectividad del control fiscal depende del compromiso activo del ciudadano en dicho control. Sin una ciudadanía organizada, activa y vigilante, el control fiscal es incompleto y débil. En la formulación del plan estratégico “control fiscal de la mano del ciudadano” en el año 2004, el comité directivo de la Contraloría asume la participación ciudadana como principio y acción sustantiva, y como eje articulador de todo su ejercicio fiscalizador. (Manrique, s.f., pp. 313). Se estableció, como estrategia, vincular al ciudadano y a las organizaciones al ejercicio del control social. La eficacia del control fiscal sobre lo público queda condicionada a la eficacia de la presencia de una ciudadanía activa y vigilante.

La segunda premisa, es que el nuevo modelo de control fiscal requiere un espacio público institucional para fomentar la participación y deliberación ciudadana. Se amplía así el concepto de espacio público, y se asocia no solo a un asunto de desarrollo urbano, sino al impulso de escenarios públicos de deliberación donde personas, con diversos intereses, coincidan para dialogar sobre el uso adecuado de los recursos. Se estableció como estrategia promover audiencias públicas. La tercera premisa, señala que la ciudadanía activa requiere de información, organización y conciencia de los problemas públicos.

En este contexto, las principales líneas de acción de la Contraloría orientadas a fortalecer la democracia participativa fueron: 1) la reestructuración de los veinte comités locales de control social en el año 2003, con la función no solo de atender denuncias, quejas y reclamos; sino de incentivar la formación de veedurías ciudadanas y redes sociales a nivel distrital de defensa del medio ambiente; 2) el impulso de instrumentos y herramientas de participación ciudadana como las audiencias públicas, mesas de trabajo, foros, conversatorios, reuniones ciudadanas, inspecciones en terreno, entre otros; 3) el desarrollo de programas de capacitación a jóvenes y de una nueva política de comunicación orientada a crear conciencia ambiental, y conciencia a favor de la defensa de los recursos y espacios públicos.

La configuración de este nuevo modelo híbrido de “control fiscal de la mano del ciudadano”, y las políticas implementadas, se basaron en seis grandes premisas que implicaron una nueva filosofía y un nuevo enfoque de gestión fiscal: el ciudadano es dueño de los recursos públicos; el ciudadano activo e informado decide sobre el destino de los recursos públicos; el daño al patrimonio público es irreparable; los recursos públicos trascienden lo tangible; el concepto de espacio público trasciende lo institucional y el fin del control fiscal es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.²²

2.3.1.3. Logros y avances en la defensa de lo público por parte de la Contraloría

Varios son los logros de la Contraloría desde el año 2003, fecha en la que se inició la gestión de Óscar Gonzales Arana. Un primer logro fue la formulación e implementación de la política pública denominada “Mandato Verde” promovida por esta institución, siguiendo el mandato constitucional que exige a los órganos de rendición de cuentas la protección del medio ambiente. Los resultados son evidentes: en la actualidad está prohibido el otorgamiento de licencias de urbanismo y construcción en los cerros orientales²³, existen claras definiciones jurídicas y administrativas que protegen la zona de reserva forestal; y

22 “1) El ciudadano es dueño de los recursos públicos: según esta premisa, el ciudadano más que un cliente que compra bienes y servicios, es el dueño legítimo de los recursos públicos; y por ende el papel de las instituciones públicas, y en este caso el de la contraloría, es ofrecerle todas las garantías para que el ciudadano ejerza un poder fiscalizador en el uso de los mismos; 2) El ciudadano activo e informado decide sobre el destino de los recursos públicos. En este sentido, para que el ciudadano decida no basta con ejercer el derecho de elegir a los gobernantes sino que debe ejercer de forma activa control sobre los mismos. Este control no es posible sin un ciudadano informado. Lo que requiere de una gestión honesta y proa abierta al público, publicitando sus decisiones y permitiendo a los interesados revisar sus actuaciones. En esta dirección la contraloría debe desarrollar nuevos recursos tecnológicos que garanticen que la información permanezca a disposición del público; 3) El daño al patrimonio público es irreparable. Esta premisa supone que se cambia el significado del daño patrimonial, el cual, no solo se refiere a daños cuantificables sobre recursos pecuniarios sino también a la afectación del medio ambiente, que hace referencia a un daño irreparable. En este escenario adquiere mayor importancia las estrategias de prevención de daño patrimonial; 3) Los recursos públicos trascienden lo tangible. En la misma línea de la premisa anterior, esta amplia la definición de recursos públicos para incluir en ellos a los conocimientos, el aire, las instituciones, la experiencia de sus servidores y el espacio público no físico entre otros; 4) El concepto de espacio público trasciende lo institucional. El espacio público incluye no las instituciones públicas, sino las calles y avenidas, los parques, los andenes, el medio ambiente. Aspectos todo sobre los cuales puede pronunciarse y exigir accountability pues le pertenecen a los ciudadanos; 5) El fin del control fiscal es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Lo anterior hace referencia a que un efectivo desempeño de la contraloría debe influir en el mejoramiento de la gestión de los recursos y de las políticas públicas y con ello en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Un plan de desarrollo adecuadamente controlado y evaluado debe contribuir en esta dirección” (Contraloría de Bogotá, [año], [p.]).

²³ Los cerros orientales hace parte del sistema montañoso de Bogotá y de la región, integrados a los cerros de Suba, Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz y configura la estructura ecológica principal de Bogotá. Los cerros están articulados a la dinámica regional de los cerros de Chía, la Calera, Ubaque y Choachí.

por ultimo, existe una conciencia en la administración pública distrital sobre la necesidad de repensar la política pública de freno al progresivo deterioro ambiental causado por la expansión urbana en la ciudad.²⁴ Así mismo, se fortaleció la participación ciudadana en defensa y protección de los humedales de la ciudad de Bogotá. Finalmente, la Contraloría cuenta con una política pública de Mandato Verde, donde se define claramente las grandes líneas y ejes de acción que deben concentrar los esfuerzos de vigilancia (Manrique, 2006).

Un segundo logro, fue alcanzar el proceso de inclusión de los curadores urbanos de la capital como sujetos de control fiscal. Decisión que “desencadeno nuevas acciones en la persecución de conductas lesivas al patrimonio público y contrarias al ordenamiento urbano, como la expedición de licencias de urbanismo y construcción que eluden disposiciones normativas orientadas a proteger el patrimonio ecológico de la ciudad” (Contraloría Distrital, 2007, p. 10). En la actualidad, las licencias son revocables en caso de que quienes las expidan eludan las normas. Igualmente, en materia de control fiscal se alcanzó la revocatoria de las resoluciones que actualizaron el avaluo catastral en la vigencia del 2007. Demostrando con ello el ejercicio de un control fiscal oportuno y efectivo.

Un tercer logro, fue el de fortalecer los vínculos entre el control fiscal, ejercido por la Contraloría y el control político, ejercido por el Concejo de Bogotá que se manifiesta en el “ejercicio de importantes debates de interés general para la ciudad con el apoyo técnico de los informes de la Contraloría, tales como: las denuncias en torno a la protección de los cerros orientales, las denuncias de incumplimiento por parte de los transportadores de la ciudad de chatarrizar los vehículos que requieren tal proceso, a pesar de haber recibido los recursos y las denuncias sobre otorgamiento de licencias de urbanismo y construcción que incumplen normas legales” (Contraloría Distrital de Bogotá, 2007, p. 10).

Finalmente, entre los éxitos de la Contraloría se cuenta la amplia movilización ciudadana y la articulación del control social al control fiscal. Amplios sectores de la sociedad civil, como los estudiantes de las instituciones educativas distritales, los grupos ecologistas la juventud universitaria, profesores, investigadores y expertos, líderes comunitarios y veedurías ciudadanas, atendieron el llamado a hacer uso de las herramientas de control social (Contraloría Distrital de Bogotá, 2007, p. 11). Las auditorías

²⁴ Entrevista a concejal Roberto Saenz, concejal elegido por el apoyo de las redes de ambientalistas populares en Bogotá; y entrevista a Herman Gómez, ex director de la Oficina de Participación de la Secretaría de Medio Ambiente, hoy director del Jardín Botánico.

contaron entonces con la participación de la ciudadanía, tanto en su inicio como en su direccionamiento, en la entrega de resultados y en los planes de mejoramiento.

A pesar de los avances, se trata de logros que no fueron sostenidos y apoyados por el siguiente contralor Miguel Angel Morales Russi nombrado para el periodo 2008-2010 quien modifico las prioridades de la contraloría. El actual contralor,, que inició su mandato en el año 2008, cambió la estrategia de organización, movilización y participación ciudadana en torno al Mandato Verde y se concentró en el apoyo a la participación ciudadana a nivel local y en el apoyo al Consejo Territorial de Planeación que es una institución altamente burocratizada. Por otro lado, se abandonó la estrategia de vincular las herramientas de control preventivo con el poder mediático, en tanto se dejaron de utilizar los controles de advertencia para exigir respuesta por parte de la Administración Distrital en aquellos casos donde hay riesgo de pérdida del patrimonio de la ciudad.

A pesar de los avances en la década de los noventa en autonomía, funciones y definición de procesos misionales, la Contraloría de Bogotá enfrentó, en este período, varios obstáculos y amenazas a su desarrollo. El primero sus propias falencias y escasa capacidad de modernización institucional; y el segundo, las medidas de ajuste y saneamiento fiscal impuesto por la ley 617 del 2000 a las finanzas de departamentos y municipios, que impusieron ambiente de escasez de recursos como resultado de las medidas; y la tercera, la propuesta de referéndum nacional del 2003, que planteaba, entre otras medidas, la eliminación de las contralorías territoriales, municipales y distritales. Para ser aprobadas las preguntas, el umbral nacional era de 6.267.443. Los artículos 9 y 10, que planteaban eliminación de las contralorías fueron votados favorablemente por 5.557.950 de electores (90,57%) en todo el país; mientras que por el no, votaron 460.941%. En Bogotá, por el sí votaron 1.036.622 (89.45%), y por el no 106.463.

A pesar del enorme respaldo que tuvo la propuesta de eliminar las contralorías, respaldo que es comprensible debido a se han convertido en escenarios de clientelismo y politiquería, o como instrumento de las alcaldías para pagar favores a quienes aprueben proyectos del ejecutivo; no logro salir avante dado que no alcanzó a superar el umbral exigido. Esta derrota, representó una ventaja, por un lado, porque lanzó un mensaje a todas las contralorías, en el sentido de la importancia de un cambio o su posible eliminación en caso contrario; y por otro lado, porque la solución habría podido ser peor que la

enfermedad. En aquellas ciudades donde sí han mostrado un buen desempeño, la democracia local cuenta con un contrapeso importante en defensa de intereses públicos, y el ciudadano cuenta con un instrumento para presentar sus quejas, denuncias y defender derechos, y en estas condiciones es un error eliminar las contralorías

2.3.2. Personería Distrital

Según el estatuto orgánico de Bogotá, es la institución encargada de la defensa de los derechos humanos y de los intereses de la ciudad; así mismo, ejerce “la veeduría, el ministerio público, vigila la aplicación de las normas y la conducta de los servidores públicos distritales”.²⁵ En la siguiente sección se analizan dos temas: el primero, las funciones y herramientas adquiridas por la Personería en los años noventa y el segundo, el proceso de transformación programática y organizacional experimentado durante el período 2004-2007.

2.3.2.1. Los años noventa: el proceso de fortalecimiento institucional de la Personería

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, la Personería era representante judicial del Distrito, con la facultad de conocer asuntos de carácter civil, administrativo y penal, que se adelantaban por las denuncias presentadas contra la actuación de los empleados y trabajadores oficiales. Por lo tanto, era una agencia interna de control de la Alcaldía.²⁶ Con la promulgación de la Constitución de 1991, las funciones de la Personería fueron ampliadas y fortalecidas, convirtiendo a la institución en un órgano de accountability externo a la Administración Distrital y que actúa en defensa de los derechos humanos, los

²⁵ Tomado de: <http://www.personeriabogota.gov.co/>. Ella misma se define como una “institución humanista, solidaria, incluyente, eficiente, eficaz y transparente, comprometida con la moralidad administrativa, la paz y la reconciliación. Reconocida como promotora y garante de los derechos humanos, la equidad de género, la diversidad étnica, sexual, cultural, el medio ambiente y los principios democráticos del estado Social de Derecho.

²⁶ La figura del personero es una de las más antiguas en Colombia. Durante el periodo colonial surge la figura del personero, que se encontraba a cargo de la división general de los procuradores. Su función, era similar a la que aún desempeña hoy en día, era la de investigar la conducta de los funcionarios públicos como vocero de los ciudadanos. Si bien, es cierto que la figura parece haber estado siempre presente, sus funciones se han venido modificando. En tiempos más recientes, desde el año 1990, se ha vendido dando un complejo y acelerado cambio alrededor de las funciones que deben ser otorgadas a los personeros. Para el caso específico de Bogotá, el personero pasó a ejercer la labor de defender los derechos ambientales, los derechos humanos y civiles, además de desplegar el control urbanístico de la ciudad. Sin embargo, tenía un propósito muy distinto al que se le otorgó en el año 1991, funcionaba como un representante judicial del Distrito.

derechos civiles y los derechos de medio ambiente como agente del Ministerio Público. Adicionalmente, asumió tareas de control urbanístico. En el año de 1993 el Gobierno nacional expide el Estatuto Orgánico de Bogotá, decreto ley 1421, que convirtió a la Personería en un organismo autónomo e independiente de la administración distrital. El estatuto facultó a la Personería para defender al consumidor, y mantuvo sus funciones de vigilancia de los funcionarios del distrito, veedor ciudadano, agente del Ministerio Público y defensor de los derechos humanos.

Su primera labor es entonces, funcionar como agente del Ministerio Público, esto significa que tiene a su cargo el deber de “garantizar que se cumpla el ordenamiento jurídico vigente y la prevalencia del bien común en el actuar de todos los servidores públicos de la ciudad” (Personería, 2008, p. 15). Una segunda labor, es operar como veedor ciudadano; es decir, monitorear el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas distritales; finalmente, una tercera función, es velar por la defensa de los derechos humanos y civiles de los ciudadanos y ciudadanas, sobre todo de aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Cabe señalar que, a partir de la Constitución de 1991, la Personería adquiere la función de presentar tutelas en nombre de los ciudadanos, lo que la convierte en un recurso de poder indirecto en mano de la ciudadanía.

Adicionalmente, se le entregó la tarea de acoger denuncias por las arbitrariedades que se presentan en los centros de reclusión de la ciudad. Posteriormente, la ley de contratación pública, ley 80 de 1993, estableció la no participación del órgano de control en la contratación que realiza la administración y reafirmó la tarea institucional de la Personería de hacer control preventivo y posterior (Disponible en: www.personeriabogota.gov.co).

En el año 1995 fue aprobado el acuerdo 04, que creó el Comité Distrital de Defensa, protección y promoción de derechos humanos, dirigido y presidido por el personero distrital, quien además tenía la competencia de nombrar los miembros del comité.

Tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Bogotá, el personero es elegido por el Concejo de Bogotá.²⁷ No podrá ser elegido como personero quien haya sido concejal en el último año o quien haya desempeñado cargo público en la administración distrital.

²⁷ La elección se efectúa de acuerdo al artículo 105 del acuerdo 095 de 2003.

2.3.2.2. *Transformación programática y organización de la Personería entre el 2004-2007*

Entre el año 2004 y el año 2007, la Personería sufre un proceso de transformación programática y organizacional, liderado por Herman Arias Gaviria, personero distrital, que sienta las bases para convertirla en una agencia de atención al ciudadano que pretende acercarse más a sus demandas. Los componentes de esta transformación programática y organizacional, orientados especialmente a alcanzar una protección más efectiva a los derechos humanos, son: 1) el mejoramiento en la atención ciudadana; 2) la transformación del enfoque y del modelo de función disciplinaria; 3) el fortalecimiento del enfoque y acciones de prevención de la Personería en la vigilancia de la gestión pública y en la defensa de los derechos ciudadanos y 4) la modernización de las estrategias de comunicación.

En el ámbito de mejoramiento en la atención ciudadana, las acciones más importantes se dieron en términos de: modernización de los centros de atención ciudadana, apertura de 11 sedes de centros de conciliación orientados a la superación de conflictos y controversias sin acudir a procesos contenciosos ni a autoridades jurisdiccionales; fortalecimiento de las 20 personerías locales;²⁸ e impulso de los procesos de capacitación sobre las funciones de la Personería y los instrumentos jurídicos en manos de los ciudadanos.

En el terreno de la función disciplinaria se dieron cambios importantes en el enfoque y las practicas del ejercicio disciplinario. Se desarrollaron cambios organizacionales como la descongestión en los procesos desarrollados por la Personería, lo que permitió concentrar las funciones en el análisis y atención de las peticiones, quejas y demandas de la ciudadanía. Se redujeron de 13 a 6 las delegaciones que ejercen la labor disciplinaria y las 7 restantes se concentraron en labores de veeduría encargadas en la atención especializada al ciudadano y al monitoreo permanente y evaluación de políticas distritales (Personería de Bogotá, 2008, p. 16).

En cuanto al enfoque de acción de la Personería, su reorganización programática enfatizó en la importancia de las estrategias y acciones de prevención. Una de las

²⁸ Bogotá tiene una división político administrativa de veinte localidades.

transformaciones más importantes están relacionadas con el nuevo papel asignado a la personería. . Se paso así, de una perspectiva de ejercicio de veeduría como “apertura y tramitación de procesos disciplinarios, cuya búsqueda final era el establecimiento de sanciones a los funcionarios que habían actuado de manera incorrecta”, a un enfoque de veeduría centrado en el monitoreo, seguimiento, evaluación a programas y políticas públicas, desarrolladas por la administración a nivel distrital y local (Arias, 2007).

2.4. Organismo interno de control: la Veeduría Distrital²⁹

Las veedurías ciudadanas en Colombia están fundadas en el mandato de la Constitución Política de 1991 que expresamente estableció: “la ley organizara las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (art. 270). Desde la perspectiva de Nuria Cunill, las veedurías ciudadanas en Colombia se caracterizan por ser un modelo de control social abierto y con baja formalización, dado que existe una amplia flexibilidad en cuanto a su constitución, composición, funciones y ámbitos de acción (Cunill, 2000). La legislación posterior mantuvo este modelo abierto de veeduría, la ley 850 del 2003 estableció que las veedurías ciudadanas es el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como sobre las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.³⁰

Este modelo abierto y poco formalizado de veeduría ciudadana, ha dado lugar a diversas modalidades de veeduría: por un lado, las impulsadas por diferentes entidades

²⁹ La Constitución de 1991 creó las veedurías ciudadanas como una forma autónoma de control social sobre la gestión pública. El mandato constitucional no quiso establecer un modelo formalizado de veeduría ciudadana. La veeduría ciudadana está fundada en el mandato de la Constitución Política de 1991, que estableció expresamente que la “ley organizara las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (art. 270). La legislación posterior ha mantenido este modelo abierto de veeduría.

³⁰ La ley 134 de 1994 de mecanismos de participación ciudadana establece, en su artículo 100, que “las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios”

—instancias gubernamentales del nivel nacional, organismos de vigilancia y accountability a nivel departamental y municipal, y administraciones locales—; y por otro lado, las que surgen por iniciativa de la sociedad civil. La flexibilidad que caracteriza al modelo de accountability mediante veedurías ciudadanas, ha generado un contexto institucional para que surjan, veedurías completamente instrumentales y dependientes del gobernante o funcionario de turno, con escasa efectividad; o bien, veedurías más autónomas y eficaces.

En el caso de la ciudad de Bogotá, el estatuto orgánico optó por un modelo de veeduría altamente formalizado —se define desde el estado quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado el control social— y con poca autonomía, ya que el nombramiento del veedor depende del Alcalde distrital. , estos dos aspectos reducen su efectividad. Bajo esta orientación, el estatuto orgánico estableció una normatividad sobre veeduría ciudadana que no acogió el espíritu de la Constitución de 1991, la cual estableció un modelo más abierto y flexible de veeduría ciudadana, en el que se da la posibilidad a la ciudadanía de configurar autónomamente las veedurías y definir las estrategias y los ámbitos de control. Por el contrario, institucionalizó la Veeduría Distrital como un modelo de accountability que opera más como agencia de control interno de la Alcaldía —que vela por la probidad y la transparencia de la gestión pública distrital—, que como una agencia autónoma en manos de la sociedad civil.

La Veeduría Distrital de Bogotá fue creada en el año 1993 por el estatuto orgánico que la definió como una entidad encargada de “apoyar a los funcionarios responsables de lograr la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa, así como a los funcionarios de control interno” (art. 118). Las funciones que le asignó el decreto ley 1421 de 1993 a la Veeduría fueron, entre otras: a) examinar e investigar las quejas y reclamos que presenten los ciudadanos por hechos de corrupción o de violación de la ley por parte de funcionarios o de agencias privadas que desempeñen funciones públicas; b) intervenir en asuntos que tengan que ver con la moral pública antes los tribunales, con el fin de defender los intereses distritales y denunciar los hechos que consideren delictivos; solicitar a los funcionarios públicos documentos, informes y explicaciones sobre situaciones irregulares en sus dependencias; c) solicitar a las autoridades competentes la adopción de medidas que consideren necesarias con el fin de impedir la utilización indebida de los bienes y recursos distritales; d) solicitar el retiro de funcionarios que no estén amparado por el estatuto de la

carrera administrativa; f) solicitar la apertura de procesos disciplinarios contra funcionarios públicos y las sanciones correspondientes; g) solicitar al alcalde y al concejo las medidas necesarias para corregir irregularidades (art. 119 y 121, decreto ley 1421 de 1992). En la última década, los alcaldes de Bogotá han privilegiado, bajo diferentes enfoques, este modelo formalizado y poco autónomo de veeduría distrital establecido por el estatuto orgánico de la ciudad.

Otros factores, adicionales a las restricciones establecidas por el estatuto orgánico de la ciudad, que explican la escasa efectividad y legitimidad de la Veeduría Distrital son: 1) la carencia de mecanismos de sanción legal; 2) la falta de continuidad entre una administración y otra, de los enfoques y programas de lucha contra la corrupción y fomento del control social; y 3) la debilidad frente a las entidades distritales a la hora de exigirles accountability.

1) *La carencia de mecanismos de sanción legal.* La Veeduría Distrital no cuenta con mecanismos de sanción legal, las investigaciones que adelanta no son de carácter disciplinario, correccional o penal. Las herramientas con que cuenta enfatizan en la labor preventiva de accountability. La Veeduría Distrital realiza la política de prevención mediante cuatro delegaciones: eficiencia administrativa, participación ciudadana y programas especiales, atención de quejas y reclamos, y contratación administrativa. Bajo este modelo preventivo se busca activar el control social a través del trabajo con las entidades públicas.

2) *La falta de continuidad de las políticas de prevención de los riesgos de corrupción entre una administración y otra.* Esta debilidad está relacionada con la falta de continuidad en los enfoques, en la planeación estratégica, en las prioridades que se le asignan a las diferentes acciones, y en los vínculos que se establecen con la sociedad. Las evidencias son muchas, una de ellas es el cambio introducido por la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, donde se abandonó la política de lucha contra la corrupción que implementó la Veeduría Distrital desde el período de Antanas Mockus.

En el año 2003, el gobierno de Mockus formuló la política pública de “Bogotá Transparente” que fue implementada bajo la dirección de la Veeduría Distrital. Esta política

se concibió como una estrategia para promover la cultura de probidad en las entidades públicas, para promover el control social responsable y generar alianzas con el sector privado, empresarial y la academia, a favor de la vigilancia de lo público y la exigencia de buenas prácticas en la gestión pública (Garcés, 2006, pp. 473-476). Los principios que guiaron esta política fueron, entre otros, los siguientes: (es mejor como estaba): “los dineros públicos son sagrados”, “cambio cultural voluntario para la transparencia”, “autoregulación moral” por parte de los funcionarios y “cero negociación” con los concejales.

Los cuatro componentes de esta política fueron: el fomento de liderazgo ético, que se buscó generar a partir de la construcción de reglas compartidas en torno a la probidad y la integridad. Este liderazgo se intentó desarrollar mediante la realización de acuerdos de transparencia entre las diferentes entidades y sus directivos; el segundo componente fue el desarrollo de herramientas para garantizar integridad y transparencia en las compras y en la contratación, mediante el mejoramiento de la gestión contractual; el tercero, fue el impulso de “procesos de integridad” en los procesos de contratación.³¹ Entre los años 2000 y 2003, la Veeduría Distrital asesoró y apoyó el desarrollo de 37 procesos de integridad en las licitaciones y concursos más importantes de la ciudad, comprometiendo recursos del orden de los 1.190 millones de dólares que, en su momento, representaron el 80% de los recursos licitados por el Distrito; finalmente, el cuarto componente fue el proceso de formación del control social (Garcés, 2006, pp. 476-483). En este ámbito se desarrollaron varias acciones: creación de tres observatorios ciudadanos a programas sociales, se impulsaron tertulias con los periodistas sobre temas relevantes de la ciudad, se emitieron programas de televisión “jugando de locales” producidos por jóvenes pertenecientes a colectivos locales de comunicación con el fin de ejercer control social a temas del desarrollo local, entre otras (Garcés, 2006, pp. 479-480).

Durante la administración de Garzón, la Veeduría Distrital abandonó la política de lucha contra la corrupción, diseñada durante la administración Mockus, y dejó de lado las estrategias que venía impulsando la Veeduría Distrital y los principios que guiaban la política de probidad. A partir del año 2004, si bien se mantuvieron las cuatro áreas

³¹ Los procesos de integridad consisten en un conjunto de “acuerdos o pactos públicos voluntarios de contenido ético en el desarrollo de procesos contractuales, e involucran la participación de los actores estratégicos (proponentes, funcionarios, ciudadanía), para evitar la ocurrencia de los principales riesgos de corrupción en materia de contratación administrativa y asegurar la vigencia práctica de los principios de transparencia, igualdad y equidad” (Garcés, 2006, p. 478).

misionales, no se dio continuidad a la política. En materia de contratación se suspendieron los pactos de integridad y se inició un trabajo de apoyo y sensibilización a grupos de ciudadanos interesados en hacer seguimiento a procesos contractuales prioritarios, y se impulsó el control social únicamente en cinco procesos contractuales (Veeduría Distrital, 2004, p.3).

3) La debilidad frente a las entidades distritales a la hora de exigirles accountability. Además de la falta de continuidad en la planeación estratégica, en los principios y en las políticas de lucha contra la corrupción y fomento del control social, la Veeduría Distrital, como agencia híbrida de control social, tiene otra limitación relacionada con la poca efectividad para exigir accountability a los funcionarios, técnicos y directivos de la administración distrital.³²

En síntesis, se puede señalar como hipótesis que la Veeduría Distrital no cuenta con la autonomía, la capacidad institucional, ni con las herramientas organizacionales necesarias para activar un proceso colectivo autónomo de control social en la ciudad.

A pesar de las limitaciones de esta agencia, es importante rescatar el enfoque que se implementó en el período del alcalde Antanas Mockus, que concibió la Veeduría como una expresión de “autoconciencia” y “autorregulación institucional y moral” de los funcionarios y de la Alcaldía. Este enfoque, acentúa la necesidad de crear una cultura de legalidad y un nuevo espíritu de defensa de lo público en el funcionario público y en el agente privado que maneja recursos públicos. Este discurso busca fomentar una ética pública a partir de la

32 Un caso que evidencia la escasa influencia de la Veeduría Distrital en las acciones y programas de las entidades distritales, es la poca receptividad que tuvieron las veedurías ciudadanas en el programa de desmarginalización. En informe presentado por la Veeduría Distrital sobre los resultados del control social impulsados entre los años 1991 y 2001 al proyecto de desmarginalización implementado durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa, se señalan varias limitaciones que enfrentaron las veedurías ciudadanas impulsadas por los 14 grupos de ciudadanos conformados en diferentes localidades para ejercer control sobre las obras, entre ellas las siguientes: a) las instituciones no proporcionan la información y los ingenieros, contratistas, y técnicos se mostraron reacios a dialogar con la comunidad. En algunas ocasiones “los ingenieros de las compañías que adelantaron las obras sacaban a los veedores de las reuniones”, no aceptaron su vocería; b) las veedurías se desintegraron cuando terminan las obras; c) los veedores manifestaron malestar por el rechazo a la entrega de información por parte de las instituciones y tuvieron que acudir a derechos de petición; d) la experiencia de control social no logran romper la desconfianza mutua entre funcionarios y veedores, la cual solo se reduce con las audiencias públicas de accountability. Solo cuando hubo facilitadores por parte de las instituciones se pudo reducir la desconfianza y generar condiciones para el diálogo; ver el Informe de gestión con recursos asignados para la participación ciudadana presentado por la Veeduría Distrital en el año 2004 (p. 3).

lealtad a la ley. El papel de autorregulación busca estabilizar y premiar los buenos comportamientos de los funcionarios públicos y generar reconocimiento social. El aprendizaje del modelo de autorregulación institucional y moral evidencia que el accountability horizontal es fuerte, si existen disposiciones positivas, convicciones éticas y motivaciones favorables por parte de los funcionarios y de las organizaciones a cumplir la ley y rendir cuentas. Sin una lealtad a la Constitución y a las normas, sin una cultura arraigada de cumplimiento de la ley no es posible transformar los comportamientos ilegales, ni lidiar con quienes son activamente corruptos.

En este contexto, para convertir a la Veeduría Distrital en una agencia híbrida efectiva y legítima de control horizontal, se requiere avanzar en varios aspectos: fortalecer el enfoque y los instrumentos de autoregulación institucional y moral; innovar en mecanismos de prevención, vigilancia y control, donde la ciudadanía asuma un papel protagónico; modificar el mecanismo de nombramiento del veedor distrital, con el fin de garantizar autonomía frente a la administración distrital; y ampliar sus poderes de investigación y seguimiento a los funcionarios distritales.

2.5. Obstáculos de las agencias de accountability horizontal

A pesar de los avances en la institucionalización de los nuevos roles del concejo distrital y de las agencias externas de accountability horizontal en la ciudad, y de la configuración parcial de un sistema de contrapesos y de vigilancia de los intereses públicos y del patrimonio público, el conjunto de las instituciones externas de accountability horizontal siguen siendo débiles y poco efectivas en diferentes aspectos como: a) la lucha contra la corrupción y la exigencia de accountability a la administración distrital y a las empresas privadas que manejan recursos públicos; b) la prevención y sanción de las diferentes modalidades de apropiación de lo público; c) la defensa del medio ambiente; d) el abuso de las autoridades y la prevención de diferentes modalidades de violación de los derechos humanos; e) el ejercicio de diferentes formas de discriminación; f) la tarea de movilización ciudadana en torno al ejercicio de control sobre los actos del alcalde y del conjunto de funcionarios del gobierno distrital y local; y g) la escasa continuidad de las estrategias y políticas públicas exitosas de las agencias.

Varios factores explican la debilidad de esta forma de accountability horizontal: en primer lugar, los hechos de corrupción en que se ven envueltos los jefes de las agencias de vigilancia y control; en segundo lugar, la permanencia de diferentes formas de particularismo que desdibujan los límites de la esfera pública y privada y que debilitan la capacidad del Concejo Distrital para ejercer el control político; y la autonomía y efectividad de las agencias de accountability para vigilar y proteger los intereses públicos en la ciudad. En tercer lugar, la persistencia de enfoques que ven en las agencias de control un obstáculo o un impedimento para su gestión y, en algunos casos, desarrollan acciones orientadas a limitar y debilitar su funcionamiento. En cuarto lugar, la falta de continuidad de las estrategias y políticas desarrolladas por la Contraloría, la Personería, y la Defensoría, y la persistencia de inercias burocráticas en el seno de estas agencias. En quinto lugar, el bajo grado de institucionalización de los partidos políticos en la ciudad y el escaso desarrollo de las bancadas. Por último, la debilidad de la sociedad civil a pesar del auge del accountability social en los últimos años.

2.5.1. Hechos de corrupción

La democracia en Bogotá se ha visto afectada por hechos de corrupción que afectan las cabezas de los organismos de control. Los avances en las reglas institucionales y en la gestión de las agencias de mandato específico, se han visto afectados negativamente por la persistencia de hechos de corrupción. Los hechos de mayor impacto han sido, las denuncias contra el ex contralor de Bogotá Óscar González Arana, por evasión de impuestos e incremento patrimonial injustificado y contra el personero Francisco Rojas Birry, por recibir dineros ilícitos e indebido manejo de recursos públicos.

El escándalo que afectó al ex contralor González Arana se inicia el 8 de septiembre del 2006, cuando *La W Radio*, denuncia un aumento injustificado de su patrimonio mediante la compra de tres apartamentos en Estados Unidos. Dicho incremento patrimonial fue estimado en USD 1.750.000. Luego, la Procuraduría y la Fiscalía inician un proceso de investigación por evasión de impuestos en contra de Óscar González Arana y su esposa Beatriz Alicia Noguera, al no haber declarado ante las autoridades colombianas el aumento de patrimonio anteriormente mencionado. Igualmente, se investigan las ausencias que tuvieron en sus cargos de función pública, ya que al parecer, realizaron “14 viajes a Miami

entre 2004 y 2006 —124 días de permanencia o sea cuatro meses— y los 18 de su esposa a la misma ciudad y durante el mismo lapso [...] La Procuraduría encontró que la mayoría de los viajes no fueron autorizados por el Concejo de Bogotá, en el caso del contralor, ni por el Congreso en el caso de su esposa”.³³

Finalmente, entre el 11 y el 12 de diciembre del 2008, los medios de comunicación publicaron la decisión final que toma la Procuraduría respecto a todo el proceso, dando a conocer los resultados de esta segunda investigación. Según la Procuraduría, el matrimonio González Arana y Noguera Pardey, para el período comprendido entre el 12 de febrero de 2004 y septiembre 30 de 2006, no lograron justificar un incremento patrimonial acumulado, valorizado en \$1.783.588.858 (Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo98056-inhabilitan-15-anos-ex-contralor-de-bogota-y-ex-asesora-del-congreso>). Lo que llevó a la Procuraduría a destituir del cargo al contralor de Bogotá, Óscar González Arana, y, además, inhabilitarlo por quince años para ejercer cargos en la función pública. Por su parte, su esposa Beatriz Alicia Noguera también fue sancionada con el mismo tipo de inhabiildad y por el mismo período de tiempo.³⁴ Varios defensores han argumentado que esta acusación encuentra razón también en una cuenta de cobro que le han pasado los representantes de los intereses afectados por las decisiones del contralor,

El segundo caso es la denuncia contra el personero de Bogotá Francisco Rojas Birry, en enero del 2008, quien fue elegido con el respaldo del alcalde Samuel Moreno y provenía de la campaña. Esta denuncia es presentada el 16 de enero por la *Revista Cambio*, por haber recibido USD 84.000 de la comercializadora DMG, empresa que fue cerrada por

³³ En su defensa, el contralor de Bogotá, dijo que no tenía porqué reportar este incremento de su patrimonio, pues la compra de los apartamentos no fue hecha con dinero colombiano, ya que los fondos que González Arana utilizó para comprar los apartamentos provienen de una hipoteca sobre los inmuebles comprados, y como toda la transacción fue hecha con dinero estadounidense y en Estados Unidos, él no consideró necesario reportar su inversión a las autoridades colombianas. Al mismo tiempo, sostiene que no tiene por qué pagar impuestos al Estado colombiano, y que su inversión está reportada de manera legal en Estados Unidos, país en donde ha pagado todos los impuestos y las cuotas del préstamo. Sobre los viajes, el matrimonio dice que sus hijos viven allí, y que, por tanto, no son viajes sospechosos (*Cambio*, 2008, 2 de noviembre).

³⁴ El cubrimiento a esta noticia fue hecho de manera especial por La W Radio, medio de comunicación radial que desató el escándalo. La revista *Cambio* tuvo en su portada esta noticia en su edición de la primera semana de noviembre del 2008. Al mismo tiempo, la noticia fue seguida regularmente por el diario *El Tiempo*, medio que hizo un cubrimiento cercano a la noticia.

captación ilegal de dinero y que es investigada por lavado de activos.³⁵ Rojas Birry no solo es el centro de atención por sus supuestos nexos con DMG, también se le acusa de malos manejos de recursos públicos, ya que desde que el asumió el cargo de personero, la Personería ha generado gastos excesivos en rubros que, aparentemente, no son necesarios para la función pública. Según la Revista Cambio:

<inicio de cita> Entre los más de 50 contratos celebrados por la Personería en 2008 y cuyos montos suman más de 2.000 millones de pesos, CAMBIO conoció algunos que llaman especialmente la atención. Tres de ellos tienen que ver con la compra de dos toneladas de café, 200.000 vasos desechables y 9.000 rollos de papel higiénico. También plantea interrogantes el No. 146, firmado el 28 de junio del año pasado, mediante el cual la Personería adquiere un bus de dos pisos para fortalecer un proyecto de derechos humanos denominado 'Personería a la calle'. El vehículo, comprado a la firma Carrocerías El Sol Ltda., costó 922 millones de pesos.

El No. 234 es un contrato con la Lonja de Bogotá por 13,9 millones para que evalúe el edificio donde funciona la Personería, en la carrera 7ª con calle 21. El concejal liberal Jorge Durán Silva se pregunta si dentro de los planes de Rojas Birry está vender un bien fiscal, si es necesario hacerlo, cosa que él no cree, y si tiene autorización para ello. Tampoco está libre de dudas el contrato No. 332, firmado con la empresa Blinsecurity de Colombia S.A., por la compra de una camioneta Toyota Prado 4x4, modelo 2009, automática y con blindaje

³⁵ El escándalo se desató luego de que la revista Cambio diera a conocer los siguientes hechos:

El 16 de enero del 2008 una conversación entre Sandra Daza, asistente de David Murcia Guzmán (cerebro de DMG), y Giovanni Rojas, hombre de confianza de Murcia, menciona al personero de Bogotá, Francisco Rojas Birry. Según Cambio la conversación es la siguiente: "Hay que ir alistando 200 puntos (200 millones) para el señor Francisco Rojas Virrey (Birry) -dice Geovanny en la conversación interceptada por las autoridades-. Ese es nuevo. Transversal 59B No. 127D-06, casa uno. 200 puntos. Ese tenlo en stand by porque me toca hablar con Santamaría. Eso toca llevarlo con bajo perfil." Esta conversación fue interceptada por la Fiscalía bajo orden judicial.

El 30 de enero Francisco Rojas Birry logró evitar el embargo de su casa, ubicada en la transversal 58B con calle 127D. Para recuperarla, pagó una deuda en la que su casa había sido la garantía. En días anteriores al pago de la deuda, compró una camioneta Hyundai SantaFe por un valor de 88 millones de pesos y, la puso a nombre de su ex esposa. De igual manera, tuvo algunos gastos suntuosos durante ese periodo de tiempo. Lo paradójico respecto a estos pagos y compras, es que al parecer Rojas Birry estaba en una apretada situación económica. Dado lo anterior, la fiscalía ha iniciado una investigación en contra de Rojas Birry, en donde se le acusa de enriquecimiento ilícito. Cambio. Contra las cuerdas. Disponible en: http://www.cambio.com.co/portadacambio/819/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4871115.html

nivel tres, por valor de 149 millones de pesos. Sus críticos consideran que la Ford Explorer que usaba el Personero que lo antecedió estaba en buenas condiciones y era adecuada para la movilización de Rojas, y que la nueva adquisición contradice su promesa de austeridad en el funcionamiento de su despacho. El contrato No. 261 tampoco parece tener presentación. Se refiere a la adquisición de 900 agendas por un valor de 20,5 millones de pesos (Cambio, s.f.). <fin de cita>³⁶

2.5.2. *Formas de particularismo y clientelismo*

En la democracia representativa distrital, el clientelismo y en general otras formas de particularismo y corporativismo, constituyen un segundo obstáculo para la autonomía y la efectividad de las agencias de accountability horizontal y una fuente para la expansión de los problemas de agencia y corrupción. El particularismo se refiere no solo al clientelismo, sino al amiguismo, a diversos tipos de relaciones no universales, y abarcan, como señala O'Donnell, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, hasta el corporativismo, y acciones que según las reglas formales del complejo institucional de la democracia son consideradas corruptas * O'Donnell, 1996, pp. 17-18).

Las formas de particularismo presentes en la ciudad no son exclusivamente las de las redes de empresas microelectorales, los intereses de los gremios también entran en la pugna corporativa por intereses cuando ello lo amerita. Como señala Juan Carlos Florez excandidato independiente a la Alcaldía de Bogotá en el 2008:

< Sectores de la sociedad acuden un gremialismo muy mezquino cuando hay una pugna que les afecta, es el caso de los gremios de la ciudad y la discusión de la reforma tributaria. Ellos salen a pasear en bus con el alcalde y admiran las obras, concluyendo que se requiere de recursos; pero luego se dirigen al Concejo de la ciudad y le piden que cobre alumbrado, que es para todos, plusvalía, porque eso lo

³⁶ Adicionalmente RCN y El Espectador sacaron a luz otra acusación, esta vez es Alias "Popeye" ex jefe de seguridad de Pablo Escobar. Popeye dijo que "cuando Rojas Birry participó en la Constituyente de 1991 como representante de las comunidades indígenas, recibió 100 mil dólares del ex jefe del cartel de Medellín para que votara en contra de la aprobación de la extradición de narcos a Estados Unidos". Semana. Rojas Birry no renunciara a la Personería. Disponible On line: <http://www.semana.com/noticias-politica/rojas-birry-no-renunciara-personeria/121915.aspx>

paga todo el que resulte beneficiado con obras públicas, pero le piden que por ningún motivo incremente los cobros de Predial y de Industria y Comercio (Florez, 2002, p. 70). >

De esta forma, las reglas visibles e invisibles del juego político y electoral incentivan el predominio y la influencia de las diferentes formas de particularismo en el concejo de Bogotá, lo que disminuye las posibilidades de los debates ideológicos y el ejercicio del control político. Estas reglas excluyen de manera permanente actores políticos —como los partidos— en trance de hacerse relevantes y que puedan adquirir la capacidad de jugar distinto en el concejo de Bogotá.

Pero el concejo de la ciudad no es el único escenario donde están presentes los intereses particulares y corporativos; estos intereses extienden sus tentáculos hasta las agencias de accountability horizontal, incidiendo en los nombramientos de los cargos y exigiendo cuotas para el pago de favores. Se trata de agencias que, a pesar de estar autorizadas y de poseer no solo la autoridad legal para actuar sino la capacidad institucional, organizativa y técnica como resultado de las reformas del noventa; no han logrado la autonomía deseada porque aún están sometidas a fuertes presiones políticas.³⁷.

³⁷ En las democracias representativas, donde las diferentes formas de particularismo están ampliamente difundidas, se agudiza la brecha entre las reglas formales y el comportamiento de los agentes públicos. Como señala O'Donnell, “no se trata única y exclusivamente, como señalan muchos liberales y tecnócratas, de la presencia de políticos clientelistas y canallas que no tienen la más mínima intención de servir algún aspecto del bien común; sino del desconocimiento generalizada por parte de políticos y sectores dirigentes de las restricciones impuestas por las reglas republicanas, por ejemplo, aquella que exige dar prioridad a los intereses públicos sobre los privados, o la no violación de los derechos de las personas o la que exige el imperio de la ley” (O'Donnell, 1996, p. 175). Frente a esta última, son generalizados los comportamientos caracterizados por la arbitrariedad, la discrecionalidad, el incumplimiento de la legalidad y una gran brecha entre el aparente respeto ritual por las reglas formales y su cínica vulneración informal (Calvo, 2000, p. 13). Existe en las democracias liberales una cultura de apropiación privada de lo público lo que evidencia la debilidad de la tradición republicana y liberal. Para muchos representantes y dirigentes las restricciones republicanas solo se respetan de boca para fuera (O'Donnell, 1996, p. 175). O'Donnell nos recuerda que muchos funcionarios y agentes públicos se hacen la siguiente pregunta: “¿Por que reconocer poderes distintos de los propios o contrapropuestos a ellos cuando uno esta, supuestamente, tratando de lograr las metas conducentes a cierto aspecto del bien público?, ¿y por qué no obtener beneficios personales (o para la familia, la camarilla o los socios) mientras se ejerce un cargo público, si al mismo tiempo uno está, al menos supuestamente, intentando concretar cierto aspecto del bien público?” (O'Donnell, 1996, p. 175). Funcionarios y autoridades que así piensan, sostiene O'Donnell, no eran malhechores o no respondían como si lo fueran. Eran funcionarios que al mismo tiempo en que intentaban contribuir a cierto tipo de bien público, violaban la ley en beneficio de intereses particulares. Y en este ejercicio no estaban solos, “los miembros de la familia, el partido, la camarilla y/o los socios daban por descontado que los funcionarios procederían de esa forma” (O'Donnell, 1996, p. 175). Para todos estos actores, “las reglas informales prevalecen sobre las formales como un hecho, sin mala conciencia detectable” (O'Donnell, 1996, p. 175).

La única forma de particularismo que debilita los contrapesos y el accountability horizontal en el Distrito y desdibuja los límites entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado no es, entonces, exclusivamente la presencia del clientelismo, sino la presencia e influencia de las diferentes formas de particularismo en la ciudad promovida desde los gremios.

2.5.3. *Visiones autoritarias de gobernabilidad que rechazan el control*

Un tercer factor que explica la debilidad del control político ejercido por el concejo distrital y la escasa autonomía y debilidad de las agencias de accountability horizontal en la ciudad; se puede encontrar en lo que O'Donnell ha llamado la consolidación de visiones plebiscitarias o cesaristas del ejercicio de la autoridad pública y de la gobernabilidad en las democracias (O'Donnell, 1996, p. 177). De acuerdo con este autor, estas visiones defienden una visión elitista y monolítica de la democracia —la idea de democracia se identifica y se reduce solo a un proceso de elecciones competitivas que tiene como propósito elegir a las élites más capacitadas para gobernar—; asumen una concepción de la autoridad pública, según la cual gobernar se identifica con la acción del ejecutivo que posee el derecho y el deber de velar por el bien del país en la forma como él y su equipo lo consideren conveniente.³⁸

Uno de los rasgos de la cultura política en Bogotá es la consolidación, en las últimas administraciones, de algo similar a estas visiones delegativas y cesaristas de la democracia y del gobierno en muchos funcionarios y políticos del distrito. Este enfoque se ha reforzado en los años noventa por el estatuto orgánico de Bogotá, al darle poderes tan amplios al alcalde y por ende reducir los incentivos a buscar consensos. Ha sido defendido en forma explícita o implícitamente por los alcaldes, incluyendo los del Polo Democrático, por los medios de comunicación y por los gremios de la ciudad —como la cámara de comercio—

38 O'Donnell señala que para esta perspectiva antes que una accountability horizontal fuerte y activa se requiere de la existencia de poderes suficientemente autónomos, en tanto los controles —de la tradición liberal y republicana— son vistos como un estorbo vano. El poder ejecutivo y su equipo consideran que la responsabilidad de gobernar se le ha encargado en forma exclusiva. En el corto plazo su opinión y estrategia es ignorar las agencias y las prácticas de control, y en el mediano plazo la idea es cooptarlas, eliminarlas y neutralizarlas. Estas visiones desarrollan e imponen una forma de gobernar presidencialista, autoritaria o plebiscitaria que intenta maximizar su poder eliminando o negando la validez de otros poderes del Estado que pueden ejercer un control y un accountability horizontal. Bajo esquemas presidencialistas delegativos se incrementa el riesgo que el poder ejecutivo manipule los poderes a su favor y debilite el accountability horizontal

que de una u otra forma consideran que el alcalde es el principal representante de los intereses públicos de la ciudad. Para estas visiones, la democracia representativa es un sistema que debe garantizar la elección de los gobernantes técnicos, virtuosos y preparados, y la responsabilidad de gobernar la ciudad debe recaer en la Alcaldía y su equipo de técnicos. Desde esta perspectiva se concibe la democracia como un sistema de competencia electoral por la Alcaldía bajo “la regla del que gana se queda con todo” y donde se defiende el principio de discrecionalidad de la alcaldía legitimada por la victoria del voto programático (Bromberg, 2002, p.18).

Como señala Paul Bromberg las tres últimas alcaldías le han apostado al fortalecimiento del ejecutivo distrital, en el marco de un régimen presidencialista, y a debilitar al concejo. Las reformas institucionales y las reglas formales han estado orientadas a fortalecer el poder y las funciones de la Alcaldía y de la Administración Distrital y a debilitar el papel del concejo. La filosofía de las reformas institucionales han sido, también, la de “no jugarle al clientelismo como única opción de llevar a cabo un programa de gobierno” (Bromberg, 2002, p. 18).

Lo que se pone en cuestión es que, si esta visión de gobernabilidad y democracia triunfa en la ciudad, cuál es la pertinencia misma de los cuerpos colegiados que son la encarnación de la democracia en el nivel distrital (Bromberg, 2002, p. 18). “Atenta contra la democracia el que elites de gobierno, tecnocráticas o no, en sus expectativas y en sus acciones manifiesten un desprecio por las instituciones de representación popular” ante una crisis de las mismas (Bromberg, 2002, p. 18). En lugar de buscar remedios y reformas que intenten debilitar su papel de representación y de control político; estas visiones promueven un discurso de la antipolítica, que desprestigia la acción de los partidos políticos y de las corporaciones públicas y aspira a la consolidación de un modelo de democracia con un ejecutivo local fuerte.

2.5.4. Debilidad institucional de los partidos políticos

Un cuarto factor que puede afectar los problemas de agencia y que incide en el desempeño del accountability horizontal es la fortaleza de los partidos políticos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, pp. 198). El éxito del accountability horizontal —y electoral— depende de la existencia de una oposición que siga de cerca la actuación del gobierno,

informe a los ciudadanos y promueva ejercicios de control político. Los ciudadanos tienen dos agentes: el gobierno en el poder, que formula e implementa las políticas públicas y la oposición que quiere convertirse en gobierno (Przeworski, 1997, p. 8); La oposición cumple un papel de agente de los ciudadanos porque aspira al poder y para conseguirlo tiene que prever los juicios retrospectivos que harán los votantes sobre el gobierno en el momento de las elecciones. La oposición tiene incentivos para vigilar al gobierno e informar a los ciudadanos —con veracidad o no— sobre toda mala actuación del mismo; puede ganar las elecciones si convence a los ciudadanos-votantes que el gobierno no ha sido receptivo o ha gobernado mal. Los partidos pueden reducir los problemas de agencia promoviendo acciones de control político sobre las decisiones y acciones del gobernante de turno.

Al mismo tiempo, si los partidos son razonablemente cohesivos y disciplinados y tienen raíces profundas en la sociedad, pueden contribuir a la eficacia de controlar la delegación democrática y a reducir la brecha entre representantes y representados. Partidos fuertes, con estructuras democráticas internas, reducirán el costo de información de los votantes y facilitarán la participación política de los ciudadanos que tienen poco tiempo y escasa información política (Banco interamericano de Desarrollo, 2000, p. 198). Pero si los partidos políticos son débiles y funcionan como empresas exclusivamente de fines electorales los votantes no les tendrán confianza como transmisores de información política.

En síntesis, los partidos son importantes porque transmiten información acerca de complejos aspectos políticos y porque promueven la oposición —vigilan y ejercer control— sobre los políticos elegidos y sobre las acciones y decisiones de los gobiernos de turno. Un rasgo de la democracia representativa distrital es la debilidad de los partidos políticos y la ausencia de oposición.

Cuadro 1. Tipología de instituciones de accountability horizontal en la ciudad de Bogotá

Instituciones	Autonomía	Selección autoridades	Recursos de poder	Mecanismos y acciones	Enfoque	Vínculo con OS
Concejo de Bogotá	Alta con respecto a la	Pública, elecciones	Facultades constitucionales,	Citaciones a funcionarios,	Control político	Medio-ba

	administración distrital	populares.	poderes mediáticos y ley de bancadas.	moción de censura y moción de observación.		
Contraloría Distrital	Media por mandato constitucional. Sin embargo puede ser relativa dependiendo del contralor de turno.	Designación Concejo Distrital	Puede exigir la suspensión inmediata de funcionarios. Poder para solicitar resarcimiento del daño patrimonial	Auditorias, controles de advertencia, planes de mejoramiento, mecanismos coactivos, sanciones disciplinarias fiscales	Preventivo y punitivo	Alto o medio dependiendo del contralor de turno
Personería Distrital	Media por mandato consitucional	Designado por el Concejo De Bogotá	Presentar tutelas en nombre de los ciudadanos, apertura y tramitación de procesos disciplinarios	Atención al ciudadano, instancias de conciliación.	Preventivo y sancionatorio	Medio
Veeduría Distrital	Muy baja en relación a la administracion Distrital	Designado por el alcalde.	Solicitar a funcionarios documentos e informes sobre situaciones consideradas irregulares.	Trabajo conjunto con las entidades distritales.	Preventivo	Alto.

III. Accountability social en Bogotá

En este capítulo se analizarán las experiencias de accountability impulsadas por la ciudadanía en Bogotá, para ello se hace una tipología sobre la base de dos criterios: , el primero, los actores que promueven el control social; y el segundo, sobre que programa y agencia se ejerce el control, seguimiento y vigilancia o se le exige rendición de cuentas. Tomando como base estos criterios se pueden identificar dos grandes tipologías de AS: las que son promovidas desde el Estado y las que son promovidas desde la sociedad civil tal y como se describen en el siguiente cuadro:

¿Quién promueve?	Agentes del accountability	A Corporaciones publicas	A programas y políticas públicas distritales y locales	Instrumentos
Iniciativas desde el Estado	Secretarías o entidades distritales		Veedurías esporádicas a programas y políticas.	
	Órganos de Control Contraloría y personería distrital.		Mandato verde (C)	Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas.
	Descentralización		Concejos locales de	

			planeación y encuentros ciudadanos	
Iniciativas de la sociedad civil	Iniciativas de élite empresarial, de medios de comunicación y universidades.	- Concejo como vamos. - Hacer público lo público	- Bogotá como vamos.	-----
	Iniciativas de Movimientos sociales		Movimiento ambientalista	Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas.
	Iniciativas ciudadanas			Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas.

Fuente: elaboración en el CIDER.

De esta matriz destacamos los siguientes tipos de control y accountability social en la ciudad:

Una primera forma de accountability social está configurada por organizaciones de élite, es decir, minorías selectas y destacadas en el ámbito social o en una actividad, que

orientan sus esfuerzos a exigir accountability a la administración estatal. Siguiendo a Peruzzotti y Smulovitzse, se trata de organizaciones que “implican un grado superior de la organización de la sociedad civil y de profesionalización de sus miembros”, “exigen, un conocimiento técnico elaborado que no está al alcance de toda la población” (2001, pp. 23-53). En la ciudad, algunas de las experiencias que expresan esta forma de control social son, entre otras: Bogotá Cómo Vamos, Concejo Cómo vamos y las veedurías al programa de movilidad que impulsa la Cámara de Comercio.

Una segunda forma de control social promovida desde la sociedad civil, se expresa en las acciones colectivas y movimientos sociales de carácter coyuntural que realizan demandas específicas y exigencias de accountability en diferentes ámbitos y temáticas de la problemática urbana. Una de las expresiones más importantes de este nuevo abanico de movimientos sociales y acciones colectivas es el “ambientalismo social o popular” relacionado con una nueva ola de movilización que se ha venido presentando en la ciudad de Bogotá en la última década por parte de comunidades, pobladores, barrios, veredas y redes de organizaciones populares a nivel local y territorial, en defensa de espacios y territorios ambientales, exigiendo la reconfiguración de la política ambiental en la ciudad, el freno a su deterioro y la rendición de cuentas de las autoridades.

Una tercera modalidad de control es la promovida por iniciativa propia de ciudadanos o por iniciativa de los órganos de control. La ciudadanía bogotana utiliza o activa las instituciones de control horizontal —Personería, Contraloría, Defensoría— como recursos indirectos de poder o espacios para presentar sus quejas peticiones, denuncias y reclamos. Y por otro lado, la contraloría distrital ha apoyado procesos de control social que han servido para fortalecer dinámicas de acción colectiva. .

Finalmente, una cuarta modalidad se remite al papel que han venido jugando los diferentes medios de comunicación como la radio, la prensa y la televisión. Estos medios, utilizan diversas estrategias de acción que buscan llamar la atención sobre problemas puntuales y problemáticas de la ciudad, tanto en las autoridades públicas como en la audiencia. Las diferentes denuncias y casos que se plantean a través de estos medios, por parte de los ciudadanos, buscan transformarse en una agenda más general y pública y esperan la receptividad de la administración y la implementación de correctivos.

3.1. Accountability social de élite

Un importante actor del accountability social está constituido por una red de organizaciones y agencias altamente profesionalizadas, ONG y alianzas de sectores empresariales que forman parte de los sectores de élite de la sociedad civil bogotana. Los programas, iniciativas y propuestas que han venido impulsando estos agentes están guiados por una visión sistémica que apunta a generar respuestas para problemas que son percibidos como estructurales o de vieja data. En la última década se han venido desarrollando una serie de iniciativas de control social, de seguimiento y monitoreo, y de exigencia de accountability relacionadas con una diversidad de problemáticas en este terreno, se pueden destacar tres experiencias: Bogotá Cómo Vamos, Concejo Cómo vamos y la Misión de Observación Electoral (MOE).

3.1.1. La experiencia de Bogotá Cómo Vamos

En un escenario político caracterizado por débiles experiencias de control social y escasos ejercicios de accountability que verifiquen el cumplimiento de las promesas electorales del alcalde, surge en la campaña electoral del año 1997 el proyecto Bogotá Cómo Vamos, como resultado de la Alianza Interinstitucional entre la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá. En un primer momento surgió con el interés de hacer seguimiento al cumplimiento del Plan de Desarrollo formulado por la administración distrital, en cabeza del entonces alcalde Enrique Peñalosa, y verificar la destinación de los recursos que se invertirían para la conformación de mega proyectos en la ciudad, como el proyecto de transmilenio (Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/scripts/contenido.php?idCnt=2>).

Con el desarrollo del proyecto, los propósitos iniciales se fueron ampliando. En la actualidad, los principales objetivos de Bogotá Cómo Vamos son, entre otros: exigir accountability a la administración distrital; construir conocimiento sobre Bogotá; constituirse como un espacio permanente para el análisis y el debate de los problemas de la ciudad y promover que la ciudadanía esté informada.

Bogotá Cómo Vamos tiene como estrategias la evaluación y la divulgación de la información, con el propósito de hacer cumplir sus objetivos. La estrategia de evaluación se orienta a capturar la percepción de los ciudadanos sobre el impacto de los programas y

políticas de la Administración Distrital en su calidad de vida. Esta estrategia hace seguimiento a temas y problemáticas importantes de la ciudad, mediante una encuesta de resultado y percepción en diferentes áreas como educación, salud, servicios públicos domiciliarios, vivienda y medio ambiente. Esta encuesta de percepción se viene realizando desde el año 1998 y es representativa para la zona urbana de Bogotá, en tanto que se aplica por zonas estratos y género. La existencia de esta información ha permitido que el proyecto, en sus evaluaciones, haga análisis de las tendencias en la calificación y provisión de bienes básicos (Disponible en:

<http://www.bogotacomovamos.org/scripts/contenido.php?idCnt=17>). De otra parte, la estrategia de divulgación se encuentra orientada a brindar información periódica de calidad sobre la ciudad, sus avances, sus problemas y las propuestas de solución. El objetivo de este proceso es contribuir a cualificar las decisiones de la ciudadanía en general y brindar herramientas de análisis a los expertos, formadores de opinión y a la administración local. Para ello, Bogotá Cómo Vamos desarrolla mesas de trabajo, foros y eventos con la Administración Distrital para hacer seguimiento al diseño y ejecución del Plan de Desarrollo de Bogotá.

3.1.2. La experiencia de *Concejo Cómo vamos*

Concejo Cómo vamos es un programa de control ciudadano que nace de la experiencia de Bogotá Cómo Vamos y de la iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá, las cuales concluyeron que, para hacer un seguimiento efectivo de la ciudad, era indispensable incluir al Concejo como corporación de control político. Su finalidad es evaluar el desempeño institucional del Concejo y de los concejales, para establecer el impacto que tiene esta corporación en la calidad de vida de la ciudad y hacer visible este tipo de espacios democráticos. En este sentido “Su principal aporte consiste en brindar elementos de juicio a los electores para evaluar el papel desempeñado por sus representantes y por el Concejo como corporación, en el desarrollo de un proyecto compartido de ciudad” (Disponible en: <http://www.concejocomovamos.org/concejocv/scripts/contenido.php?men=29&con=6>).

Los objetivos generales de este proyecto se pueden puntualizar así: realizar un seguimiento al desempeño del Concejo y los concejales de Bogotá, según sus atribuciones

normativas y de control político; informar a la ciudadanía y brindar elementos para tomar decisión con más elementos a la hora de votar; registrar, de manera periódica y sistemática, la percepción y opinión ciudadana sobre el Concejo, hacer seguimiento individual a cada uno de los concejales en relación con el número y la calidad de los proyectos radicados.

El seguimiento sistemático que hace Concejo Cómo Vamos, se realiza aplicando un modelo de indicadores para evaluar el desempeño de cada concejal. El modelo tiene en cuenta el impacto esperado de los proyectos, de acuerdo a la autoría de cada concejal, que sean discutidos en las sesiones de la corporación, los debates de control político realizados, la entrega oportuna de ponencias, la asistencia y permanencia en las sesiones, la profesionalización de las unidades de apoyo de cada concejal y los resultados de una encuesta respondida por los propios concejales acerca del desempeño de sus colegas. Tales indicadores son complementados a partir de análisis sobre la pertinencia de los temas y el estado de las relaciones entre el Concejo y la administración de la ciudad, en cabeza de la Alcaldía Mayor.

El proyecto publica informes semestrales sobre el desempeño de la corporación y complementa esta actividad, al igual que en el caso de Bogotá Cómo Vamos, con foros y mesas de trabajo en los que participan expertos, funcionarios de la Administración Distrital y ciudadanos interesados. Gran parte de los materiales producidos por el Concejo Cómo Vamos se divulgan a través de la Sección Bogotá del periódico *El Tiempo* y del canal local City TV (Disponible en: <http://www.concejocomovamos.org/concejocv/scripts/contenido.php?men=29&con=6>).

Como un medio para conocer la evolución de la opinión ciudadana, a partir del año 2002 el proyecto realiza una encuesta de percepción para establecer el conocimiento, la imagen y la valoración que los ciudadanos hacen de las actividades del Concejo y sus concejales. La encuesta se aplica a cerca de 1500 personas, representativas de la población de la ciudad, así como de las distintas zonas y grupos de estratos.

Además de las propuestas anteriores, en la ciudad de Bogotá, en la última década, se han desarrollado diversas iniciativas promovidas por algunos sectores de élite de la sociedad civil. Entre las más destacadas se encuentran el programa “Ojo con Bogotá” promovido por la Cámara de Comercio de la ciudad, este programa hace seguimiento, entre otros, a los planes y proyectos en materia de movilidad y en materia de servicios públicos,

con el fin de mejorar la calidad en la prestación de estos servicios.³⁹ Igualmente, se puede destacar la experiencia de control social y vigilancia de la transparencia en los procesos electorales. En este ámbito resulta importante el surgimiento de la Misión de Observación Electoral (MOE), esta es una amplia plataforma o red social que surge en el año 2006 como iniciativa de un grupo de ONG, organizaciones sociales, sindicales y gremiales y prensa, que buscan monitorear todas las etapas del proceso electoral para velar por unas elecciones libres, limpias y transparentes en la ciudad y en el país. La MOE denuncia la presencia de diferentes irregularidades en las elecciones del 2007 en Bogotá. Estas experiencias de accountability social configuran un modelo que cuenta con una amplia autonomía frente a las autoridades gubernamentales (Disponible en: <http://www.moe.org.co/home/index.html>).

3.2. Control social promovido por movimientos sociales y por ciudadanos en relación a problemas urbanos.

Paralelo a las modalidades de control social de élite, es importante destacar el surgimiento de un abanico de movimientos sociales y acciones colectivas específicas, que surgen a causa de los conflictos urbanos generados por el modelo de desarrollo de la ciudad y sus efectos perversos en el aumento del deterioro ambiental, la segregación territorial, la persistencia de los problemas de movilidad y de calidad de la educación pública, entre otros; y por los efectos del conflicto armado.

Una expresión de los movimientos sociales en Bogotá está relacionada con las acciones que plantean reivindicaciones ambientalistas por parte de sectores populares y medios en la ciudad que aspiran a contener, denunciar y corregir las formas de relación destructivas entre las modalidades de desarrollo urbano y el entorno natural. Estos sectores vienen presentando quejas y reclamos, y exigiendo información y accountability ante las entidades con mayor responsabilidad ambiental, en especial el Departamento Administrativo del Medio ambiente (DAMA) como autoridad ambiental y ante entidades como el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), como generadores de obras con impacto ambiental.

³⁹ Presentación del proyecto *Ojo con Bogotá y la región* Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Cámara de Comercio de Bogotá.

El denominado “ambientalismo social o popular” está relacionado con una nueva ola de movilización que se ha venido dando en Bogotá en la última década, por parte de comunidades, pobladores, barrios, veredas, y redes de organizaciones populares a nivel local y territorial en defensa de espacios y territorios ambientales,⁴⁰ que exigen informes periódicos de accountability en relación a los programas y políticas ambientales. Esta ola de movilización se configura mediante iniciativas ciudadanas y acciones colectivas de pobladores que giran sobre temas como los “territorios ambientales”, que encierran acciones de defensa de los espacios que habitan y en los que el deterioro ambiental los afecta directamente. Los procesos organizativos, en relación a las demandas ambientales, se vienen dando por la defensa y protección de los siguientes territorios: los humedales, los cerros orientales, la cuenca del río Bogotá, el río Fucha, borde norte, la cuenca del río Tunjuelo, los páramos y la ruralidad, como componentes de la estructura ecológica de la ciudad y patrimonio de la humanidad.

A pesar de la diversidad de procesos y movilizaciones locales en defensa de los territorios ambientales, se puede plantear como hipótesis que todos comparten lemas en comun: “no al deterioro ambiental en mi localidad”, “por la defensa de habitar en ella y mejorar la calidad de vida”. Todos, de una u otra forma, ejercen control social sobre las políticas ambientales desarrolladas por la administración distrital. Unas organizaciones y ONG, más que otras, comparten el lema de modificar el modelo de desarrollo urbano en la ciudad. De esta forma, se enlaza de forma directa las preocupaciones inmediatas con los temas más amplios del deterioro ambiental. Aunque las movilizaciones son locales y

⁴⁰ El concepto de territorios es entendido no como unidades político-administrativas sino como espacios dinámicos, geográficos y sociales, que comparten ecosistemas, historias compartidas, luchas y una cultura a través de diversas localidades del distrito capital. En la página del Observatorio ambiental de Bogotá de la Alcaldía Distrital, se utiliza también el concepto de “territorios de gestión ambiental participativa”. Se señala en esta página que, los territorios es “una construcción social, resultado de las múltiples relaciones que construimos individual y colectivamente, en diálogo o no con la naturaleza, y que hacen visibles formas de pensamiento o cosmovisiones desde las que se construyen significados y formas de apropiación de los espacios y tiempos que les conforman, definiendo además las maneras de afectar, influenciar o regir a las personas, los fenómenos y las relaciones; delimitando y controlando una área geográfica. Por ello el territorio, además de ser una construcción social, es un instrumento político. El territorio debe ser comprendido y analizado con una visión histórica, dado que en él se plasman las acciones del pasado, se vislumbran las tendencias y se expresa la realidad concreta en que nos movemos. Así mismo, sobre el territorio ha de construirse un futuro común, lo que requiere visiones prospectivas compartidas de mediano y largo alcance. La dimensión ambiental se hace mucho más aprehensible si la entendemos desde su perspectiva territorial, porque no solo da cuenta del soporte físico donde transcurre la vida sino la trama cultural desde la que se tejen futuros deseable” (Disponible en: <http://observatorio.dama.gov.co/index>).

territoriales, no es un movimiento necesariamente localista ya que se suele afirmar los derechos de los pobladores a una calidad de vida, en oposición a las dinámicas destructivas del crecimiento y el desarrollo urbano en la ciudad. Igualmente, hay que señalar que la nueva ola de movilización no solo lucha por la defensa de estos territorios y del ecosistema de la ciudad, por sus derechos a no ser desterrados y expulsados de dichos territorios y a no ser afectados por su destrucción y contaminación; sino que también lo hacen por su derecho a participar en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y a ejercer control social. Demandan la extensión y profundización de la democracia participativa y deliberativa como condición necesaria para: la protección y recuperación de dichos territorios, el tránsito hacia una planificación urbana responsable, el logro de una equidad en la distribución de las cargas del desarrollo urbano, la configuración de una institucionalidad de gestión ambiental con autonomía y para poder regular a las empresas y a los consumidores y con capacidad de rendir cuentas al público y no a los agentes con intereses privados. (Hernández, 2008).

Aunque no existe aún un estudio sobre el número de organizaciones y ONG ambientales en Bogotá, sí se han hecho esfuerzos por construir bases de datos sobre estas, y se han realizado estudios específicos sobre las acciones desarrolladas por organizaciones comunitarias y ONG ambientales. Respecto al número de organizaciones, el DAMA presentó en el año 2002 un listado de 275 ONG en Bogotá (DAMA, 2002). En cuanto al tipo de acciones desarrolladas por el ambientalismo popular, una de las más recurrentes son la utilización de tutelas y acciones populares. La Universidad del Rosario realizó una encuesta en el año 2001 sobre acciones populares y derechos colectivos en Bogotá, que muestra que éstas se interponen para defender los humedales, denunciar la vulneración de derechos e intereses colectivos —al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional del ecosistema como— como resultado de construcción de obras urbanas contratadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, entre otras. La encuesta mostró que, el 72% de las acciones populares las han interpuesto personas naturales —en el 51% de los casos no son abogados—, y el 19.6% han sido interpuestas por organizaciones cívicas y ONG, siendo las de mayor representación las Juntas de Acción Comunal y, en menor proporción, las

veedurías ciudadanas y las ONG; el Ministerio Público sólo representó el 8.2% (Contraloría de Bogotá, 2008, pp. 7-8).

3.3. Control social vinculado a las agencias de accountability horizontal

Un segundo tipo de accountability social está relacionado con las veedurías ciudadanas y los ejercicios de control social que son apoyadas o impulsadas por las instituciones de control horizontal en la ciudad, como la Contraloría y la Personería, o por la Veeduría Distrital, con el fin exigir accountability, proteger el patrimonio público y defender derechos individuales y colectivos en la ciudad, entre otras.

En este campo se han desarrollado dos modalidades. Por un lado, las experiencias e iniciativas que provienen de demandas de la ciudadanía o de comunidades organizadas y son apoyadas por estas agencias, en estos casos, son experiencias que cuentan con mayor autonomía. Se trata de veedurías que se instauran a partir de demandas colectivas que surgen como iniciativa de asociaciones o grupos de ciudadanos de la sociedad civil pero que se apoyan en las instituciones estatales como la Contraloría, la Personería y la Defensoría, para presentar sus demandas y sus quejas. Por otro lado, los ejercicios y experiencias de veeduría promovidos desde estas instituciones, que usualmente cuentan con menos autonomía e impacto.

Una de las experiencias novedosas en la década del 2000 fue el diseño e implementación de una estrategia de fomento de control fiscal participativo en la ciudad, impulsada por la gestión del contralor Óscar González Arana, entre los años 2004 y 2007. El control fiscal participativo se concibió como el fortalecimiento del papel de la sociedad civil —organizaciones, redes, movimientos sociales— y de las iniciativas ciudadanas en: la protección de los recursos públicos distritales, la vigilancia de la transparencia la ejecución de recursos y programas públicos distritales y locales, la prevención de deterioros patrimoniales de la ciudad y en la protección ciudadana del patrimonio natural-ambiental, mediante el cuidado de los ecosistemas naturales en la ciudad.

Algunos de los resultados de la estrategia de respaldo a la democracia participativa y deliberativa de la Contraloría son: el primero, la configuración de más de 80 veedurías ciudadanas incentivadas por los veinte comités locales de control social reactivados por la Contraloría; el segundo, el desarrollo de más de cuarenta audiencias públicas que

involucraron cerca de 14.000 habitantes, activando, de esta forma, la democracia deliberativa en el territorio (Contraloría, 2008, p. 143 y entrev. Bonillo, s.f.); en tercer lugar, el mejoramiento de situaciones problemáticas deficitarias como resultado de la presión ciudadana y la receptividad de la administración. La Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana realizó una aproximación al cálculo del impacto económico, que corresponde al valor de los bienes y servicios que la Administración Distrital suministró como resultado del control social y la mediación de la Contraloría, como se puede ver en el cuadro de resultados del control social según el ámbito sectorial entre los años 2005 y 2007:

Cuadro 2. Control Social en Bogotá

Ámbito sectorial	Acciones ciudadanas	Habitantes involucrados	Barrios	Impacto económico
Ambiental	16	187.126	65	\$ 58.532.139.485
Bienestar social	1	Sin determinar	1	\$ 20.000.000
Educación	9	17.700	69	\$ 18.541.810.862
Espacio público	6	32.900	11	\$ 12.497.993.699
Malla vial	52	562.500	114	\$ 66.782.245.841
Movilidad	5	Sin determinar	20	\$ 1.508.000.000
Prevención de desastres	8	8.700	26	\$ 2.392.431.360
Recreación	5	7.500	75	\$ 2.008.138.659
Servicios públicos	28	862.782	184	\$ 99.442.821.773
Vivienda	2	Sin determinar	3	\$ 8.200.000
Total	132	1.679.208	568	\$ 261.733.781.679

Fuente: Subdirección de Participación Ciudadana, bases de datos.

La Dirección de Desarrollo Local de la Contraloría define como acciones ciudadanas a:

<inicio de cita> Los espacios de participación ciudadana para el control social en la que la ciudadanía y sus líderes, con el apoyo técnico e institucional de la Contraloría de Bogotá y en el marco de las actividades de los Comités de Control Social, Nodos Temáticos Locales y/o Redes de Acción Participativa, ponen en evidencia una posible falla o irregularidad de la Administración Distrital en la prestación de un bien o un servicio social, con el propósito definir compromisos de mejora por parte de las entidades distritales competentes (Contraloría Distrital, 2002). <fin de cita>

De esta forma, ha hecho énfasis en apoyar los procesos preexistentes, en este campo una de las políticas más novedosas y exitosas en materia de impulso del control social es el mandato verde de la Contraloría Distrital.

3.4. Control social en los medios de comunicación

En Bogotá se pueden identificar dos tipos de periodismo con funciones de control social. Por un lado, el que se ha venido desempeñado por medios de comunicación tradicionales y de divulgación masiva (Caracol, RCN, La Casa Editorial El Tiempo y El Espectador) y por otro, el de medios de comunicación comunitarios y alternativos con una difusión que abarca sectores barriales y localidades. Estas distinciones son importantes, ya que permiten preguntarse por el grado de autonomía que tienen los dos tipos de enfoque periodístico. En el primer caso, los seguimientos y los procesos de control social desarrollados, responden en muchas ocasiones a intereses de sectores de la élite económica y política de la ciudad. Por su parte, los medios locales, comunitarios y alternativos parecen responder a otro tipo de intereses sociales y centrarse en problemáticas particulares de las distintas localidades de Bogotá. Si bien es cierto, se podría considerar que los medios de comunicación comunitarios tienen una mayor autonomía en comparación a los medios tradicionales, ya que no responden a intereses de élites.

Las estrategias que emplean estos enfoques periodísticos en Bogotá para realizar control social son distintas. Por un lado, los medios de comunicación tradicionales se centran, tal como lo señala Peruzzotti y Smulovitz, en ejercicios de periodismo investigativo y en la generación de escándalos mediáticos que buscan generar costos reputacionales. Una expresión de esta estrategia, es utilizada por medios como el Canal

City Tv o la sección de Bogotá del periódico El Tiempo, los cuales apelan a la investigación o la utilización de noticias relacionadas con escándalos que pretende impactar a la audiencia. Este tipo de mecanismos, a pesar de tener en ocasiones efectos perversos sobre la reputación de las personas e instituciones involucradas, han logrado descubrir irregularidades en la ciudad.

Este tipo de periodismo de élite también ha utilizado como estrategia de control social el uso de campañas enfocadas a formar a los ciudadanos, con el objetivo de mejorar el acceso a la información sobre temas de interés público. Un ejemplo de ello, es el proyecto que realizó el periódico El Tiempo en las elecciones del año 2007 para elegir candidatos al Concejo de Bogotá, en el cual se divulgan las hojas de vida y los programas de todos los candidatos con el fin de cualificar el voto de los ciudadanos.

De otra parte, las estrategias empleadas por los medios comunitarios y alternativos son, por un lado, aquellas que encienden las alarmas y advierten sobre problemas de interés público; y por otro lado, aquellas que buscan transformar a los medios en actores activos que intervienen en el seguimiento y la evaluación a políticas públicas y programas del Distrito. Algunos de estos medios de comunicación desligados de las grandes cadenas de noticias nacionales (RCN, Caracol, Casa editorial El Tiempo) podrían verse enmarcados en lo que Ana María Miralles denomina como periodismo público. Al respecto, la autora señala que “es un ejercicio de tipo político que se ocupa de la manera en que se construye lo público en una democracia” (Disponible en: <http://www.informarn.nl/analisis-y-opinion/act081020periodismo-ciudadano>).

Estos distintos medios han logrado crear redes que sobrepasan sectores barriales y alcanzan a tener una difusión por localidades. Hay varios casos que llaman la atención, uno de ellos es el de la Red de Comunicación Comunitaria de Kennedy⁴¹ que se ha orientado, entre otras actividades, a la formación de ciudadanos en defensa de lo público y al seguimiento a la contratación de funcionarios en dicha localidad, con la finalidad de velar por la transparencia dicho proceso y denunciar las irregularidades. Otro proyecto clave que ha venido realizando esta misma red de medios comunitarios es el de la participación activa en la elaboración del plan de desarrollo de la localidad de Kennedy; si bien es cierto que

⁴¹ Kennedy es una de las 20 localidades de Bogotá, está ubicada al sur de la ciudad con una población cercana a los dos millones de habitantes.

este proceso cuenta con la presencia de más sectores sociales de la localidad, llama la atención que este grupo de medios haya logrado organizarse de tal modo que, alcance a tener un gran peso en la toma de decisiones para el direccionamiento de las políticas públicas de la localidad.

Ahora bien, tal como lo señala María Teresa Herrán, los medios de comunicación deben tener como objetivos el énfasis en “La interactividad colectiva entre medios, ciudadanos y autoridades locales”, así como en “pasar de lo discursivo al cómo”. En este sentido, los medios comunitarios son aquellos llamados a desarrollar estos dos objetivos. Inicialmente, porque su cercanía a la ciudadanía es mas estrecha y sus intereses están centrados en localidades o grupos poblacionales específicos. Pero además, porque por medio de la creación de redes como REDSOCIAL a nivel distrital —y no solo local como la del caso de Kennedy— se logra articular el control social a nivel local con el nivel distrital.

Cuadro 11. Mecanismos de accountability social en Bogotá

Actores sociales	Recursos de poder	Relaciones con instancias horizontales	Relaciones con partidos políticos
Control social de élites	Exigencia de accountability. Denuncia pública. Generación de información técnica.	Media	Media y en ocasiones alta
Movimientos sociales y ciudadanos	Denuncia pública Movilizaciones Exigencia de demandas a la administración distrital con miras a llegar a una concertación. Seguimiento de casos.	Media	Baja y media en algunos casos
Control social	Audiencias públicas.	Alta	Baja

vinculado a las agencias de accountability horizontal	Mesas de trabajo. Visitas técnicas. Verificación en terreno.		
Control social de los medios de comunicación	Denuncia pública. Intervención en elaboración, direccionamiento y evaluación de políticas públicas y programas distritales y locales. Seguimiento de casos.	Bajas	Baja formalmente, en algunos casos tienden a verse influenciadas por partidos de acuerdo a las tendencias ideológicas del medio de comunicación.

Fuente: elaboración propia.

3.5. Algunas debilidades y retos del accountability en Bogotá

A pesar de los avances en el desarrollo de instituciones de control político y de accountability horizontal en la ciudad, y de algunas experiencias exitosas de control social en la última década, el conjunto de las instituciones que ejercen accountability horizontal y las experiencias de accountability social siguen siendo débiles y poco efectivas en la lucha contra la corrupción, en la prevención de diferentes modalidades de apropiación de lo público y en la prevención de diferentes formas de discriminación. En muchas ocasiones no cumplen sus funciones de control y son débiles en la tarea de movilización ciudadana en torno al ejercicio de control sobre los actos del alcalde y del conjunto de funcionarios del gobierno distrital y local y sobre la diversidad de agentes privados que manejan recursos públicos.

Se pueden identificar varios factores que explican la escasa efectividad del accountability horizontal y social para evitar el comportamiento irregular de los funcionarios públicos, combatir y reducir los casos de corrupción y denunciar la influencia y presión ilegal de intereses particulares sobre la gestión pública en la ciudad

Algunas de las razones que explican la escasa efectividad de los órganos de control (la Contraloría y Personería Distrital) que ejercen el accountability horizontal son: 1) la débil autonomía política de la contraloría y la personería distrital y la persistencia de casos de corrupción que siguen involucrando a los contralores y personeros en la Ciudad. 2) La persistencia de móviles de oportunismo político en el comportamiento de contralores y personeros que enfatizan en proporcionar información con el interés de generar escándalos, o en utilizar las vías punitivas aplicadas en forma selectiva y que no fortalecen las estrategias preventivas, de autorregulación y de estímulo a la participación ciudadana. 3) La duplicidad de funciones y la sobrecarga, que genera incentivos a no cooperar y estimula conflictos entre las agencias. 4) La falta de continuidad de las políticas de estas agencias que se modifican en cada periodo de contralores y personeros. 5) La escasa consolidación de un burocracia profesional moderna y autónoma en estas instituciones y 6) la persistencia de débiles vínculos con la sociedad civil y debilidad para cambiar la cultura ciudadana, a pesar de las estrategias de apoyo a la participación ciudadana.

Respecto a los principales obstáculos que enfrenta los ejercicios de control social y fortalecimiento de accountability social son: 1) las iniciativas promovidas por sectores de elite como Consejo como Vamos, Bogotá como Vamos y Hacer público lo Público son débiles en su capacidad preventiva y disuasoria porque no cuentan con mecanismos efectivos de sanción. No han definido un esquema claro del tipo de sanción social o simbólica que desean generar cuando hay comportamientos irregulares de funcionarios públicos y privados. Las encuestas y los instrumentos de medición del desempeño de las entidades públicas si bien mejoran proporcionan información, no son aun instrumentos efectivos para movilizar la opinión pública y la ciudadanía; no generar identidad colectiva y la información que proporcionan es esporádica y no necesariamente queda en la memoria colectiva; 2) Las innovaciones y políticas públicas de fomento del control social promovidos por la Contraloría y la personería distrital aunque han logrado momentos de sinergia y empoderamiento mutuo, se trata de experiencias esporádicas sin continuidad alguna. La política de fomento al control social no es aun una política de estado sostenible, confiable y legítima; las estrategias se cambian cuando cambian los contralores y los personeros; y finalmente, 3) las acciones judiciales interpuestas por los ciudadanos aunque tienen efectos positivos porque obligan a funcionarios y entidades a pronunciarse y adoptar

políticas, se trata de un proceso de judicialización de la política que tiene efectos perversos como la suspensión de dinámicas deliberativas en torno a políticas públicas, el traslado a los jueces de decisiones que requieren procesos de negociación y deliberación.

Este conjunto de debilidades y obstáculos que enfrenta las agencias de accountability horizontal y las experiencias de control social definen, a su vez los grandes retos que se deben enfrentar para consolidar las agencias de accountability horizontal como un contrapeso en la defensa de los intereses públicos, en un escenario de fuerte presidencialismo distrital y de consolidación de un nuevo modelo de gestión pública que tiende a trasladar al sector privado y comunitario funciones públicas.

Para avanzar en el fortalecimiento de las instituciones de accountability horizontal (la Contraloría, la Personería, y la Veeduría) se plantean, entonces, seis grandes retos y desafíos: el primero, garantizar que estas instituciones y organismos sean independientes políticamente, tanto de la Alcaldía como del Concejo y de los partidos políticos. Es preciso que estas instituciones no sean manipuladas, ni capturadas por intereses partidos, clientelistas, o corporativos; no sean utilizadas con fines político ni electorales; no sean socavadas ni ignoradas por los gobiernos distritales. Igualmente, es preciso evitar que las instituciones dependan jerárquicamente de la Alcaldía Distrital porque esto termina minando su autonomía. Para avanzar en la independencia política se requieren, también, formulas para garantizar la autonomía financiera de las instituciones de accountability. A pesar de los avances que, en este campo, se han dado en la ciudad, no se puede ignorar la poca independencia que han tenido, la Contraloría en dos de los tres últimos períodos, como la Veeduría y la Personería en más de una ocasión.

Un segundo reto es establecer enfoques amplios de accountability, que eviten reducir el papel de las instituciones de accountability horizontal a un ejercicio de sanción y de persecución, y enfatizan en dos funciones diferentes, e igualmente importantes: el papel de prevención —advertencia de riesgos— que ejercen dichas instituciones como base para reducir situaciones de ilegalidad; y el papel de autorregulación que busca estabilizar y fortalecer la lealtad a la ley y las disposiciones cumplidoras y positivas de los funcionarios y de las agencias públicas. Para avanzar en la tarea de ampliar los enfoques y el papel de la accountability se requieren dos tipos de estrategias: la primera, fortalecer la estrategia de prevención y advertencia, y no solo los mecanismos de sanción, como una condición

institucional necesaria para disuadir las conductas ilegales; la segunda, promover la estrategia de autorregulación cultural y moral que implican las conductas republicanas en los funcionarios. Se trata de reconocer que el accountability horizontal es fuerte, si existen disposiciones positivas, convicciones éticas y motivaciones favorables, por parte de los funcionarios y de las organizaciones, a cumplir la ley y a rendir cuentas. Sin una lealtad a la Constitución y a las normas y sin una cultura arraigada de cumplimiento de la ley, no es posible transformar los comportamientos ilegales, ni lidiar con quienes son activamente corruptos. De esta manera, hay que fortalecer los modelos de prevención y los modelos de autorregulación que encierra la lealtad a la ley y a la Constitución, como guías de las funciones de las instituciones de accountability horizontal; y reducir el papel de sanción a las sanciones administrativas, fiscales, civiles y políticas, dejando las sanciones penales al sistema de justicia. De esta manera se evitará que las instancias de accountability se conviertan en instancias de judicialización con criterios políticos.

Un tercer reto, es el de evitar —o minimizar— la dispersión de roles, la colusión o superposición de tareas y la sobrecarga de funciones que se deriva de la explosión legislativa y normativa de la última década, que ha servido para reglamentar estas instituciones. El cúmulo de normas, si bien se ha orientado a crear organismos e instituciones de accountability horizontal con facultados legales amplias y se ha preocupado por fortalecer las capacidades organizativas para vigilar, investigar y sancionar los abusos del poder o las violaciones de los derechos humanos, ha producido, también, efectos perversos. En otras palabras, se ha avanzado en institucionalización pero paralelamente se ha producido dispersión, colusión, superposición y sobrecarga de funciones en estas instituciones. Instituciones como la Contraloría, la Personería y la Veeduría se ven afectadas por la dispersión y la sobrecarga de funciones, lo que ha debilitado la accountability. Entonces, se requiere impulsar esfuerzos y pactos de colaboración y coordinación entre las instituciones encargadas de la accountability en la ciudad; así como de esfuerzos por armonizar los sistemas de control nacional y territorial, es el caso de las relaciones entre la Contraloría Distrital y la Contraloría Nacional.

Un cuarto reto es avanzar en la continuidad de las políticas de estas agencias y evitar los cambios en cada período; el quinto reto es emprender la consolidación de burocracia profesional moderna y autónoma en estas instituciones.

Y, el sexto desafío, es aquel que pretende impulsar procesos de empoderamiento mutuo y múltiples sinergias entre las instituciones del Estado, en particular entre las agencias de accountability horizontal (Procuraduría, Contraloría, Personería, entre otras) y el control social. La nueva literatura del control social muestra que no es posible un control social efectivo en la lucha contra la corrupción y la defensa de lo público sin un Estado y unas instituciones democráticas fuertes y receptivas; e igualmente, que no es posible un Estado fuerte sin la expansión de nuevas formas de control social. En este campo, tanto la Contraloría, la Personería y la Veeduría Distrital han venido realizando acciones que deben ser apoyadas y unificadas. Lo importante en esta estrategia es evitar tres tipos de problemas: el primero, crear órganos específicos para el control social que impliquen la apertura y convocatoria a ciertas organizaciones y la exclusión de otras. Hay que evitar crear modelos cerrados de accountability que convocan sólo a cierto tipo de organizaciones sociales y ciudadanos y excluyen a otros; modelos sin ningún tipo de representatividad. Esto no significa que todos los modelos deban cumplir con el criterio de representatividad; ya que pueden responder a demandas específicas. El segundo problema está relacionado con la posibilidad y el riesgo de que la convocatoria y apertura de espacios, para que la ciudadanía ejerza control social, terminen por fragmentar o lesionar el tejido social preexistente; y el tercer tipo de problema que hay que evitar, es la generación de falsas expectativas y el desarrollo de ejercicios de control poco efectivos.

Finalmente, para fortalecer la cultura de control social, es importante concebir las instituciones públicas de accountability horizontal como organismos que fortalecen y alimentan, tanto el accountability electoral como el accountability y control político que ejerce el Concejo de la ciudad. Es importante que la Contraloría, la Personería, y la Veeduría se vean así mismas como instituciones adicionales al voto y al control político ejercido por el Concejo para supervisar y controlar la administración distrital, para la defensa de los derechos humanos y para exigir la responsabilidad de los políticos. Estas instituciones deben reducir las asimetrías informativas entre ciudadanos y gobernantes; deben proporcionar herramientas para que, los primeros, evalúen la gestión de los segundos y de esta manera el voto de opinión se cualifique. De otro lado, deben proporcionar información para que el control político gane en calidad y se fortalezcan las posibilidades

de construir acuerdos programáticos y las posibilidades de dar herramientas para una oposición técnicamente preparada.

Bibliografía

Referencias generales

Arias, G., H. (2007). *Personero de Bogotá. Taller responsabilidad pública y control de la gestión pública en Bogotá.*

Bromberg, P. (2002). Se trata de partidos. En: *Bogotá como vamos. Reforma al régimen político de Bogotá.* (Memorias). Bogotá: Casa editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá.

Bromberg, P. (2003). Una interpretación del debate sobre diseño institucional de Bogotá. En: Rico de Alonso, A. (edit.). *Sistema político y cultura democrática.* (Seminario Internacional). Bogotá: Edición Instituto distrital del Cultura y Turismo.

Caicedo, F., J.,. (2002). La Reforma Institucional, Un instrumento limitado para mejorar las relaciones entre el alcalde mayor y el Concejo. En: *Bogotá como vamos. Reforma al régimen político de Bogotá.* (Memorias). Bogotá: Casa editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá.

Calvo, E. (2000). “Crítica de la transición”. *Claves de razón práctica*, 107 (noviembre).

Contraloría de Bogotá. (2002). *Procedimiento comité de control social.*

Contraloría de Bogotá. (2007). *Resultados e impactos del control ciudadano.*

Contraloría de Bogotá. (2007). *Informe de gestión, proceso enlace con clientes: enlace con la ciudadanía, enlace con el concejo, enlace con la opinión pública*. Guido Alberto Bonilla. Bogotá.

Contraloría de Bogotá. (2005-2007). *Resultados e impactos del control social según localidades*.

Contraloría de Bogotá. (2007). *Procedimiento para la realización de acciones ciudadanas especiales*.

Contraloría de Bogotá. (2007). *Impactos y beneficios del control fiscal con la mano del ciudadano. Informe de gestión y resultados del período 2004 – 2007*.

Dávila, A. y García, M. (2007). Control político y control ciudadano en Bogotá. En: Gandour, F. y Uribe (edits.). *Servicio civil y mecanismos de control, Bogotá: Misión de Reforma Institucional*, (t. 4).

Flórez, J., C. (2002). Comentarios. En: (s.d.). *Reforma al régimen político de Bogotá*. Bogotá: El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio.

García, M. (2001). La política en Bogotá: un espacio en recomposición (1982-2001). En: Gutiérrez, F. (comp.). *Degradación o cambio – Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma, IEPRI.

García, M. (2003). *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia.

Gutiérrez, F. (1998). *La ciudad representada – Política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI.

Guzmán, T. (s.f.). Prácticas políticas y relaciones Ejecutivo-Concejo: anotaciones sobre el caso de Bogotá. En: Rico de Alonso, A. (edit.). *Sistema político y cultura democrática*. (Seminario Internacional). Bogotá: Edición Instituto Distrital del Cultura y Turismo.

Manrique, A. (2006). *Control social ambiental*. Bogotá: Contraloría de Bogotá.

O'Donnell, G. (1998). "Accountability Horizontal". *Revista la Política. Política y derecho. ¿Se oponen la democracia y el constitucionalismo?*, (4). Barcelona.

O'Donnell, G. (1996). "Otra institucionalización". *Revista La Política. La democratización y sus límites. Después de la Tercera Ola*, (2).

Payne, M.; Zovatto, D.; Carrillo, F. y Allamand, A. (2006). *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C: BID e IDEA.

Przeworski, A. (1997). "Una mejor democracia, una mejor economía". *Revista Claves de razón práctica*,(70).

Sánchez, O. (2002). *Elementos para una propuesta de coordinación de las acciones gubernamentales de promoción de la participación ciudadana que se adelantan en Bogotá, como mecanismo para propiciar Cultura Democrática en la ciudad*. (Informe final del contrato de consultoría encargado por el Observatorio de Cultura Urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo). Bogotá

Sánchez, O. (2002). *Memoria del trabajo realizado por un grupo de 37 funcionarios del Distrito durante el Seminario Cultura Democrática y Participación en la Administración de Bogotá, llevado a cabo durante el segundo semestre del año 2001*. Bogotá: IDCT.

Uribe, M., T. (2001). *Las promesas incumplidas de la democracia representativa. En: Diez años de la constitución Colombiana. 1991-2001*. (Seminario de Evaluación. Universidad Nacional).. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias sociales y políticas

Velásquez, F. (2003). *Participación ciudadana – Notas para la formulación de un marco conceptual*. (documento inédito). Bogotá: DAACD

Velásquez, F. (2003). *La participación ciudadana en Bogotá – Lectura de procesos*. (documento inédito). Bogotá: DAACD.

Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, Fundación Social, Fundación Foro Nacional Por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia Por Colombia, Corporación Viva La Ciudadanía, Banco Mundial, Cider, Universidad De los Andes.

Velásquez, G., R. (2003). *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: CEJA.

Velásquez, R., Losada, R. y Sánchez, C. (2003). *Cultura política en Bogotá: Estado del arte y líneas de investigación*. Distrital de Cultura y Turismo – Pontificia Universidad Javeriana (documento inédito). Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Pontificia Universidad Javeriana.

Páginas webs referenciadas

<http://www.concejocomovamos.org>

<http://www.bogotacomovamos.org>

<http://www.defensoria.org.co>

<http://www.contraloriabogota.gov.co>

<http://www.procuraduria.gov.co>

<http://www.veeduríadistrital.gov.co>

<http://www.moe.org.co>

<http://www.citytv.com.co>

<http://www.alcaldiabogota.gov.co>

<http://camara.ccb.org.co>

http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/ministerio_publico.html

<http://www.bogota.gov.co>

<http://www.personeriabogota.gov.co>

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419931>

<http://www.fundar.org.mx/pdf/pdfsderechoasaber>

Legislación

Constitución Política de 1991.

Decreto ley 1421 de 1993.

Acuerdo 34 de 1993.

Ley 734 de 2002

Ley 617 de 2000.

Ley 80 de 1993

Ley 850 del 2003.