



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
ESTUDIO DE CASO: LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN CIUDADANA  
EN COLOMBIA  
(LAS “VEEDURÍAS CIUDADANAS”)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A**

**SEBASTIAN VERAMENDI MOSQUERA**

**TUTOR: JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedico esta tesis y doy gracias:

A toda la gente que hizo posible este esfuerzo.

A mis padres, por la paciencia, el sacrificio, el cariño y las enseñanzas.

A mi madre, por ser ejemplo de responsabilidad, dedicación y sacrificio.

A mi padre, por ser siempre una guía y una ayuda en los momentos difíciles cuando necesito palabras de aliento.

A la familia de mi madre, por su apoyo y cariño.

A mis abuelos, tío Gerardo y tía María por su preocupación por mi grado.

A mi abuelo por ser ejemplo de trabajo y lealtad en todo sentido.

A mi abuela por su cariño y su risa fácil.

A mi tío Diego y familia por aguantarme y tratar de entenderme.

A Diego por su cariño y su buen humor.

A mi tío Iván por ser un apoyo económico y moral

A mis tíos Álvaro y Mery por los ánimos y el ejemplo.

A Eduardo y Marcela por las atenciones.

A mi padrino Omar y su familia por el apoyo y la morada.

A todos mis primos que en cada viaje los sigo descubriendo.

A todos aquellos que fueron de gran ayuda en mi estadía en Colombia:

Amigos, familiares y conocidos.

A la familia de mi padre.

A mi abuela Gina y al Tata, porque estoy seguro que estarían orgullosos de mí.

A mi abuela, por su cariño incondicional y por haber sido pilar y mediadora de la casa.

Al Tata, por haber sido pilar en mi formación afectiva y moral y de ser un ejemplo de cómo llevar mejor la vida.

A mi abuelo Jorge, por ser ejemplo de rectitud, dedicación, responsabilidad y ecuanimidad.

A mi tía Marcela y Pablo, por su cariño apoyo y comprensión.

A mi tía Marcela, por estar en las buenas y en las malas.

A Pablo, por ser ejemplo de trabajo y dedicación.

A mi tío Jorge, por su ayuda incondicional.

A Jorly, por la ayuda y las atenciones.

A mis primos, que siempre son motivo de buenos momentos y para los cuales ojalá sea un ejemplo positivo.

A mis amigos de acá y de allá, por ser parte importante en mi vida.

Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto cambiaron todas las preguntas.  
Mario Benedetti

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>7</b>
1.1. <b>EL ESTADO COLOMBIANO</b> .....	7
1.2. <b>EL GOBIERNO COLOMBIANO</b> .....	9
1.3. <b>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA</b> .....	10
1.4. <b>PÚBLICO Y PRIVADO</b> .....	12
1.5. <b>LA CIUDADANÍA COMO CONCEPTO</b> .....	18
1.6. <b>SOCIEDAD CIVIL</b> .....	20
1.7. <b>CONTROL ADMINISTRATIVO</b> .....	23
<b>CAPÍTULO 2. REFORMA DEL ESTADO Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	<b>24</b>
2.1. <b>EL ESTADO DE BIENESTAR Y SU REFORMA ESTRUCTURAL</b> .....	24
2.2. <b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS INTENTOS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA</b> .....	28
2.3. <b>ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA VS. ADMINISTRACIÓN GERENCIAL</b> .....	31
2.4. <b>PRINCIPALES CRÍTICAS AL PARADIGMA POSBUROCRÁTICO</b> .....	37
2.4.1. <b>DESCENTRALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS</b> .....	37
2.5. <b>CONSTRUCCIÓN DE “SENSORES ADMINISTRATIVOS” PERSPECTIVAS Y LÍMITES</b> .....	39
2.6. <b>LA REFORMA DEL ESTADO EN COLOMBIA</b> .....	41
2.7. <b>LA IMPORTANCIA DE LAS “ASOCIACIONES CIVILES” COMO PRESTADOR DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS</b> .....	42
2.8. <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS</b> .....	49
2.8.1. <b>INCENTIVOS Y OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	49
2.8.2. <b>PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA COGESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS</b> .....	77
<b>CAPÍTULO 3. LAS “VEEDURÍAS CIUDADANAS” EN COLOMBIA</b> .....	<b>78</b>
3.1. <b>LATINOAMÉRICA Y COLOMBIA DEMOCRACIA VS. PODER ECONÓMICO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	78
3.2. <b>ASPECTOS GEOGRÁFICOS</b> .....	94
3.3. <b>IMPUESTOS Y PRESUPUESTO</b> .....	96
3.4. <b>LOS COMITÉS O JUNTAS DE VEEDURÍA</b> .....	98
3.5. <b>LAS “VEEDURÍAS CIUDADANAS” DESDE UN ENFOQUE “AGENTE-PRINCIPAL”</b> .....	110
3.6. <b>“VEEDURÍAS CIUDADANAS”: PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA SU DESARROLLO</b> .....	112
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>119</b>
<b>PÁGINAS WEB</b> .....	<b>123</b>

## **Participación ciudadana**

### **Estudio de caso: Los órganos de fiscalización ciudadana en Colombia**

#### **(Las “veedurías ciudadanas”)**

#### **Introducción**

El estudio de las “veedurías ciudadanas” cobra importancia personal por la necesidad de conocer más a fondo mis raíces maternas poniendo de contexto a Colombia como el lugar donde se desarrollan las “veedurías ciudadanas”.

Profesionalmente las “veedurías” tienen un interés personal en la medida que entender otras realidades nos muestra otras formas de abordar ciertos problemas a la vez que se puede contrastar la teoría de la participación ciudadana en la administración pública con el estudio de caso y de esta forma seguir construyendo la teoría y documentar experiencias que en un determinado momento puedan servir como antecedente o como comienzo para nuevas investigaciones o un mejoramiento práctico del quehacer de la administración pública.

Las “veedurías ciudadanas” son órganos de control ciudadano amparados en el derecho de petición de la Constitución Política de Colombia de 1991 con el fin de obtener información sobre los recursos financieros de la administración pública, de cualquier organización o actividad que destine u opere recursos públicos.

Las “veedurías” han sido ampliamente apoyadas por los políticos electos puesto que una de las reformas principales que llevó a la Constitución de 1991 fue fortalecer la democracia participativa, sin embargo, actualmente las “veedurías” son utilizadas por un porcentaje casi nulo de la población lo cual vuelve interesante el ¿por qué? Del desconocimiento, la confusión o la falta de interés de la ciudadanía en el uso de éstas.

La división de poderes, las elecciones libres y los derechos políticos, sociales e identitarios, a pesar de ser logros para la ciudadanía y de ser las opciones más preferentes, entre otras, todavía no han podido resolver ni los problemas de justicia para todos los habitantes, ni la “accountability” por parte de la burocracia gubernamental. De ahí, que sean requeridas nuevas formas de participación ciudadana que tiendan a garantizar la representación y la transparencia gubernamental, tomando como una de las vías más importantes el acceso a la información, el cual es una de las medidas para resolver los problemas de “agente-principal”.

Dicha teoría adoptada de la microeconomía a la ciencia política y a la administración pública, parte del supuesto de que los funcionarios designados por los políticos electos no siempre persiguen los intereses de los políticos ni de los ciudadanos, ya que los incentivos de los burócratas son variados y no siempre acordes a los intereses del electorado. Estos intereses pueden ser partidistas, o ver el cargo como un escalafón para posteriores puestos en la política, puede haber un interés económico en adquirir el cargo burocrático, etc.<sup>1</sup>

El presente trabajo analizará la institucionalidad, que permite la creación de espacios de fiscalización ciudadana, con relación a su eficacia como vía para combatir la corrupción por medio de la transparencia en la información de la acción gubernamental, basada en nuevas formas de interrelación entre administración pública y ciudadanía.

En este trabajo, se encontrarán similitudes y contradicciones teóricas así como experiencias concretas de participación ciudadana, en donde se verán aciertos y dificultades, útiles para experiencias posteriores. El propósito es documentar una experiencia como la de los órganos de fiscalización ciudadana en Colombia, también llamados Comités o Juntas de Veeduría, con el fin de contrastar teoría y práctica, aprender de experiencias foráneas, teniendo en cuenta el contexto político y social, tan particular del caso colombiano, con relación a los demás países de América Latina.

El caso colombiano cobra importancia, en la medida que Colombia es ejemplo de desarrollo local para países aledaños, ya que ha acelerado la apertura democrática institucional como parte de la solución al conflicto armado que vive el país, a la vez de recobrar la confianza electoral en los partidos “tradicionales”.

Una de estas reformas es la creación de los comités o juntas de veeduría, los cuales son una forma de la búsqueda de legitimidad por medio de la transparencia del manejo de recursos públicos; sin embargo, la ciudadanía no percibe a estas instancias participativas como instrumentos representativos ni la instrumentalidad de las reformas institucionales, dado el contexto político que vive el país.

En el primer capítulo, se pretende desglosar un marco teórico el cual sirva de guía para el lector cuando se encuentra con algunos conceptos importantes para el desarrollo del trabajo.

---

<sup>1</sup> Acerca del tema de la representación y nuevas formas alternativas vid. Przeworski, Adam. “El Estado y el ciudadano”, en Política y Gobierno, vol. V, #2, segundo semestre de 1998, CIDE. pp. 341-379. Véase también Przeworski, Adam. “Democracia y representación”, en Metapolítica, Vol. 3, #10, 1999, pp. 227-257.

En el segundo capítulo haremos un breve recuento de las reformas político-económicas que se han llevado en el ámbito internacional y como éstas analizadas desde distintos puntos de vista tienen pros y contras y como dentro del marco de éstas reformas nacen nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad que todavía se siguen construyendo.

Las veedurías ciudadanas se encuentran dentro de un marco de reforma estructural estatal, en lo referente a la relación del Estado con la economía, nuevas relaciones de éste con la sociedad, reformas fiscales y laborales, una nueva relación con el empresariado interno y externo y con los organismos financieros internacionales.

Varias líneas de reforma que para algunos estudiosos del tema es más la enajenación del Estado por parte de algunos privados que realmente la llamada recuperación de éste por parte de la sociedad. Reformas que han sido en gran medida excluyentes para aquellos grupos que no han podido sobrevivir en la dinámica del mercado. De manera que el pacto social, el cual implica equidad expresa en la reciprocidad entre Estado y sociedad, se erosiona con políticas que sólo benefician a los grandes capitales. El Estado en su carácter compensatorio mediante políticas “focalizadas” las cuales no tienen una cobertura satisfactoria ni una solución a un gran porcentaje de la población relativamente hablando.

También en materia de política económica internacional, las decisiones son cada vez más consensuadas en instancias supranacionales, debido a la integración de los mercados, lo cual vuelve más complejo, el contexto en el que se toman las decisiones gubernamentales.

Se partirá del supuesto de que las dimensiones pública y privada encuentran su convergencia primigenia en el individuo mismo, al ser éste el que por medio de la asociación con otros individuos con intereses privados se suman a la construcción de espacios públicos, es decir, a la acción colectiva.

Las motivaciones privadas para la construcción de lo público se encuentran influenciadas por el ámbito de lo colectivo, de lo institucional y del imaginario colectivo; por lo tanto, lo público y lo privado se encuentran en una constante reconstrucción mutua, en donde los individuos son los principales actores de toda deliberación. Individuos que son al mismo tiempo libres e iguales, desiguales y diferentes, lo cual implica cierta complejidad en cuanto a la inclusión de intereses en el debate público.

Somos libres e iguales desde una perspectiva jurídico-política (la igualdad no debe ser entendida literalmente, ya que no debemos olvidar el carácter compensatorio del Estado, como lo dijera, hace



25 siglos, Aristóteles: el trato igual a los desiguales, es fuente de desigualdad y de injusticia). En la medida que existen leyes universales e impersonales a las que estamos sujetos, fruto del liberalismo político. Somos desiguales al estar inmersos en la dinámica del mercado, y somos diferentes por razones tan diversas que van desde la multiculturalidad hasta el hecho mismo de que somos seres individuales e irrepetibles, esto es solo una taxonomía de los individuos que nos sirve para ejemplificar la complejidad intrínseca a la pluralidad de intereses que se encuentran inmersos en la sociedad.

Los cambios tecnológicos han repercutido directamente en el mercado y en los procesos y relaciones productivas, que se ven reflejados en nuevas formas de asociación y nuevas relaciones del Estado con el mercado y del Estado con la sociedad, lo cual aumenta la complejidad de la que hablamos.

Este desarrollo tecnológico, específicamente en el ámbito de la computación, ha generado un mayor flujo de información, que permite a los individuos asociarse a pesar de las barreras políticas o geográficas y en algunos casos hasta lingüísticas, incrementando en gran medida la creación de capital social que facilita la construcción de espacios públicos de participación y deliberación abiertos a la pluralidad, propia de las sociedades complejas contemporáneas, haciendo del disenso la norma, y de la deliberación una necesidad política para encausarla con miras a llegar a acuerdos, vía la negociación. La negociación política no siempre implica llegar a acuerdos “ganar-ganar”; sino que en la mayor parte de los casos la contienda política se vale de todos los medios tanto formales como informales para llegar a decisiones de “sumatoria cero”. Dentro de este esquema deliberativo, existe lo que Vattimo llama el individualismo responsable e irresponsable. El primero busca una utilidad por la vía del mercado y erosiona la construcción de ciudadanía y el segundo tiene, como valor principal, la identidad colectiva en pos del bien común; por lo tanto, afirma el autor, la imposibilidad de llegar a acuerdos institucionales pone en peligro el futuro de la democracia, debido a los problemas estructurales del capitalismo. Por ende, cobra importancia la ingeniería institucional, que regule el individualismo egoísta e irresponsable propio de la dinámica del mercado, en pos de maximizar el interés público. Visto esto desde la perspectiva gubernamental, también implica un cambio en la forma de ver a la ciudadanía por parte del gobierno; es decir, no como un obstáculo para implementación de políticas y programas, sino como fuente de información, de legitimación, de capital humano e intelectual, e incluso como fuente de financiamiento y control de los programas a implementar.

Regresando al avance tecnológico informático, pero visto desde el punto de vista del Estado, éste ha creado proyectos sobretodo en los Estados Unidos, en los cuales, por motivo de seguridad nacional, puede intervenir comunicaciones y llevar a cabo acciones de vigilancia que algunos sectores ven como la paulatina pérdida de espacios privados.<sup>2</sup>

En el tercer y último capítulo abordaremos distintos puntos de vista en torno a la democracia, la participación y la sociedad civil. Veremos a autores que se encuentran a favor de las reformas en el ámbito político y a autores como Cornelius Castoriadis, que son relativamente menos optimistas, en cuanto al rumbo de la sociedad capitalista moderna, avistando el posible peligro que se cierne sobre la sociedad en su conjunto si no se cambian los códigos, creación y parte del imaginario colectivo que llamamos sociedad. La sociedad de mercado, según el autor, promueve la competencia por encima de la cooperación y el conformismo, por encima de la participación crítica y constructiva; es decir, hace una distinción entre atomización y autonomía. La primera se encuentra fuertemente ligada al conformismo y la segunda a la emancipación de la sociedad por medio de la creación, fruto de la autorreflexión.

Castoriadis ve a los actuales regímenes capitalistas como oligarquías liberales en constante pugna con las bases productivas. Dentro de este proceso de conflicto y negociación, mediante la protesta de los trabajadores asalariados organizados, se han podido ganar y mantener las libertades públicas, en palabras del autor:

*... por más paradójico que pueda parecer, la desaparición de esta protesta es lo que pone en peligro la estabilidad del régimen. Si el capitalismo pudo desarrollarse como lo ha hecho, ha sido porque los obreros se han defendido. No es seguro que el régimen pueda continuar funcionando con una población de ciudadanos pasivos, de asalariados resignados, etc.*<sup>3</sup>

La línea de reformas, en torno a la participación ciudadana, parece ser más un paleativo que una solución a la crisis de representación política en torno a las decisiones dentro del marco de la dirección nacional.

La apertura de instancias de fiscalización ciudadana, si bien tiene ciertas ventajas que veremos a lo largo del texto, deben ser tomadas como una parte de las reformas y no como únicos medios de ampliar la representación, ya que, de verse así, despolitizarían a la sociedad en cuanto la capacidad

---

<sup>2</sup> Un análisis de lo público, lo privado y lo social más detallado y extensivo puede encontrarse en León y Ramírez, Juan Carlos. La construcción de espacios públicos en la democracia. Tesis doctoral. Director, Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Pp. 7-98.

<sup>3</sup> Castoriadis, Cornelius. “El ascenso de la insignificancia” en Castoriadis, Cornelius, Ciudadanos sin brújula, Ediciones Coyoacán, S. A. de C. V. México, D. F., Segunda edición 2002.

de participar en los designios de la política nacional; y si bien, la ley nos hace iguales en las elecciones, por medio del principio “un individuo un voto” hay quienes, por su influencia en el mercado, no sólo participan por medio de su voto sino que tienen la opción de otros medios de negociación.<sup>4</sup>

Es decir, nos encontramos en un momento crucial en lo referente a la construcción de espacios públicos, plasmados en la institucionalidad, en donde por un lado está la sociedad atomizada y por otro, la voz todavía activa, de aquellos que propugnan por un nuevo esquema de valores que reivindique lo colectivo por encima de lo privado. Con esto nos referimos, no a la homogeneización de la sociedad, sino a la inclusión de intereses propios de la pluralidad forjados más en los derechos republicanos que en rasgos étnicos comunes como pueden ser la religión, las costumbres, la raza, etc.; es decir, lo que sí debe ser común son las reglas del juego político para todos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vilas, Carlos M. “La reforma del Estado como cuestión política”, en revista Política y cultura. Mitos y realidad en América Latina hoy, Primavera de 1997 No. 8, pp. 147-185.

<sup>5</sup> Vid. Habermas, Jürgen. “Inclusión: ¿incorporación o integración? Sobre la relación entre nación, Estado de derecho y democracia” en Habermas, Jürgen, La inclusión del otro, Ediciones Paidós Ibérica, S. A., Barcelona, España, 1999, pp.107-135.

## Capítulo 1. Marco teórico

### 1.1. El Estado colombiano

El Estado es la máxima organización política de la sociedad que detenta el monopolio del uso legal de la fuerza, sus elementos son territorio, población, gobierno y orden legal.

El Estado moderno tiene sus orígenes a principios del siglo XIV con la necesidad de unir el poder de los señoríos propios del orden feudal en la figura del príncipe apoyado por un aparato administrativo, garantizando así la unidad política y legal dentro de un territorio determinado con el fin de garantizar la paz<sup>1</sup>.

La República de Colombia tiene un área de 1,141,748 km<sup>2</sup> de tierras emergidas, consta de 3,208 km de costas y 928.660 Km<sup>2</sup> de áreas marítimas.

Su división política consta de 32 departamentos y la capital llamada Bogotá Distrito Capital.

Tiene costas tanto en el Océano Pacífico como en el Atlántico, limita al suroeste con Ecuador, Perú y Brasil, al noroeste con Panamá y al Este con Venezuela, al sur del territorio están los ríos Amazonas y Orinoco.

Su clima es templado la mayor parte del territorio debido a su proximidad con el Ecuador. El subsuelo es rico en petróleo, carbón, hierro, níquel, oro, cobre, esmeraldas.

Según el artículo 286 de la Constitución colombiana son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Tan solo en el 1.9% de su territorio se encuentran cosechas permanentes y posee 8,500 km<sup>2</sup> de tierras de riego.<sup>2</sup>

Tiene una población de 44,561,609 habitantes sus ciudades más pobladas son Bogotá D. C. con 7,350,000; Cali con 2,110,571; Medellín con 1,957,928; Barranquilla con 1,226,292 y Bucaramanga con 520,874.

Se compone étnicamente de mestizos 58%; blancos 20%; mulatos 14%; negros 4%; mezcla de negros y amerindios 1%.

La edad promedio de la población es de 15 a 64 años (este rango comprende el 63.6% de la población).

---

<sup>1</sup> Vid. "Estado moderno" en Bobbio, Norberto y Matteucci, Incola. Diccionario de política, siglo veintiuno editores 1<sup>o</sup> edición en español México, 1981. pp. 626-634.

<sup>2</sup> Fuente "Colombia" Almanaque Mundial 2004.

El 92% de la población se encuentra alfabetizado. El 90% de la población es católica y el 10% restante es de otras religiones.<sup>3</sup>

Su moneda es el peso colombiano y su cambio se encuentra a 2000 pesos por dólar estadounidense, el PIB per cápita es de 2,020 USD, su tasa de inflación es del 7.6%, su deuda pública externa es de 20,951,000,000 USD, tiene una tasa de desempleo del 17%.

Sus principales productos industriales son: alimentos procesados, bebidas, textiles, maquinaria, equipo de transporte, productos del papel.

Sus principales productos agrícolas son: azúcar, plátano, papa, arroz, yuca, maíz, café.

Su principal producción ganadera es: bovinos, ovejas y cerdos.

Sus principales productos de exportación son: derivados de petróleo, café, químicos, carbón, alimentos, tabaco y textiles.

Los principales destinos de sus exportaciones son: EE. UU., 50%; la Comunidad Andina (Chile, Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela), 36%; U. E., 14%.

Principales productos de importación: equipo de transporte, maquinaria, químicos, productos de papel, metales, alimentos, combustible.

Sus principales fuentes de importación son: EE. UU., 35%; U.E., 16%; Comunidad Andina 15%; Japón, 5% y otros 29%.<sup>4</sup>

El Estado colombiano es definido en el artículo primero la Constitución vigente de 1991 como:

*“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

Según el artículo segundo los fines del Estado colombiano son:

*“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la*

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

*Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

En esta nueva Constitución del 91 se hace hincapié como se puede notar en el artículo anterior, en la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones públicas, ya no sólo por medio de la vía del sufragio sino por otras formas de participación expresas en el Título IV, Capítulo I, como son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

## **1.2. El Gobierno colombiano**

El gobierno puede ser entendido como el conjunto de órganos estatales facultados institucionalmente para ejercer el poder político, aunque cabe recalcar que en el uso anglosajón la palabra *government* tiene un sentido más amplio abarcando no sólo a los poderes soberanos sino también a la administración pública.

En una definición más estricta, las funciones de gobierno coinciden exclusivamente con el poder ejecutivo sin tomar en cuenta a la administración pública ya que ésta sólo tiene fines ejecutorios, también quedan fuera los poderes legislativo y judicial aunque tienen un relativamente gran poder de delimitación y control de la acción de gobierno.<sup>5</sup>

La Constitución vigente del 5 de julio de 1991 establece que:

*“ARTICULO 3o. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”*

El Título V Capítulo I establece la división de poderes en: Legislativo, Ejecutivo y judicial.

---

<sup>5</sup> Véase “Gobierno” en Bobbio, Norberto y Matteucci, Incola. Diccionario de política, siglo veintiuno editores 1º edición en español México, 1981. pp. 743-745.

Según el Artículo 115 el Gobierno Nacional se encuentra conformado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

La Constitución establece que Colombia es una República presidencialista. En la cual, el presidente y el vicepresidente son elegidos para un periodo de 4 años con un mínimo del 50% más un voto emitido en elección popular directa y no son reelegibles. En la figura del ejecutivo recaen la jefatura de Estado y de Gobierno. El presidente cuenta con un cuerpo de ministros designados por el mismo para ser cabezas de las administración pública (Título VII, Capítulo I y Capítulo III).

Hay un Congreso bicameral formado por el Senado de 102 miembros, elegidos por circunscripción nacional para un término de cuatro años y dos senadores adicionales elegidos en circunscripción nacional por comunidades indígenas. La Cámara de Representantes es de 166 miembros elegidos por cuatro años (Título VI, Capítulos I, II, IV, V y VI).

Los departamentos cuentan con gobernadores y legisladores propios elegidos por sufragio. Estos se subdividen en municipios con un alcalde elegido cada dos años por votación directa.<sup>6</sup>

### 1.3. Administración pública

La administración pública es definida por Cunill como: *...la expresión material del Estado que patentiza los bienes, servicios y regulaciones a través de los cuales éste interviene en la sociedad.*

O en la definición de José Ayala Espino como:

“...el conjunto ordenado, estructurado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir los bienes y servicios que demanda la sociedad. Desde el punto de vista económico se la concibe como una unidad productora de bienes y servicios indispensables en una comunidad organizada, que combina factores de producción, genera valor agregado y obtiene resultados que generalmente dependen de la eficiencia con que funcione y de los recursos que se le asignen.<sup>7</sup>”

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Vid. Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público a través de la sociedad. ED. CLAD, 1ª ed., Venezuela, 1997 y “administración pública, aparato de la” en Ayala Espino, José. Economía pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de economía de la UNAM, México D. F., 1997, p. 110.

Los servidores públicos son definidos en la Constitución como:

*“Artículo 123: Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio“.

*“Artículo 125: Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*Todos los servidores públicos serán designados por concurso público de méritos, salvo aquellos respecto de quienes la Constitución o la ley establezca un mecanismo de designación especial. De esta disposición quedan exceptuados los ministros, los viceministros, los jefes de departamento administrativo, los secretarios de despachos departamentales y municipales y los gerentes o directores de las entidades descentralizadas de todo orden.*

*El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*

*El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.*

*En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.”*

En Colombia puede observarse desde principios de los años noventa a nuestra fecha la tendencia de modernizar la función pública volviéndola más eficiente y uno de estos primeros pasos es privilegiar la meritocracia por encima de los puestos designados políticamente.



## 1.4. Público y privado

La relación público-privado tiene distintas acepciones que nos conducen por diversas perspectivas de análisis. Una perspectiva filosófica-histórica, en donde el concepto va cambiando, dependiendo tanto del contexto histórico social como del tipo de corriente de pensamiento, en donde se enmarca el concepto. Otra de carácter jurídico, en donde el análisis se centra en el derecho público y el derecho privado. Una más, desde el grado de transparencia del Estado frente a la sociedad o puede ser vista también como tipos de propiedad que puede ser pública o privada.<sup>8</sup>

En teoría económica y más específicamente desde la perspectiva de los teóricos del *Public Choice*, los bienes y servicios se dividen en puramente públicos y puramente privados. Los primeros se limitan a aquellos que tienen como características principales la indivisibilidad y la no-competencia entre los consumidores por adquirirlos; por lo que los potenciales consumidores son difícilmente excluidos de su consumo. Como principales ejemplos de bienes puramente públicos enunciarnos: la defensa externa o el mantenimiento del orden interno. Los bienes puramente privados son altamente divisibles y los potenciales consumidores pueden ser excluidos de su goce al no poder cubrir los costos en el mercado.<sup>9</sup>

Otra definición más enfocada a los tipos de propiedad, nos dice que lo público y lo privado se diferencian entre sí llanamente. El primero se refiere a “lo que es de todos y para todos” y el segundo se encuentra asociado al lucro o al consumo particular. Dentro de lo que entendemos por propiedad pública y privada encontramos otras taxonomías más específicas que son: la propiedad pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada. Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill definen estos cuatro tipos de propiedad de la siguiente manera:

*La pública estatal detenta el poder del Estado y/o es subordinada al aparato del Estado; la pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos, aunque es regida por el Derecho privado; la corporativa tampoco tiene fines lucrativos, pero está orientada para defender los intereses de un grupo o corporación; la privada, finalmente, está volcada al lucro o al consumo privado.*

---

<sup>8</sup> Ver Bobbio, Norberto; Estado, gobierno y sociedad. “Público y privado” Ed. FCE. Colombia, 1997

<sup>9</sup> Esta definición fue extraída de Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, “Entre el Estado y el mercado” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Op. cit.* p.31-42; y de Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 124.

Para objetos de este estudio, lo público no se limita solo a estas esferas, sino también a aquellos valores, bienes y servicios que la misma sociedad organizada convenga con el carácter de públicos.<sup>10</sup> Desde un punto de vista político, lo público se circunscribe dentro del ámbito de lo político más allá del Estado, como expresa Nuria Cunill *...no es un dato dado sino un proceso de construcción...*,<sup>11</sup> ya que es precisamente en la sociedad donde individuos libres interactúan públicamente en el ámbito político, llevando a consensos lo que se entenderá como público.<sup>12</sup> Esta concepción tiene sus primeros precursores en los filósofos *iusnaturalistas*, que parten del contractualismo como forma de creación del Estado, concibiendo a lo privado como generador de lo estatal por medio del contrato social. También hace una diferencia entre lo político (Estado) y lo no-político (estado de naturaleza).<sup>13</sup> Reconoce Nuria Cunill:

*En la práctica, el desarrollo de la sociedad moderna no sólo está signado por la separación entre el Estado y la sociedad, y con ello, entre las esferas pública y privada. Lo que resulta clave es que esta separación no es tajante, en la medida en que es en el ámbito privado-mercantil donde lo público encuentra originalmente su real expresión*<sup>14</sup>.

Por ejemplo: la esfera económica al estar sujeta al poder público del Estado constituye un asunto de interés público.<sup>15</sup>

Habermas designa como *...la constitución del público por personas privadas...* al momento en que aparece la prensa crítica y los partidos políticos que se ocupan de formar la opinión pública.<sup>16</sup> Más adelante, la constitución de los parlamentos sumados a los otros dos poderes, obedece a

---

<sup>10</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria; “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Op. cit.* p. 27

<sup>11</sup> Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público...* p. 26.

Por su parte, Ricardo Uvalle Berrones señala que: *...Lo público y lo privado son espacios diversos y vinculados, que sustentan la relación del Estado con la sociedad; conforman una variedad de organizaciones que aportan elementos claves, para establecer sistemas de cooperación y participación a favor de la democratización.* Vid. Uvalle Berrones, Ricardo. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en *Revista Convergencia*, p. 260. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.

<sup>12</sup> Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público...* p. 26.

<sup>13</sup> *Ibidem* p.28.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Ibidem* p.29.

<sup>16</sup> Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, Ediciones G. Gili. México, 1986. pp. 74-75. Una reseña más extensa sobre la opinión pública puede encontrarse en Velásquez, Fabio E. *Ciudad y participación*. ED. Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia, 1996. pp. 31-39.

movimientos sociales que hicieron posibles estas nuevas formas de representación, en donde se tratan de representar los intereses de la sociedad burguesa.

Habermas apunta que es con el parlamento, producto de las luchas del S. XVIII y más específicamente con la Revolución Francesa, el punto de la historia en que el público se asegura institucionalmente de conectar la ley con la opinión pública.<sup>17</sup>

Robert Dahl remarca que con la Revolución Francesa, las doctrinas liberales tanto del derecho como de la economía, propugnan por un conjunto de libertades individuales como la libertad de expresión, de asociación, de elección, etc., que permitan la participación en las decisiones colectivas y que serán los principales requisitos de los regímenes democráticos.<sup>18</sup>

Después de la ampliación de la democracia hasta llegar al sufragio universal, gracias a la presión de las organizaciones civiles en busca de su autonomía política,<sup>19</sup> la representación se amplía y los problemas a debatir en los parlamentos se vuelven más complejos y en ocasiones entran a discusión intereses contradictorios, social o económicamente hablando. Es en esta etapa, cuando las funciones del Estado comienzan a ir más allá de la protección de la vida y de la propiedad. El Estado toma una serie de funciones que no encontraban solución en el ámbito privado, engrosando así el aparato burocrático con el fin de darles solución.<sup>20</sup> Habermas señala:

*...al no estar el público constituido por personas igualmente facultadas tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, lo que no puede ser garantizado por delimitación, necesita ahora de garantía positiva: la participación en prestaciones sociales y la participación en las organizaciones de la publicidad política, tanto como un mayor ámbito de competencia de esa participación<sup>21</sup> (es decir, justicia distributiva).*

---

<sup>17</sup> Habermas, Jürgen. Historia y crítica de la opinión pública, Ediciones G. Gili. México, 1986. pp. 74-75.

<sup>18</sup> Dahl, Robert A. La democracia y sus críticos, Ediciones Paidós Ibérica Barcelona, 1992.

<sup>19</sup> En este caso nos referimos a la autonomía política desde el punto de vista de Cornelius Castoriadis, definida como la capacidad de la sociedad de darse y obedecer leyes en las cuales han tenido la libertad de deliberar. Vid. Castoriadis, Cornelius. “La democracia como procedimiento y régimen” en Iniciativa Socialista, n° 36, febrero 1996. el texto recoge la intervención del autor en el encuentro internacional “La estrategia democrática”, Roma, febrero 1994, cuyas ponencias fueron recogidas en el libro La estrategia democrática nella società che cambia, Ed. Datanews, Via. S. Erasmo 15, 00184 Roma, mayo 1995. texto consultado en <http://www.cholonautas.edu.pe/pdf/LA%20DEMOCRACIA%20COMO%20PROCEDIMIENTO%20Y%20COMO%20REGIMEN.pdf> 30-11-03.

<sup>20</sup> Portantiero, Juan Carlos. La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1988.

<sup>21</sup> Habermas, Jürgen. Historia y crítica de la opinión pública, Ediciones G. Gili. México, 1986, 251.

García-Pelayo dice que el Estado social busca la democracia política y la democracia social, basada en la democracia económica y empresarial.<sup>22</sup>

Más adelante, los parlamentos pierden su función mediadora para convertirse en un lugar donde convergen individuos que defienden decisiones partidistas ya tomadas en el seno del partido. Los medios de comunicación, que primigeniamente fueron medios de “publicidad crítica”, se fueron convirtiendo en medios de “publicidad manipuladora”,<sup>23</sup> que buscan legitimar intereses sectoriales manipulando el raciocinio público.<sup>24</sup> Es bajo esta coyuntura donde Habermas advierte un proceso de estatización de los partidos. Esto hace que el sistema político<sup>25</sup> se aleje de la sociedad, utilizando a los partidos como medio de legitimación, orientado administrativamente y constituye un problema para la democratización de la sociedad.<sup>26</sup> Lo anterior, nos hace pensar en los problemas de representación propios de la democracia sustantiva como lo hace ver Bobbio.<sup>27</sup> Existe un proceso de democratización que parte de la misma sociedad, a lo que explica Bobbio consiste *...no tanto como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela a la fábrica.*<sup>28</sup> Dados estos supuestos, encontramos que

---

<sup>22</sup> García-Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Editorial. Madrid. 1977. p. 26.

<sup>23</sup> Sartori resalta que la televisión ha tenido un papel decisivo en la formación de opinión pública y por ende en las votaciones. Para aseverar esto, el autor se basa en estudios que indican que cuatro de cada cinco norteamericanos declaran que votan en función de lo que ven en la televisión. Además, afirma que la televisión ha antepuesto en importancia a la imagen sobre el discurso, dando preferencia en las campañas electorales a los sujetos antes que a los partidos políticos, lo cual va en detrimento del sistema de partidos como canalizadores de la opinión pública, necesaria para el reforzamiento del sistema electoral. Véase, Sartori, Giovanni; HOMO VIDENS. La sociedad teledirigida; Ed. Taurus-pensamiento; España, 1998.

Cabe recalcar que la popularidad de la televisión como medio masivo de información ha venido incrementándose, de forma tal que para 1952 el 30% de los estadounidenses concebían a este medio como la fuente de información más importante y para 1960 esta opinión se había incrementado para llegar a el 60% . vid. \*Proaño, Luis Eladio, Debate presidencial en la tv: ¿ayuda a ganar una elección? <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=200> 19-07-03.

<sup>24</sup> Sartori, Giovanni; HOMO VIDENS....

<sup>25</sup> El sistema político, es entendido por Martín Tanaka como el *...conjunto de reglas y actores cuyas interacciones, formales e informales, marcan la dinámica política*. La cita de Tanaka fue extraída de Velásquez, Fabio E., “La veeduría ciudadana en Colombia” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Op. cit.* p. 273.

<sup>26</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p. 53.

<sup>27</sup> Bobbio, Norberto; El futuro de la democracia; Editorial Planeta, Argentina, 1994.

<sup>28</sup> *Ibidem* p.70.

lo público atañe a la sociedad por medio de expresiones de reciprocidad y solidaridad, a la vez que la sociedad debe revalorizar su carácter público mediante la democratización de ella misma.

Habermas concibe la relación del espacio público-político de dos maneras: una que podríamos llamar de tipo vertical, en donde el sistema político busca su legitimación y con ello la reproducción del poder administrativo por medio de la lealtad de las masas, utilizando los medios de comunicación como principal medio de propaganda. Otra de tipo horizontal, en donde la sociedad civil y los órganos tomadores de decisiones crean un *...proceso de generación comunicativa de poder legítimo...*, que nos remite a *...la formación espontánea de opinión en espacios públicos autónomos*<sup>29</sup>, compuestos por lo que él llama *Asociaciones Voluntarias Formadoras de Opinión*<sup>30</sup> Habermas señala que el espacio intermedio entre lo privado y el Estado es la plataforma para que los problemas sociales sean escuchados y puedan ser trabajados por el sistema político.

Es pues, la opinión pública la que en palabras de Nuria Cunill, refiriéndose a la definición Habermasiana, *...representa la amalgama de consensos públicos amplios que resulta de la disputa de ideas*. Es en este marco, en donde dichas ideas luchan por un espacio en la tematización y atención de los tomadores de decisiones. Según la visión de Costa, la verdadera democratización de lo público se encontraría directamente ligada a la democratización de los procesos de formación de opinión y voluntad y que este proceso no sea orientado por el sistema político, lo cual mantendría el sentido de horizontalidad propio de lo público en la sociedad. Así pues, en términos de Habermas, tanto el sistema estatal constituido legalmente y los procesos informales formadores de opinión pueden interactuar para abrir la posibilidad de que por medio de las instituciones democráticas, se conduzca a *una formación racional de voluntad*.

Habermas se contrapone a la de Arato y Cohen, en la medida en que el primero concibe la influencia de la sociedad civil como un asedio hacia un sistema político, que materializa las demandas sociales por medio de un aparato administrativo, visto como un “bloque monolítico” sin pie para una reforma institucional; mientras que la segunda concepción nos remite a dos esferas duales: una conformada por “Estado-economía” y otra “esfera pública-familia”, la cual propugna por una reforma institucional que *sensibilice* tanto las instituciones políticas como las económicas;

---

<sup>29</sup> Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público...*, Ibidem p. 51.

<sup>30</sup> Habermas, Jürgen. “Further Reflections on the Public sphere” Cambridge: The MIT Press. 1992-453

de manera tal, que el debate que se cierne en el seno de la sociedad civil pueda influenciar la esfera gubernamental.<sup>31</sup>

Regresando al tema de lo público, Bejarano advierte que este redimensionamiento de lo público mediante la sociedad civil no puede ser posible bajo la concepción de un debilitamiento o un desmantelamiento de éste, sino en una reafirmación del aparato estatal por medio de eliminar la corrupción y clientelismo y por otra parte, ampliando la representación y participación política-administrativa, en palabras de Bejarano *el acceso de fuerzas políticas y sociales previamente excluidas del control del aparato estatal* así como también, una mayor responsabilidad (“accountability”) del Estado frente a la sociedad.<sup>32</sup> En el caso latinoamericano, afirma Fernandes *...el discurso de la ciudadanía<sup>33</sup> puede funcionar como un principio de exclusión en tanto que supone una funcionalidad de los vínculos legales democráticos que no está dada,<sup>34</sup>* debido a que las condiciones materiales propias de la economía de mercado tienden a marginar a las organizaciones sociales con menos recursos económicos.<sup>35</sup>

Con referencia a lo anterior, dentro de la perspectiva de Bobbio, los intereses privados siempre han estado por encima de los intereses públicos. Esto se ve plasmado en la transición del ciudadano investido de elector, que es transformado en cliente por los partidos políticos. Se establece así una relación más propia de privados dentro del llamado mercado político en donde los electores dan sus votos, esperando ciertos beneficios particulares y en donde no todos tienen el mismo peso, puesto

---

<sup>31</sup> Cohen, Jean L. Y Arato, Adrew Civil Society and Political Theory, Cambridge, The MIT Press. 1992, 480-481.

<sup>32</sup> Bejarano, Ana María. “Recuperar el Estado para fortalecer la democracia”, en Análisis Político, No. 22, Bogotá, 1994, p. 53.

<sup>33</sup> Desde la perspectiva de Virginia Vargas basada en argumentaciones de Sinesio López Jiménez concibe que *...la ciudadanía puede ser vista, desde diferentes perspectivas: ciudadanía como enmascaramiento de las desigualdades (al dar apariencia de igualdad entre desiguales), la ciudadanía como impulso al desarrollo de la igualdad, la ciudadanía como conquista de derechos y como espacio de conflicto entre dos principios contrapuestos - el de la igualdad y el de la desigualdad-, la ciudadanía como integración de las clases y sectores subordinados, por parte de las élites, para formar una comunidad política, la ciudadanía como espacio de construcción de la esfera pública (López, 1998). Todas estas dimensiones también están presentes en las dinámicas de construcción de la ciudadanía global... Esta característica dinámica es la que nos permite hablar de la ciudadanía como proceso de "descubrimiento" y construcción de nuevos derechos. Por ello mismo, la ciudadanía, como concepción y como práctica, como horizonte referencia de la sociedad, tiene un enorme potencial transformador. Y es que justamente por este ambivalente y contradictorio contenido, la ciudadanía es un "terreno de disputa", por su carácter restringido, parcial, excluyente así como por los intentos de las y los excluidos de presionar y negociar por su ampliación y su inclusión. Por ello la ciudadanía es también un principio movilizador. Lo que define el movimiento de la ciudadanía es la dinámica de exclusión - inclusión en relación a la sociedad y sus poderes... vid. Vargas, Virginia. Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03*

<sup>34</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público..., p. 66.

<sup>35</sup> *Ibidem* p. 171.

que no todos los actores políticos tienen el mismo poder de negociación, ya sea con respecto a su relación con el sistema político, su poder económico o el poder de convocatoria que posean. De manera tal, que la voluntad general de Rousseau sólo puede ser lograda por el reconocimiento del disenso y la ampliación de las sociedades parciales dentro de la deliberación y toma de decisiones públicas.<sup>36</sup>

### **1.5. La ciudadanía como concepto**

El concepto moderno de ciudadano nace en Europa como respuesta política al orden monárquico poco representativo con relación a las demandas de la creciente burguesía, la cual propugnaba por libertades inherentes al hombre como lo dijera los teóricos jusnaturalistas que dieron pie a la Revolución Inglesa del S. XVIII.

En América Latina, el concepto de ciudadanía se difunde durante la revolución de independencia y es incorporado formalmente a partir de la creación de los Estados Nacionales Latinoamericanos en el transcurso del S. XIX.

El concepto de ciudadano, se refiere a derechos y obligaciones que le permiten al individuo hacer uso de libertades individuales y políticas expresas en el derecho. Los individuos al adquirir la ciudadanía se vuelven formalmente iguales a los otros ciudadanos ante la ley, lo cual da un sentido de pertenencia a una comunidad. Desde este punto de vista jurídico, existen grupos marginados de la comunidad, ya sea por motivos de género, raza, ubicación geográfica, costumbres, posición económica, etc. Por lo que se hace una necesidad la inclusión de éstos por medio de derechos especiales como puede ser el caso de la representación especial de indígenas y negritudes en el congreso colombiano.

La ciudadanía desde un punto de vista jurídico puede ser concebida como identidad comunitaria, como identidad nacional, como la libertad de evaluar las políticas gubernamentales, o como la capacidad de participar en las instancias gubernamentales.

Desde el punto de vista de Tomás Moulian<sup>37</sup>, la sociedad chilena, la cual puede ser el mejor ejemplo del modelo neoliberal aplicado drásticamente, guardando la respectivas reservas en cada caso particular, ha tendido a retraerse cada vez más al ámbito privado y se ha vuelto apática en todo lo relacionado con la política, focalizando la acción ciudadana a cuestiones instrumentales o de vigilancia gubernamental, privilegiando la acción individual por encima de la colectiva.

---

<sup>36</sup> Bobbio, Norberto; El futuro de la democracia. Editorial Planeta, Argentina, 1994. p. 180.

<sup>37</sup> Moulián, Tomás. Chile actual...

Para explicar esta apatía política Moulian pone relieve en varios factores:

1. Una dictadura militar que terminó casi por completo con cualquier proyecto político que pusiera en duda el modelo económico neoliberal.
2. La creación de una nueva relación asalariado-patrón que premia la individualidad por encima de la colectividad, terminando así con los relativamente grandes sindicatos sectoriales tildándolos de monopólicos y favoreciendo la creación de sindicatos empresariales.
3. Un sistema de partidos integradores fruto de la dictadura, ya no antagonicos como los antiguos partidos de clase, no ideologizados, sino oferentes de formas más eficientes de administrar el modelo neoliberal.
4. Una mayor concentración del ingreso pero contrarrestada con una menor inflación, una apertura de mercados que abre el espectro de mercancías tanto en precios como en calidad en beneficio del consumidor. Sin embargo, la apertura de mercados ha tenido como consecuencia y necesidad reformar la legislación laboral, yendo del sindicato sectorial al empresarial y de los contratos colectivos a contratos individuales. Dichas reformas tienen como finalidad, en primer lugar, acotar el poder de los sindicatos para controlar los salarios así como controlar la inflación y mejorar las utilidades empresariales, para permitirle a las empresas generar más empleos y ser más competitivas dentro de la economía del libre mercado. La pérdida de poder de los sindicatos, está íntimamente ligada a la transformación del sistema capitalista, el cual durante el Estado desarrollista tenía a las corporaciones sindicales como un eje importante para el funcionamiento del sistema económico, ya que al ser un sistema proteccionista dependía en gran parte del mercado interno y por lo tanto de la constante negociación de los salarios para promover el consumo interno. La apertura de los mercados resta importancia al consumo interno al abrirse los horizontes de comercialización de los productos nacionales.
5. La ampliación del empleo, aunada a la masificación del crédito, el cual sin dotar al ciudadano de una real movilidad social, permite una ampliación del salario y con ello una nueva posibilidad de consumir; esto ligado a una conciencia colectiva, que privilegia la adquisición de bienes materiales como símbolo del éxito en la economía de mercado por encima de otros valores que tienen que ver con la colectividad.
6. El crédito tiene un carácter autodisciplinario con referencia al empleo, en la medida que la adquisición de bienes materiales por medio de éste, supone la adquisición de una deuda que puede saldarse incluso en décadas. El comprador se compromete ya sea con la tienda o con la



institución financiera a saldar sus deudas. Para la obtención de un crédito, el comprador necesita comprobar un ingreso estable. El monto del ingreso es cada vez menos importante. Lo importante es la estabilidad del empleo, la cual queda registrada en el pasado crediticio, que será un factor de peso para la obtención de nuevos créditos. Para saldar la deuda, el comprador necesita cierta seguridad futura en sus ingresos y por lo tanto no se puede dar el lujo de quedarse sin empleo o de bajar su nivel de ingresos. Como resultado, tenemos individuos cada vez más preocupados por mantener y mejorar sus salarios que por velar por los intereses colectivos.

Tomar el caso chileno como ejemplo, puede dar una idea del posible rumbo de la política y el ciudadano dentro de ésta. Un ciudadano que hasta cierto punto pierde su ciudadanía activa dentro de los asuntos públicos y tienen como única opción los asuntos privados y la participación consultiva e instrumental en el ámbito local.

## 1.6. Sociedad civil

El concepto de sociedad civil se encuentra en boga, tanto en el ámbito del discurso político, como en el de la investigación académica. En parte, por cierta apertura democrática por parte del sistema político. En otra, por un retraimiento del Estado en la intervención directa de algunas funciones, y por una creciente organización de la ciudadanía producto de las nuevas relaciones Estado-sociedad. En este subtema, trataremos de entender a la sociedad civil como un elemento necesario para la democracia y la pluralidad dentro del imaginario colectivo que cohesionan lo que llamamos sociedad. La sociedad civil es un concepto que ha ido cambiando a lo largo de la historia del pensamiento político. Los iluministas la concebían como la sociedad política, opuesta al estado de naturaleza en el que vivían los salvajes, o posteriormente entendida por Hegel y Marx como la sociedad de las relaciones económicas, más que opuesta, generadora de las relaciones políticas o de una superestructura llamada Estado en el sentido marxista.<sup>38</sup>

La sociedad civil no puede ser vista como un ente homogéneo y mucho menos dentro de la realidad latinoamericana, en donde la polarización del ingreso, producto de políticas económicas

---

<sup>38</sup> Véase Bobbio, Norberto; Estado, gobierno .... pp.39-67.

Otra concepción de la política como mediadora de los problemas en el ámbito privado puede hallarse en Leftwich, Adrian. ¿Qué es la política?: la actividad y su estudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

excluyentes, hace a la población cada vez menos homogénea en cuanto a los niveles de desarrollo humano que puedan tener los distintos estratos sociales.<sup>39</sup>

Actualmente, la sociedad civil es definida como la sociedad organizada y ponderada según la capacidad organizativa, económica o en cuanto a la utilidad de la información que puedan manejar estas asociaciones de ciudadanos<sup>40</sup>, las cuales sirven como actores intermediarios para la defensa de derechos, la representación de intereses subrepresentados y la prestación de bienes o servicios públicos, sustentados por los derechos cívicos.

La sociedad civil es un “sector intermediario” definido por Nuria Cunill como *...las instancias de representación, negociación e interlocución social...* que a su vez engloba a un “asociaciones civiles”<sup>41</sup> definido como *...la esfera de satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad..*<sup>42</sup>

El nacimiento del llamado “asociaciones civiles” paralelo al sector “intermediario” se origina, debido a los problemas que han tenido tanto el Estado como el mercado para la prestación de servicios públicos (como vimos más detenidamente en el tema anterior), viendo de manera emergente a la sociedad civil trabajando conjuntamente con Estado y mercado para crear “círculos virtuosos” que permitan que cada uno de estos desarrolle su labor enfocada a la satisfacción de las necesidades públicas<sup>43</sup>. Peter Evans, nos dice que, el nacimiento del “asociaciones civiles” no debe ser entendido como el deslindamiento del compromiso estatal con la equidad social y el desarrollo, recalando que el Estado debe seguir existiendo paralelamente al sector privado como financiador, y en algunos casos, prestador de aquellos servicios que deriven de la protección de ciertos valores públicos indelegables.

Lo anterior requiere un enfoque sociocéntrico, en donde el Estado coordine e incentive una sociedad en la que convergen movimientos y actores políticos y sociales.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, “Entre el Estado y el mercado...” pp. 28-31.

<sup>40</sup> Otra definición de sociedad civil es la del Banco Interamericano de Desarrollo BID, el cual la define como: *...la multiplicidad de acciones y formas de asociaciones, que expresan la diversidad de intereses, creencias y objetivos de ciudadanos comprometidos, cuya existencia refleja las aspiraciones de participación efectiva –cívica y socioeconómica- de la sociedad, cuya satisfacción fortalecerá las instituciones democráticas y el proceso de desarrollo sustentable y equitativo.*

Véase Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p. 188.

<sup>41</sup> Para más información sobre este concepto ver, Salamon, Lester y Anheier, Helmut K.: “In search of Non Profit Sector. I: The Question of Definitions”, Vol. 3-2, Manchester University Press, Manchester, 1992.

<sup>42</sup> Véase Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p.19

<sup>43</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Op. cit.* p.29

<sup>44</sup> Véase Evans, Peter. “Hybridity as an...

Esto no puede ser posible, sin reformar por un lado las instituciones políticas referentes a la participación y representación social<sup>45</sup> y por otra parte, cambiar el concepto de lo que entendemos como público, mismo que abordaremos más adelante. Como ejemplo, el Banco Mundial dice que uno de los errores del Consenso de Washington ha sido ignorar el potencial que tiene el cambio institucional en el desarrollo económico y social. Respecto a esto Kliksberg subraya: *Un amplio número de investigaciones recientes da cuenta de correlaciones estadísticas significativas entre el buen funcionamiento de las instituciones básicas, como los mecanismos anticorrupción, la calidad de las instituciones públicas, la credibilidad y otras, y los avances en crecimiento, desarrollo social y equidad.*<sup>46</sup>

Sobre este punto, Amartya Sen dice que las hambrunas tienen más que ver con las realidades políticas que con la escasez de recursos alimenticios. Pensar en modelos de desarrollo que privilegien el crecimiento económico, sin tomar en cuenta las instituciones políticas, sería hablar de un desarrollo inequitativo<sup>47</sup> o como lo denomina James Migdley “desarrollo distorsionado”.<sup>48</sup> Sen subraya la importancia de la inversión en el capital humano, en la medida que éste cada vez es más importante, debido al desarrollo tecnológico que requiere de conocimientos específicos y profundos. Por esta razón, mejorar el perfil de la población de un país, se verá reflejado en mayores niveles de producción y una mayor competitividad ante el mercado internacional. La educación y la salud son factores determinantes para la producción nacional.<sup>49</sup>

Hay que guardar distancias con aquellas teorías que le atribuyen al Estado solamente la búsqueda del poder político o económico, dejando de lado atribuciones como la solidaridad y la búsqueda del bien común. En algunos casos el Estado es entendido como un ente monolítico y no como uno formado por las interrelaciones entre distintas dependencias con funciones e intereses variados.

Aquellos que le atribuyen a la sociedad civil *per se* valores en búsqueda de solidaridad dejan, por definición, de lado los intereses económicos y políticos de las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil, en ocasiones, se encuentran en reales pugnas por hacer

---

<sup>45</sup> Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público... p.21.

<sup>46</sup> Kliksberg, Bernardo; “El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo” en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, p.24.

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Ibidem* p. 26.

<sup>49</sup> *Ibidem* p. 24. Otros autores como K. A. S. Wickrane y C. L. Mulford, Alain Touraine, James D. Wolfensohn (Presidente del Banco Mundial), entre otros coinciden con la relevancia que tienen las instituciones democráticas en el desarrollo integral de la sociedad. Vid. Kliksberg, Bernardo; “El rol del capital...”, p. 27.

valer sus derechos y dependiendo de cómo se apelen, pueden entrar en contradicción; v.gr. la pugna entre la American Rifle Association que recurre al derecho de autodefensa de los ciudadanos, y otras organizaciones norteamericanas que apelan al interés público de una sociedad sin violencia o el derecho a la seguridad. Si a lo anterior le sumamos Estados débiles para hacer valer los derechos y sometidos a intereses internacionales, el rango de acción de los gobiernos nacionales es acotado a cumplir ciertas demandas por parte de los organismo internacionales, lo cual nos lleva a la solución de democracias todavía más reducidas en cuanto al ámbito de decisión, de forma que no afecten al sistema financiero internacional.<sup>50</sup>

### **1.7. Control administrativo**

Es el conjunto de mecanismo que pretende limitar la influencia de los políticos en la administración; especificar las metas y objetivos de las empresas y otorgar incentivos a los directivos de éstas para que mejoren la eficiencia, valorar el objetivo social de las empresas públicas.<sup>51</sup>

El control administrativo es ejercido en Colombia por la Contraloría General de la República la cual ejercerá el control de resultados de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. El control fiscal puede ser prestado por empresas privadas colombianas previamente seleccionados mediante concurso público aceptado por el Consejo de Estado.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal.

Todas las entidades públicas deberán diseñar sus métodos de control interno

*“Artículo 270: La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”*

El artículo anterior permite la creación de órganos de fiscalización ciudadana como veremos más adelante.

---

<sup>50</sup> Vid. Lander, Edgardo. “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.*, pp.447-486.

<sup>51</sup> Ver “control administrativo” en Ayala Espino, José. Economía pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de economía de la UNAM, México D. F., 1997, p. 92.

## Capítulo 2. Reforma del Estado y nuevas formas de participación

### 2.1. El Estado de bienestar y su reforma estructural

Dentro de las taxonomías del Estado encontramos al Estado de bienestar para designarlo en los países desarrollados, también llamado desarrollista en los países en vías de desarrollo y comunista en los países del bloque soviético. El Estado de bienestar también fue llamado Estado social-burocrático al tratar de garantizar los derechos sociales y el desarrollo económico por medio de la administración pública<sup>1</sup>.

El Estado de bienestar tuvo lugar en el periodo que va de finales de la segunda Guerra Mundial a finales de los años 70's y principios de los 80's, es en ésta última etapa en la que el modelo desarrollista de América Latina basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización comenzó a entrar en crisis recurrentemente por lo cual se empezaron a adoptar algunas medidas propuestas por el Fondo Monetario Internacional basadas en las teorías monetaristas de Friedman y Hayek, aunadas a otras reformas de tipo legal que pretendían por una parte garantizar la libertad individual expresa en el mercado y por otra volver más transparente la acción gubernamental con el fin de acabar con la corrupción por medio de un mayor control de la ciudadanía y de los gobiernos locales.

Durante los mandatos de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y Ronald Reagan en los Estados Unidos de América (1981), las corrientes neoliberales<sup>2</sup>, apoyadas en la teoría de la libertad de Hayek, concibieron al Estado como un ente ineficaz para administrar los recursos públicos<sup>3</sup> (hay que recordar la crisis fiscal de los 80's, acompañada de inflaciones de tres a cinco dígitos en la mayor

---

<sup>1</sup> Estas definiciones fueron tomadas de Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria; "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Ed. Paidós, 1° ed., 1998, Argentina, pp. 25-26.

<sup>2</sup> Llamadas así por propugnar por un gobierno no interventor en la economía como lo dijera las primeras doctrinas liberales bajo el principio "laissez faire, laissez passer", sin embargo en otras condiciones históricas muy distintas a las de los siglos XVII y XVIII, ya que la existencia de fuerzas monopólicas hacen poco viable una economía sana como lo concibiera Adam Smith (es decir, un mercado con muchos competidores), la no regulación y en algunos casos (sobre todo en lo que refiere a servicios sociales) la menor intervención posible del Estado.

Desde otro punto de vista, dentro del adjetivo "liberal" o "neoliberal" se han agrupado autores de diversas corrientes de pensamiento que incluso no facilitan la definición del término "neoliberal" como explica Mario Vargas Llosa. vid. Vargas Llosa, Mario. "América Latina y la opción liberal" en Levine, Barry B. El Desafío Neoliberal. El fin del Tercermundismo en América Latina. ED. NORMA S. A., 1a. reimpresión, Bogotá, Colombia, 1992. pp. 23-25.

<sup>3</sup> Entiéndanse como públicos en su sentido más amplio, es decir, como lo que tiene que ver con lo que concierne a "lo que es de todos" y no sólo como lo referente al Estado.

parte de los países de Latinoamérica), y un obstáculo para la libertad individual, expresa en el mercado. Dichas corrientes afirman que sólo el Estado mínimo es deseable para el desarrollo de la ciudadanía en tanto conjunto de individuos con derechos y obligaciones públicas, y para la consecución de la libertad e igualdad de los individuos<sup>4</sup>. Sumado a esto, se le concibe como incompetente para compatibilizar las demandas políticas (pleno empleo, seguridad social, redistribución de ingresos) con las exigencias del capital privado (alta tasa de acumulación y productividad, libre disposición sobre inversiones, baja tributación), dando como resultado ...*la incapacidad para cohesionar las relaciones capitalistas de producción*.<sup>5</sup> Como consecuencia, se ponen en marcha reformas estructurales, basadas en la simplificación administrativa, redimensionamiento del aparato burocrático<sup>6</sup>, reforma gerencial, nuevas políticas fiscales y de intervención estatal en la economía, así como de apertura a los mercados internacionales y reformas de tipo democráticas.

Estas reformas han tenido un impacto eficaz en la estabilización de la macroeconomía pero a un costo político y social alto, es decir, no han sido políticas aceptadas por el grueso de la ciudadanía, por lo cual, el Estado se ha visto en la necesidad de tomar dichas decisiones sin el consentimiento de la ciudadanía en la mayoría de los casos dejando fuera a la ciudadanía de la reforma estructural pero paralelamente abriendo vías de participación plebiscitaria e instrumental que se encuentran acotadas a la consulta, fiscalización, queja, mejoramiento de los servicios y obras públicas de los barrios o colonias.

---

<sup>4</sup> Lechner, Norbert. "El proyecto neoconservador y la democracia" en Camacho, Daniel et al. Autoritarismo y alternativas populares en América latina, Ediciones FLACSO, San José, Costa Rica, 1982. pp. 23-70.

<sup>5</sup> Ver Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público a través de la sociedad. ED. CLAD, 1ª ed., Venezuela, 1997, pp. p. 43.

<sup>6</sup> Autores como Omar Guerrero, basado en investigaciones de Leonardo Kliksberg y José Sulbrandt, afirman que la discusión sobre el tamaño del Estado no ha sido basada contundentemente en referentes empíricos, sino que tiene mayor relación con ideales propios del neoliberalismo, con fin de abrirle paso al mercado. Véase Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p.25.

No obstante, autores como Ricardo Uvalle centran la crítica al crecimiento del Estado no por el crecimiento en sí, sino en palabras del autor: ...*El Estado que tiene una relación asimétrica en detrimento de la sociedad, no constituye un eje a favor del desarrollo, sino se erige en una carga y en mal público*. Uvalle Berrones, Ricardo. "Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública" en Revista Convergencia, p. 257. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.

Lo cual nos hace concluir que no debemos centrarnos tanto en las dimensiones del Estado, sino de manera más importante en el carácter representativo del Estado frente al público, debido a que las principales críticas al crecimiento del Estado se basan más en la pérdida de espacios públicos de deliberación que en el propio crecimiento del Estado, el cual no tiene porque verse como algo nocivo, en la medida que sea producto de la eminentemente deliberación pública y no de decisiones arbitrarias y por ende poco representativas.

De forma que nos encontramos en un contrasentido, por un lado, reformas legales que promueven la participación ciudadana de tipo instrumental y por otro reformas que desincentivan la acción sindical aunadas de una memoria histórica en la que vemos la participación política cooptada y limitada por el Estado y el poder económico.

Dentro del contexto de las doctrinas neoconservadoras, se veía como una amenaza para el capital privado, las crecientes demandas sociales materializadas por medio del Estado de bienestar, lo que resulta en una retracción de las instituciones políticas en pos de la desmovilización y despolitización social.<sup>7</sup> Esta coyuntura trajo como consecuencia una vía alterna compuesta por Estado, mercado y sociedad civil como conjunto de actores que velan por intereses generales, ya no atribuyendo de antemano mayor o menor eficiencia en la gestión de recursos públicos o como catalizador de la problemática social a una u otra esfera, sino como parte importante de un desarrollo<sup>8</sup> integral compuesto por estas tres esferas para la solución de problemas públicos.<sup>9</sup>

Desde esta perspectiva, el reforzamiento del Estado y la sociedad se hace crucial, entendiendo el primero bajo dos puntos de análisis:

1. la fuerza del Estado como *...su capacidad para establecer eficazmente la legalidad sobre el territorio que le corresponde*<sup>10</sup>
2. Como la posible autonomía de las elites burocráticas, la cual permite que las alianzas o lazos con las clases o grupos dominantes ya sea en el ámbito nacional o internacional, tiendan a reducirse.

La autonomía estatal, no debe verse como la creación de un Estado insensible a las demandas sociales, sino uno con capacidad organizativa y coercitiva que permita poner la ley por encima de cualquier interés particular. Para que esto sea posible, es necesario que el Estado tenga la confianza y por tanto el apoyo de la sociedad. Dicha confianza puede lograrse a través de mejorar los

---

<sup>7</sup> El proyecto neoliberal entendido como un proyecto antidemocrático y desarticulador de las organizaciones sociales puede verse en Lechner, Norbert, “El discurso neo-conservador en Chile” en Camcho, Daniel et al. Autoritarismo y alternativas populares en América Latina, FLACSO, Costa Rica, 1982. pp. 29-67.

<sup>8</sup> El desarrollo es entendido por Ricardo Uvalle como: *...el logro del crecimiento material de la sociedad, la distribución equitativa de la riqueza y el mejoramiento continuo en la calidad de vida, es el reto que los Estados tienen para asegurar su conservación sana, eficaz y productiva. vid. Uvalle Berrones, Ricardo. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en Revista Convergencia, p. 257. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.*

<sup>9</sup> Véase Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria; “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.*, Ed. Paidós, 1° ed., 1998, Argentina, pp. 28-31.

<sup>10</sup> O’Donnell, Guillermo. “Estado, democratización y ciudadanía” en Nueva Sociedad, No. 128, Caracas, Venezuela, 1993.

mecanismos dentro del gobierno, así como con la incorporación de nuevas formas de fiscalización ciudadana que permitan una mayor transparencia de la acción gubernamental.<sup>11</sup>

Sin embargo, dicha autonomía no es posible sin una autonomía de la sociedad. En la medida que ésta pueda ejercer una función de crítica y control sobre el Estado, por medio del fortalecimiento del tejido social, el Estado podrá sensibilizarse a las demandas y podrá determinar más eficientes líneas de acción: De esta forma, contrarrestar las inercias históricas que vienen desde la época colonial en América Latina, que han venido formando un Estado preso de los intereses particulares y una sociedad dirigida desde el mismo.<sup>12</sup>

Peter Evans esquematiza un modelo tripartita, proponiendo las bases para una relación más eficaz entre los tres ámbitos básicos de control, Estado, mercado y sociedad con miras hacia el desarrollo. Evans propone, en cuanto al Estado, una capacidad burocrática, basada en la meritocracia, normas profesionales, certidumbre, sistemas de incentivos y estructuras organizacionales coordinadas. En materia de mercado, propone entender las “señales del mercado”, las cuales nos proporcionan información acerca de los costos y beneficios, facilitan la eficiente distribución de los recursos, y proveen disciplina fiscal para estar seguros que las metas siguen siendo viables. Y por último, pero no menos importante, la necesidad de mejorar la democracia participativa, de manera que la burocracia y el gobierno se mantengan informados de la relación entre las metas gubernamentales y los deseos del ciudadano común, de forma que la acción administrativa gubernamental sea transparente y medible. Para el autor, el gran problema actual, está en encontrar los caminos para la construcción de mecanismos de un control democrático y deliberativo.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza. “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en le era neoliberal, Ed. HomoSapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina, 2002.

<sup>12</sup> Bejarano, Ana María, “Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual”, en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, No. 2-3, Caracas, Venezuela, 1996. véase también Ridding, Alan. Vecinos distantes,

<sup>13</sup> Evans, Peter. “Hybridity as an Administrative Strategy: Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy” en Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 25, febrero de 2003, en <http://www.clad.org.ve/reforma.html> el 15-09-04.



## 2.2. Administración pública y los intentos de reforma en América Latina

La enajenación de la administración pública respecto a intereses particulares, las prácticas clientelistas, la actuación auto-referenciada e instrumentalista, la dependencia económica y política reflejada en la adopción de megatendencias, impuestas por organismos financieros internacionales, y la falta de responsabilidad social, se erigen como los principales obstáculos para el desarrollo de la sociedad, a la vez que ésta, reproduce los mismos patrones.

Cunill, atribuye la formación de dichos obstáculos a los intentos fallidos de transformación de la administración pública (como son: el movimiento de la Administración para el Desarrollo<sup>14</sup> y posteriormente el movimiento de la Reforma del Estado<sup>15</sup>), los cuales remarca la autora, tienen en común enfoques auto-referenciados e instrumentalistas que no han podido superar los problemas antes descritos.

El movimiento de la Administración para el Desarrollo surge en 1961 como contraparte al modelo de desarrollo propuesto por la revolución cubana.<sup>16</sup> Dado el riesgo que ofrecía para los Estados Unidos de América, el surgimiento de un modelo de desarrollo paralelo al modelo capitalista en territorio latinoamericano, aunado a ciertos problemas en la matriz político-económica, prevalecientes en Latinoamérica, los cuales tuvieron sus orígenes a raíz del crack de la bolsa de valores de los Estados Unidos en 1929. El mencionado movimiento, proponía fortalecer al Estado en cuanto promotor del desarrollo nacional e integral,<sup>17</sup> basado en el proceso de industrialización.<sup>18</sup>

La Administración para el Desarrollo tenía como su principal limitante, las prácticas “tradicionales”<sup>19</sup> del sistema político, las cuales se basaban en el clientelismo, nepotismo y

---

<sup>14</sup> Dicho movimiento, tiene sus orígenes dentro de la década de los sesenta, y se basa en la sustitución de una administración pública patrimonialista por una de corte burocrático-racional.

Vid. Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público...* pp.198-200.

<sup>15</sup> Enfoque que en la práctica se resumió en la reducción de estructuras y de personal.

Vid. Cavarozzi, Marcelo “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*. No. 74, Madrid, España, 1991.

<sup>16</sup> Dicha revolución tuvo lugar el primero de enero 1959.

<sup>17</sup> Vid. artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>18</sup> Vid. Paramio, Ludolfo. “El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, Madrid, España. 1991, p. 135.

<sup>19</sup> Tradicionalismo y modernismo, son dos términos usados por el enfoque dualista del desarrollo, sustentado por la CEPAL creada en 1948. Entiéndase Tradicionalismo como la sociedad no capitalista identificada como una sociedad tradicional, agraria y estancada que a su vez genera prácticas paternalistas, de padrinazgo, clientelistas y nepotistas.

En oposición está el modernismo, el cual connota, un sector capitalista caracterizado por una sociedad moderna, urbanizada e industrializada.

paternalismo.<sup>20</sup> Por consiguiente, es durante la década de los setenta, cuando se piensa que la reforma debía estar centrada en la implementación de un sistema burocrático de tipo Weberiano, en el cual prevalecieran las relaciones de orden funcional sobre las de orden personal, y que operara por medio de una función pública profesionalizada, que constituiría un medio para concretizar los fines establecidos por el Estado.<sup>21</sup> Una vertiente paralela de reforma estuvo encaminada a la sectorialización de las actividades sustantivas de la administración pública como gobernación, desarrollo social, empleo, etc., y la creación de sistemas administrativos para llevar a cabo las actividades adjetivas como presupuesto, personal, adquisiciones, etc.,

De las vertientes de reforma anteriores, la que más cerca estuvo de prosperar fue la relacionada con la estructura de la administración pública. La profesionalización tuvo un desarrollo casi nulo, debido a esto, el clientelismo, el paternalismo, la ineficiencia, la corrupción y la rigidez siguieron siendo la regla.<sup>22</sup>

Joan Prats, atribuye este fracaso a la falta de una expansión económica de base industrial con cierta independencia respecto al Estado, así como *...una gran ampliación de los servicios y empleos públicos, junto con una coalición de actores –políticos sociales– favorables a ellos*, lo que hubiese permitido el derrumbe del patronazgo por medio de la presión para el cambio de la naturaleza de los partidos políticos y sobre la transformación administrativa, como ocurriera en los Estados Unidos.<sup>23</sup>

Más adelante a comienzos de la década de los ochenta, en medio de la crisis de la deuda, aunada a la crisis fiscal y de una elevada inflación, el Estado pierde la capacidad de seguirse legitimando mediante la prestación de bienes y servicios; lo cual lo ubica en una crisis política que la sociedad entiende como una falta de representatividad de la instituciones políticas. Por otro lado, el creciente proceso de globalización paralelo al de la liberalización de los mercados tiene como respuestas dos prototipos de reforma: uno basado en la democratización y modernización del Estado y otro que pone énfasis en la reforma económica. El primero, no ha tenido notables resultados hasta ahora, y el

---

<sup>20</sup> Paramio, Ludolfo. “El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, Madrid, España. 1991.

<sup>21</sup> El sistema Weberiano, es guiado por ciertos principios como: la selección mediante exámenes competitivos, la promoción por antigüedad y mérito, la estabilidad y un sistema de retribuciones al margen de las influencias políticas. Todo lo anterior con el fin de una administración pública imparcial políticamente. Vid. Bresser Pereira, Luiz Carlos. “De la administración pública burocrática a la gerencial”, en *Revista do serviço público*, Año 47, No. 1, Brasilia.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Prats i Catalá, Joan. *Los fundamentos institucionales del sistema de mérito*, Mimeo, Instituto de Gobernabilidad de Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Generalitat de Catalunya, Universidad de las Naciones Unidas, Barcelona, España. 1997.

segundo caso encuentra quizás el mejor ejemplo en México, puesto que en este país la reforma se basó principalmente en el control inflacionario, la reducción del gasto público, el crecimiento económico, basado en la inversión extranjera directa gracias a la apertura de mercados, la limitación de la intervención estatal en la economía y la recuperación de las fuerzas del mercado, todo esto reflejado en una política de privatización y desregulación.<sup>24</sup>

Desde otro punto de análisis, centrado en la relación Estado-sociedad, existe un amplio consenso en que la reducción de la intervención como regulador del Estado en la economía y como prestador de bienes y servicios, no resuelve el problema del tránsito de una matriz Estadocéntrica a una sociocéntrica.

Los procesos de privatización sin un riguroso control estatal producen desorganización en la prestación de los servicios públicos, viéndose afectados negativamente los sectores marginados económicamente de la sociedad.<sup>25</sup>

A su vez, los actores sociales con poder para presionar la conformación de la agenda de gobierno, tienden a ser los privilegiados por las políticas de privatización.<sup>26</sup>

En consecuencia, las políticas gubernamentales de los ochentas provocaron una intensa recesión y un aumento de la marginalidad política y social, dado que para inicios de los noventa, se comienzan una serie de reformas político-institucionales de corte básicamente constitucional.

Una de las vertientes de reforma, propende a reforzar la figura del presidente sobre los parlamentos y los partidos políticos.<sup>27</sup> En contraparte, en países como Colombia y Bolivia se instaura el voto de censura parlamentario contra el presidente o sus ministros.<sup>28</sup>

También se legisla con el fin de fortalecer los regímenes electorales y el sistema de partidos, así como para la reforma del sistema judicial.

---

<sup>24</sup> Vid. Presidencia de la República. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, FCE, México, 1985, Tomo II.

<sup>25</sup> Desde la perspectiva de Ted Gaebler (reconocida autoridad en acercamientos a los problemas del gobierno es autor del libro Reinventando el gobierno. Este libro sirvió como base para fundar la National Performance Review (NPR) liderada por el Vicepresidente Al Gore. Vid. <http://www.greaterlouisvilleproject.org/gaeblerbio.htm> 14-07-03) y David Osborne “...la privatización es una de las flechas del cambio del gobierno. Pero es igualmente obvio que privatizar no es la solución. Quienes la defienden por motivos ideológicos, porque creen que la empresa es siempre superior al gobierno, están vendiendo oro falso al pueblo estadounidense”. La anterior cita de Gaebler y Osborne fue extraída de Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 145.

<sup>26</sup> Cunill Grau, Nuria; *Op. cit.* pp. 225-226.

<sup>27</sup> Vid. Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p. 210.

<sup>28</sup> Como ejemplo de esto, está el caso de Alberto Fujimori en Perú, el cual disolvió el parlamento en 1992 y al año siguiente reforma la constitución por vía referéndum, en donde se crea la reelección presidencial por segundo período de cinco años, y además se cambia el sistema bicameral por el unicameral. Vid. Idem.

Y por último, se crean las figuras de democracia directa (como el referéndum, la iniciativa popular, etc.).<sup>29</sup>

Todas estas reformas, son vistas por Cunill en la práctica, como un medio para garantizar la gobernabilidad<sup>30</sup> económica, fortaleciendo el poder ejecutivo en detrimento de la representatividad y la deliberación de los parlamentos, debido a que dichas reformas se han introducido por decreto, referéndum o forzando su aprobación parlamentaria.

Las “veedurías ciudadanas” son parte de la reformas que pretenden garantizar la transparencia de la acción gubernamental, involucrando a la ciudadanía legalmente en todos aquellos procesos donde haya gasto gubernamental, de forma que la ciudadanía pueda tener una labor vigilante desde la planeación hasta la culminación de los proyectos.

### **2.3. Administración burocrática vs. Administración gerencial**

Uno de los puntos de la reforma del Estado es el cambio tanto en la normatividad laboral de la administración pública, como la adopción de herramientas de la administración privada en el ámbito estatal, que permitan una mejor adaptación de las políticas públicas a los cambios de la realidad social. Por otra parte, la delegación de nuevas responsabilidades para la sociedad en la prestación de servicios públicos, que hasta hace unos años era monopolio del Estado, y que el involucramiento de los ciudadanos en algunas áreas que les afectan directamente, así como una mayor transparencia en las acciones gubernamentales.

La implementación de técnicas privadas de administración, en el ámbito de la administración pública, se ha venido tratando por los estudiosos de la administración pública desde principios del siglo veinte; por lo tanto, no es nuevo el hecho de querer asimilar las técnicas administrativas, gestadas en el mercado para volver más eficiente la gestión de los recursos gubernamentales sin

---

<sup>29</sup> *Ibidem* p. 211.

<sup>30</sup> La gobernabilidad puede ser entendida también como *...un proceso de creación de condiciones de civilidad a partir de las cuales es posible la convivencia social*. Por esto, tanto el análisis de implementación como la evaluación, sirven como una forma de aprendizaje gubernamental para entender los problemas de ingobernabilidad. Vid. Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 185 Otras definiciones de “gobernabilidad” pueden encontrarse en Ungar Bleier, Elisabeth “Introducción” en Ungar Bleier, Elisabeth (Editora) *Op. cit.*, pp. 9-26.

descuidar el papel del Estado como protector de los derechos individuales y como ente mediador entre las partes.<sup>31</sup>

A partir de la década de los noventa, la reforma administrativa se basó en la superación del sistema burocrático clásico por uno de corte gerencial, apoyado en las nuevas técnicas de administración privadas, pero con el desafío de cuidar un enfoque público por encima de uno de mercado.<sup>32</sup>

Dicha reforma abre la posibilidad de que el sector privado constituya mercados para la prestación de servicios públicos. Los casos más representativos de implementación de tales reformas son: Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Suecia y Dinamarca.

La implementación de este tipo de reformas tienen en común una centralización de la asignación del presupuesto y una descentralización del manejo de los recursos radicados.

Un segundo eje de implementación se encuentra basado en la administración por resultados<sup>33</sup>, tomando en cuenta como indicadores la transformación de insumos en productos y resultados; en ocasiones aunado al pago de los productos o servicios por parte de los usuarios, de manera tal, que se le obliga a la agencia prestadora del servicio a cubrir una parte del costo de producción.

Otro tipo de cambio, centrado en la adopción de técnicas del sector privado, es la inclusión de los *holding* o *hollow corporation*, los cuales están compuestos por pequeños grupos de personas, encargados de gerenciar a los gerentes de las agencias y tomar decisiones estratégicas como la búsqueda de proveedores o provisión de servicios internos.

Otro punto se enfoca en la abolición del monopolio en la provisión de servicios, aludiendo a la ineficiencia de las prácticas monopólicas e introduciendo el principio de competencia.

---

<sup>31</sup> Más información acerca de la historia del desarrollo del Estado burocrático y su paso al Estado gerencial debido a las nuevas coyunturas en Uvalle Berrones, Ricardo. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en *Revista Convergencia*, p. 269-273. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.

<sup>32</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos. “De la administración pública burcrátca a loa gerencial”, en *Revista do serviço público*, Año 47, No. 1, Brasilia.

<sup>33</sup> *Los indicadores de resultado son medidas cuantitativas de los diversos aspectos de los resultados obtenidos. Aportan unas primeras indicaciones para saber si un programa se ha ejecutado de manera conveniente. Pueden referirse a aspectos como la eficiencia, la eficacia o la calidad de los servicios. Si resulta que los resultados no son satisfactorios, hay motivo para iniciar un estudio más profundo. Por ejemplo, si los indicadores no dicen nada sobre la relación existente entre los resultados y el presupuesto. La mayor parte de los Gobiernos han realizado esfuerzos considerables para obligar a las Agencias a elaborar indicadores de resultados en el marco de los acuerdos de resultado celebrados y en los documentos presupuestarios publicados, así como en los informes sometidos al Parlamento.* Ministerio de Administraciones Públicas (Madrid) citado en Uvalle Berrones, Ricardo. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en *Revista Convergencia*, p. 278. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.

En cuanto a los salarios, el cambio va de una estructura salarial determinada centralmente, por otra determinada por el rendimiento; lo cual, supone mayor autonomía a las agencias para manejar su personal, así como, contar con incentivos para contratar y gratificar personal calificado por medio de la evaluación de la eficiencia productiva. Esto implica, también, la flexibilización de los contratos de trabajo para poder establecer contratos por proyectos, con el propósito de no tener capital intelectual ocioso dentro de la nómina.

Todos los puntos de cambio anteriores se desenvuelven bajo los principios de descentralización territorial y funcional,<sup>34</sup> y se encuentran influenciados por la teoría del *Public choice* que tiene sus principales exponentes en James M. Buchanan, Tullock, Vincent Ostrom, Marcur Olson, James Coleman y Niskanen,<sup>35</sup> en la que cobran importancia, la implementación de estándares de calidad, la creación de sistemas de información para usuarios y mecanismos de reclamación y compensación, en caso de que los derechos del usuario sean lesionados, y la fijación de precios para todos los bienes y servicios producidos por los departamentos.

El *Public choice* tiene como base teórica al individuo maximizador, tomador de decisiones y se rige por cuatro principios básicos:

1. *...cada individuo tiene primariamente preferencias que afectan las decisiones hechas por ellos y que tales preferencias pueden diferir de individuo a individuo.*

---

<sup>34</sup> Según estudios de Alan Angell, Pamela Lowden y Rosemary Thorp, la descentralización genera nuevas relaciones público-privado, acercando de manera positiva a ambos sectores, de manera que la cooperación entre Estado y sociedad en la provisión de servicios públicos genera disminución en los costos, introduce la competencia, a la vez que ajusta más los servicios a las necesidades de la gente, y estimula la producción local. Estos autores apuntan que si se centra la infraestructura económica en proyectos de pequeña escala, se pueden fortalecer pequeñas empresas, contribuyendo de esta forma al empleo y contribuyendo al crecimiento local y nacional. Por otra parte, la descentralización contribuye a crear nuevos vínculos democráticos que se verán reflejados en la eficiencia de los servicios, esto sumado a la adopción nuevas tecnologías hará menos necesario el personal en nómina y más necesario la contratación a servicios externos.

En cuanto a lo fiscal, la descentralización hace más difícil la evasión de impuestos por medio de impuestos locales. Vid. Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. Decentralizing Development. The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile. Oxford University Press, 1a. ed., New York, USA, 2001. p.6.

<sup>35</sup> El *public choice* parte de un análisis neoclásico de las instituciones y de los procesos políticos con el fin de contrastar la teoría de la fallas de mercado fundamentadas en Keynes e implementadas en el Estado de bienestar contra la teoría de las fallas de los procesos políticos y del sector público, avistando como una de las principales fallas el *rent-seeking* por parte de los políticos, al ser estos individuos racionales, ocasionando que las políticas gubernamentales ofrezcan beneficios directos para estos en detrimento de las preferencias de los ciudadanos.

La teoría de la agencia, el análisis de costos de transacción, el gerencialismo y el liberalismo de mercado se erigen como las teorías para la formulación de la reforma de la administración pública, dichas teorías englobadas en el *New Public Management* o *the entrepreneurial management paradigm*, afirman que el sector público y privado son similares en cuanto a su administración y responden a los mismo incentivos y procesos. Vid. Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... P. 240-241.

2. *...los individuos son asumidos como racionales; dicha racionalidad es definida como la habilidad de jerarquizar todas las alternativas conocidas como viables para el individuo de una manera transitiva. La transitividad significa que si el individuo prefiere una alternativa sobre otra, y ésta sobre una tercera, la primera alternativa es preferida sobre esta última..*
3. *...los individuos son asumidos por adoptar una maximización de estrategias; maximización como estrategia implica la elección consistente de aquellas alternativas que un individuo piensa bien provistas de altos beneficios bajo el peso de sus propias preferencias.*
4. Los individuos toman sus decisiones bajo marcos de certidumbre, riesgo o incertidumbre, dependiendo del nivel de información que posean al momento de la elección.<sup>36</sup>

El *Public choice*, dentro de la visión de Vincent Ostrom, propone la simplificación organizativa de la administración pública, organizándola mediante diversas colectividades prestadoras de bienes y servicios públicos bajo arreglos de mercado. Propone una industria policial, de recursos hidráulicos, educativa, etc. con relativa independencia entre sí, financiados por medio de impuestos pagados por los usuarios, cargo al servicio, sistemas de *vaucher*, etc.<sup>37</sup>

El modelo administrativo neozelandés es el mejor ejemplo del rumbo a seguir de la administración pública. En este modelo Jonathan Boston distingue cuatro puntos clave, como son:

1. *minimización de la “accountability” dual o múltiple en el sector público, y un prejuicio contra la combinación del control democrático central y local de los servicios públicos;*
2. *la minimización de funciones potencialmente conflictivas. Esto ha sido manifestado en la separación institucional de funciones comerciales y no comerciales, la separación de funciones consultivas, de distribución y de regulación, y la respectiva separación de los roles de financiador, comprador y proveedor;*
3. *Un fuerte énfasis en la provisión competitiva y la subcontratación*
4. *el control de los consumidores.*<sup>38</sup>

El modelo posburocrático pretende volver más eficientes las actividades adjetivas de la administración para no descuidar la actividades sustantivas de la organización, a lo cual Michael Barzelay define como crucial.

---

<sup>36</sup> Estos cuatro principios se encuentran enumerados en Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 124.

<sup>37</sup> Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 126.

<sup>38</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... P. 242.

En palabras de Barzelay ...*construir capacidad dentro y alrededor de las organizaciones para deliberar acerca de las relaciones entre los resultados que tengan valor para los ciudadanos y el trabajo hecho.*<sup>39</sup> Así como, volver más eficientes los procedimientos de aprendizaje organizacional de manera tal que la organización pueda detectar innovaciones que mejoren el rendimiento, revalorar el trabajo en equipo, la interacción y cooperación intra e interinstitucional como herramientas eficaces tanto para la toma de decisiones como para el desarrollo institucional.

El modelo gerencial no pretende romper del todo con el burocrático, en la medida que este último, según la OCDE, contiene principios que buscan resolver ciertos problemas administrativos como son: la uniformidad de procedimientos, apegados a los planes y programas. La fijación de normas y registros que permitan una forma de control del desarrollo de los programas y actividades institucionales. El principio de impersonalidad, el cual busca la imparcialidad en la prestación de los bienes y servicios. El principio de legalidad, así como el principio jerárquico pretenden dotar de discrecionalidad al servidor público con respecto al receptor de las políticas, disminuyendo las fuentes de corrupción mediante un control preestablecido en las normas, a la vez que facilita la igualdad en el servicio al público. Por su parte, la jerarquía pretende un mando por personas con conocimientos especializados en su área de desempeño.

Dichos principios, agregados a los gerenciales, dan como resultado un modelo que pretende conservar algunos de corte Weberiano junto a otros, propios del sector privado.

El modelo posburocrático, propuesto por el *New Public Management*, pretende cambiar las reglas de la administración burocrática, yendo de la normalización de procedimientos y la centralización de la autoridad a la flexibilización y descentralización del poder y de la no discrecionalidad a la autonomía.<sup>40</sup>

Los países desarrollados en donde se han realizado tales reformas de modernización administrativa, han presupuesto que los valores weberianos ya han sido asimilados por la administración pública, por tanto, se encuentran en la posibilidad de aumentar su eficiencia adoptando un enfoque de mercado.

El contexto en el que se desarrollan las medidas modernizadoras en los países desarrollados, es muy distinto al que viven los países latinoamericanos, puesto que a pesar de los esfuerzos emprendidos en América Latina con motivo de profesionalizar la administración pública, éstos se vieron

---

<sup>39</sup> Barzelay, Michael. "La responsabilidad en una perspectiva posburocrática de la administración pública, en *Documentación Administrativa*, Nos. 224-225. Madrid, España, 1991.

<sup>40</sup> Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público...* 242-260.



mermados por los efectos de la matriz estadocéntrica, plasmados en una administración patrimonialista y desvirtuada por intereses privados. Una vez disuelta la matriz estadocéntrica, es posible emprender reformas que combinen tanto ciertos valores weberianos como la capacidad, impersonalidad y legalidad con las medidas gerenciales de enfoque de mercado, basadas en la competencia, flexibilidad, descentralización y autonomía.<sup>41</sup>

En cuanto a la nueva política laboral, basada en la evaluación del desempeño, en ocasiones resulta difícil y hasta imposible evaluar aquellos servicios que tienen que ver con bienes indivisibles o puramente públicos, a la vez, que el régimen monopólico, al que están sujetos algunos de estos servicios, rompe con el principio de competencia, lo que hace imposible establecer comparaciones del desempeño entre agencias.<sup>42</sup>

Omar Guerrero, radicaliza su postura en contra del *New Public Management*, dentro de una perspectiva política, partiendo del supuesto de que el Estado conlleva en sí mismo decisiones políticas incluso dentro de la administración pública. El querer convertir a los servidores públicos en gerentes tiene un trasfondo de despolitización de la administración pública, que va de hacedores de *policies*<sup>43</sup> a simples implementadores de decisiones. Ve como algo poco viable y deseable el despolitizar la administración pública en alusión al “centro”, ya que entiende a la política como algo polar en donde el centro no existe como tal, sino que es el resultado cambiante de las posiciones en conflicto.

La posición de Omar Guerrero en cuanto a la adopción del Neomanejo Público va más allá en el siguiente párrafo en el que cita a Karl Schmitt:

Crudo y claridoso, Karl Schmitt arroja a la cara del viejo liberalismo críticas que son válidas para su vástago: “el pensamiento liberal pasa por alto o ignora al Estado y la política de modo sistemático (...) la desconfianza crítica ante el Estado y la política se explican fácilmente teniendo en cuenta los

---

<sup>41</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos. Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control., Mimeo, 1997.

<sup>42</sup> Prats i Catalá, Joan. Los fundamentos institucionales del sistema de mérito, Mimeo, Instituto de Gobernabilidad de Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Generalitat de Catalunya, Universidad de las Naciones Unidas. Barcelona, España, 1997. p. 47.

<sup>43</sup> Dentro de la perspectiva de Omar Guerrero se entiende por *policy* ...*todas las acciones del gobierno y no sólo a aquellas que el gobierno o sus funcionarios dicen que desempeña*. Vid. Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 183. El mismo autor, entiende a la *policy* como programa de gobierno, no obstante, ...*a pesar de que un programa siempre es una policy, ésta no necesariamente es un programa*. Vid. *Ibidem* p. 215. Y por su parte, ...*un programa consiste en dos o más ideas entrelazadas que proveen un aparato capaz de dirigir dicha acción y generar una opción específica desde un conjunto previsto de resultados*. Vid. *Ibidem* p. 216.

principios de un sistema para el cual el individuo debe ser terminis a quo y terminus a quem". El pueblo es convertido en "personal fabril y laboral", por un lado, y en una "masa de consumidores" por el otro; en tanto que el Estado es transformado en una "unidad técnico-económica de un sistema unitario de producción y de intercambio".

Guerrero concibe una vía alterna, no tan alarmante como la expuesta en la cita anterior, que consiste en la hibridación del servicio civil de carrera con el paradigma del New Public Management, lo cual dice el autor, se está comenzando a realizar en los E.U.A., gracias a los procesos de planetización que han permeado algunas formas administrativas de Europa occidental en la administración pública estadounidense como consta en el Servicio Ejecutivo Superior (SES), la Dirección de Personal, y la Junta de Protección del Sistema de Méritos a cargo de funciones jurisdiccionales.<sup>44</sup>

## **2.4. Principales críticas al paradigma posburocrático**

A pesar de que el paradigma posburocrático se encuentra en boga en el mundo occidental, dicho modelo encuentra críticas que debemos considerar y tomarnos el tiempo para analizar los fundamentos de dichas críticas, como veremos a continuación.

### **2.4.1. Descentralización de la prestación de los servicios públicos**

Una definición de Descentralización la encontramos en Alan Angell, Pamela Lowden y Rosemary Thorp, como *...the transfer of power away from a central authority to lower levels in a territorial hierarchy and responsibilities...*<sup>45</sup>. [...La transferencia de poder lejos de la autoridad central hacia niveles más bajos en la jerarquía territorial y de responsabilidades...]<sup>46</sup>, la descentralización puede tomar dos formas: la desconcentración y la devolución. Con la primera, el gobierno central pretende especializar ciertas labores administrativas y acercarse a lugares donde no había estado, reforzando su alcance en niveles más bajos dentro del sistema político. Bajo esta óptica el gobierno central no está otorgando autoridad sino, sólo, reubicando sus oficinas dentro de diferentes niveles del territorio nacional.

La devolución, tiene el efecto contrario, pues el gobierno central cede el control tanto de agencias como de recursos a los actores políticos e instituciones en niveles más bajos.

---

<sup>44</sup> Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; pp. 158-165.

<sup>45</sup> Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. Decentralizing Development... p. 12.

<sup>46</sup> La responsabilidad de la traducción es mía.

Esta definición no deja por fuera a posibles formas híbridas de ambos casos anotan los autores.<sup>47</sup>

Ellos subrayan que la descentralización nace de la urgencia de diseñar nuevas estructuras apropiadas para el nuevo modelo de economía de libre mercado. Esta ha sido interpretada de formas distintas:

- 1) Como la panacea para los estados sobrecargados y empobrecidos, la respuesta a la corrupción e ineficiencia, y una forma de incrementar el rendimiento de cuentas (“*accountability*”) por medio del involucramiento de la sociedad civil;
- 2) Para otros es una forma de controlar localmente los clientelismos y las élites, aunado a la corrupción y el uso erróneo de recursos.<sup>48</sup>

Existen críticas hacia la descentralización de los servicios públicos, ya que la descentralización obedece a principios como:

- ❖ La eficiencia comparativa entre ámbitos de gobierno, para la provisión de servicios públicos;
- ❖ la correspondencia entre tributación e incidencia espacial de los servicios;
- ❖ la proximidad del ciudadano receptor de los servicios con el gobierno.

Puede existir el riesgo, de que no sólo no se mejore la equidad regional, sino también, se abre la posibilidad de que se incrementen las disparidades de ingreso regional e interpersonal, debido a las asimetrías en cuanto a capacidad fiscal y de gasto de las unidades de gobierno local y municipal y a que los gobiernos subnacionales, para cumplir con el principio de autonomía y responsabilidad fiscal, tienda a excluir a aquellos usuarios sin capacidad de pago. También, cabe recalcar, que la competencia entre las agencias por recursos puede conducir a la profundización de los problemas de coordinación administrativa.

Por estas razones, es preferible adoptar mecanismos que establezcan combinaciones entre centralización y descentralización enmarcadas contextualmente y, en los casos que los requieran, privilegiar la centralización en pos de la equidad.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Esta definición es de Richard Crook y James Manor citada en Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. Decentralizing Development..., p. 12.

<sup>48</sup> Ibidem p. 1.

<sup>49</sup> Morgan, Edward P. “Technocratic versus Democratic Options for Educational Policy” en Jack De Sario/Stuart Langton. Citizen Participation in Public Decision Making, Greenwood Press. Westport.

## 2.5. Construcción de “sensores administrativos” perspectivas y límites

Hasta ahora, la reforma de la administración gubernamental se ha centrado casi estrictamente sobre la eficiencia. Sin embargo, ésta no es el único objetivo que debe tener la administración pública. El fin debe ser la capacidad para dar solución a los conflictos y demandas ingentes de la sociedad para que, mediante el diálogo, la administración pueda resolver los problemas, tomando en cuenta la pluralidad, retroalimentándose de ésta para generar equilibrio y creatividad en la gestión pública, a lo cual Quim Brugué llama “Administración Pública Deliberativa”<sup>50</sup>

Como ya habíamos anotado anteriormente, la publicación de la administración pública es el opuesto a la actuación patrimonialista y autorreferenciada de ésta. Una condición importante para su publicación, es la implementación de “sensores administrativos”. Es decir, la apertura de vías de comunicación entre administración y ciudadanía. A este respecto, uno de los enfoques al que se ha recurrido mas frecuentemente, es al de mercado, el cual apela a la calidad de usuario o cliente de los servicios para que éste pueda ejercer su “voz” y en el caso de la existencia de opciones dentro de un mercado competitivo para dicho servicio su “salida”.

En Reino Unido se crea la noción de “Carta del Ciudadano” por iniciativa de John Major a partir de 1991. La “Carta del Ciudadano” o mejor llamadas “Cartas del Ciudadano” (debido al número de servicios para el que pueden ser utilizadas), son un medio para informar al ciudadano sobre los servicios. A su vez, le permiten injerencia en la toma de decisiones y como propugnar por los principios de “igualdad y libertad para todos” para defender sus derechos. Las “Cartas del Ciudadano”, son un medio consensuado entre sociedad civil y administración. Son un acuerdo mutuo y reevaluable que tendrá como fin último informar al ciudadano, conociendo éste sus derechos por medio de dicho documento abierto al público.

Otra noción importante dentro de la publicación administrativa es el derecho de queja y reclamación del ciudadano. Una de las instituciones más importantes es la del *Ombudsman*, o las Oficinas de Asesoramiento del Ciudadano en el Reino Unido (*Citizens Advice Bureaux*). Son instituciones no estatales de ayuda a los vecinos y cuentan con personal voluntario. Éstas son un medio para que el ciudadano cuente con herramientas legales, que le den la posibilidad de una mejor posición para enfrentar a la burocracia o poder resolver sus problemas de orden legal administrativo.

---

<sup>50</sup> Brugué, Quim. “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa” en *Revista del Clad Reforma y Democracia*, No. 29, Junio 2004. en <http://www.clad.org.ve/reforma.html> del 16-09-04.

El establecimiento de “sensores administrativos”, según datos de la OCDE, trae consigo una serie de problemas de orden administrativo, como pueden ser:

- *...afecta la distribución del producto en tanto supone favorecer a los clientes que están en posición de desventaja; por ende, lograr que una administración sea más receptiva puede involucrar un aumento de los costos, debido al incremento de los gastos que se deben asumir.*
- *...el logro de una mayor receptividad puede llevar aparejado el aumento del costo de los procesos administrativos.*
- *...puede modificar el equilibrio que la administración ha establecido entre políticas opuestas, dirigidas a los mismos clientes.*

...”Por consiguiente, si la receptividad es un problema de distribución, es preciso regularla por medio de decisiones políticas más que administrativas”.<sup>51</sup>

En conclusión, el tema de la reforma del Estado puede ser visto monóticamente como una serie de reformas fiscales e institucionales adoptadas internacionalmente, sin dejar de ver los aspectos coyunturales propios de cada región y de cada país. Este conjunto de reformas estabilizadoras de la inflación y de las finanzas públicas, impulsoras del “libre” mercado y de nuevas formas de participación social han sido objeto de polémica en la academia debido a los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural en el grueso de la población. La reforma del Estado también puede ser entendida como un proceso que viene desde antes de las reformas estructurales y que tiene que ver con un reacomodamiento de la política y del capital internacional y de las nuevas relaciones entre ambos que al parecer han sentado las bases para una nueva organización de la política internacional, en donde parece ser el individuo político cada vez menos necesario y el consumidor pieza clave para el nuevo estado de cosas. Dentro de todo lo anterior nos encontramos inmersos en la lucha y la negociación entre intereses divergentes tratando de hacerse un lugar en las agendas políticas y en la institucionalidad pública en donde los intereses de los grandes capitales internacionales tratan por todos los medios posibles de imponerse a los intereses de los que tienen menos. Pero la historia no es cíclica todo se mueve y todo cambia y hasta ahora no hemos conocido un verdadero Estado mixto y eficiente en donde no quiera acapararlo todo el Estado en detrimento de la sociedad con el descontento de la iniciativa privada, ni un Estado totalmente liberal en donde solamente las leyes del mercado sean los “semáforos” para la sociedad en donde solo unos pocos

---

<sup>51</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... pp. 280-284.

siempre tengan luz verde. Es por esto, que en este periodo de construcción estatal hay que ensayar equivocarse y mejorar para así construir una mejor sociedad que tienda siempre a ser equitativa.

## **2.6. La reforma del Estado en Colombia**

Como vimos en el apartado anterior la reforma del Estado ha tenido una serie de vertientes de acción comunes en casi todas las economías emergentes, sin embargo, los efectos, las formas y los contextos en que han sido aplicadas éstas reformas varían de país a país.

En el caso de la República de Colombia la reforma del Estado no se ha centrado en la privatización de entidades paraestatales, como ha sido el caso en mayor medida de países como México y Brasil, ya que, los servicios públicos en Colombia están concesionados a empresas privadas y en algunos casos como puede ser el de la electricidad encontramos mercados competitivos, por lo tanto, las reformas se han centrado en lo fiscal al instaurar nuevos impuestos al consumo, una reforma política que crea figuras jurídicas de democracia directa como el plebiscito y la revocatoria de mandato, en lo político-administrativo al favorecer la descentralización tanto en la toma de decisiones como en el ejercicio y recaudación de recursos financieros así como en el recorte presupuestal que afecta las nominas, pensiones y subsidios a los servicios públicos y a la economía en general y por último el acercamiento de la ciudadanía tanto a la toma de decisiones políticas como a la fiscalización ciudadana del ejercicio de los recursos financieros públicos, punto último en donde entrarían las “veedurías ciudadanas”.

## 2.7. La importancia del “asociaciones civiles” como prestador de bienes y servicios públicos

Desde la perspectiva de Germán Ruiz Páez, uno de los factores de mayor importancia para la ingobernabilidad es:

*...la incapacidad de la lógica jurídico-formal de la organización gubernamental para responder a las expectativas reales y prácticas originadas en nuevos valores sociales y en la percepción de que el Estado es un fenómeno contingente que tiene que responder a demandas concretas. Es decir, la sociedad impone nuevas y exigentes actividades al poder público y éste no cuenta con una organización capaz de dar respuesta a tal imposición.<sup>52</sup>*

Actualmente, con los nuevos proyectos políticos en Latinoamérica que promueven la apertura democrática, vía la participación y el control social, apremian al Estado al no tener los mecanismos para dar respuesta eficaz y eficiente a las demandas sociales. La creación de nuevas relaciones entre ciudadanía y Estado como prestadores de servicios públicos y como constructores de consensos se vuelve paradigma fundamental, para la sustentación de la gobernabilidad dentro de las relativamente nuevas relaciones políticas entre Estado y sociedad civil.<sup>53</sup>

La necesidad de la inclusión de las “asociaciones civiles” en la prestación y control de bienes y servicios públicos, tiene que ver con la crisis del Estado de bienestar. Esta crisis del Estado, mejor llamada crisis de la gestión de gobierno, puede ser esquematizada de la siguiente manera para su estudio:

- I. Crisis financiera, refiriéndonos al déficit de las cuentas públicas.
- II. Crisis administrativa, dada la ineficiencia del modelo burocrático, y por último.
- III. Una crisis de carácter estratégico, correspondiente a redefinir la intervención estatal en los asuntos sociales y en la economía.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Ruiz Páez, Germán “Capítulo 2. Gobernabilidad y modernización de la Administración Pública colombiana” en Ungar Bleier, Elisabeth (Editora) Gobernabilidad en Colombia: Retos y desafíos. ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, 1ª. ed., Colombia, 1993. p. 84.

<sup>53</sup> Ibidem pp. 84-85.

<sup>54</sup> Morales, Carlos Antonio, “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.* pp. 59-60.

Dados estos puntos, la reforma del Estado ha llevado dos procesos expuestos por Bresser Pereira y Nuria Cunill de la siguiente manera: El primero viene directamente de la autoorganización de la sociedad con el propósito de constituir *...ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de autodeterminarse*.<sup>55</sup> Esto como parte de un proyecto de contención de la influencia del Estado y el mercado sobre la sociedad.<sup>56</sup>

El segundo tiene que ver con la influencia de las políticas gubernamentales<sup>57</sup>, que con el fin de subsanar el déficit fiscal, promueven por medio de exenciones fiscales y subsidios<sup>58</sup> la inclusión de organizaciones no gubernamentales y sin fines lucrativos para la prestación de servicios públicos.<sup>59</sup>

Sea uno u otro caso, estas organizaciones tienen diferencias específicas con las organizaciones gubernamentales y con las instituciones lucrativas. Con las primeras, la principal diferencia radica en que los trabajadores de estas instituciones no gubernamentales son ciudadanos privados, voluntarios y no políticos electos los encargados de gestionarlas. Con las segundas, la diferencia está en que mientras las instituciones privadas buscan la acumulación de capital con fines de lucro, las organizaciones que conforman “asociaciones civiles” (las Organizaciones no Gubernamentales (ONG’s), las organizaciones de servicio público no estatales” (OSPNEs), las Cooperativas de Usuarios de Obras y Servicios Públicos (CUOSPs) en Argentina, las quasi non-governmental organizations en el Reino Unido (Quangos)), persiguen un interés público.

Mintzberg detecta a su vez, otras diferencias importantes como son:

---

<sup>55</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.* p.40

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Como afirma Nuria Cunill *La multiplicación de sujetos políticos asociados a la dirección de servicios públicos singulares, se convierte así en una característica dominante a fines de los ochenta...* Véase Cunill Grau, Nuria Repensando lo público... p.79

<sup>58</sup> A su vez Cunill enumera rumbos tales como en términos de ella *La descentralización de los servicios sociales y la ampliación de su oferta, por vía del vínculo entre financiamiento público y logros, así como por medio del estímulo a la provisión privada, crea el marco de un nuevo arreglo institucional para la provisión de servicios públicos que se perfila como dominante...* Ver Cunill Grau, Nuria Repensando lo público... p. 81.

<sup>59</sup> Además de éstas modalidades Cunill anota las siguientes: *...contratos con empresas privadas, organismos sin fines de lucro, organizaciones comunitarias o con la propia comunidad, las franquicias exclusivas o múltiples que, a diferencia de los contratos suponen que el financiamiento lo hace el consumidor, manteniéndose sólo un eventual control de precios por la municipalidad; el mercado; los fondos de inversión social; las juntas de desarrollo, patronatos y, en general asociaciones voluntarias con o sin contrato; y el autoservicio, donde el aporte es individual. Estas modalidades se combinan habitualmente con mecanismos de financiamiento de los servicios (incluso los privados) que intentan estimular la competencia entre ellos y reforzar las posibilidades de elección de los consumidores.* Ver Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público... p. 79.



...(a) *Selection. People are chosen by values and attitudes rather than just credentials.* (b) *Socialization. This element ensures a membership dedicated to an integrated social system.* (c) *Guidance. Guidance is by accepted principles rather than by imposed plans, by visions rather than by targets.* (d) *Responsibility. All members share responsibility. They feel trusted and supported by leaders who practice a craft style of management that is rooted in experience. Inspiration thus replaces so-called empowerment.* (e) *Judgement. Performance is judged by experienced people, including recipients of the service, some of whom sit on representative oversight board. The motto of the normative model might be Select, Socialize, and Judge. But the Key to all is dedication, which occurs in two directions: by and for the providers of the services...*<sup>60</sup>

Nos encontramos con que la motivación por el servicio es más fuerte que el lucro o el poder en estas instituciones, ya que se basan más en un autocontrol que en un control heterónomo, lo cual hace que tengan una mejor calidad en la prestación de sus servicios.<sup>61</sup>

Según estudios estadísticos, se ha corroborado que la adopción de prácticas de gerencia participativa, en donde todos los miembros se vean involucrados tanto en la planeación de proyectos y programas como en la implementación y evaluación de resultados, la distribución de poder de decisión a distintos niveles, genera mayor confianza interpersonal entre los individuos que conforman la organización así como una mayor eficiencia, creatividad, mejores flujos de información, y un mayor compromiso con la organización. Los empleados al interactuar constantemente con personal de otras áreas se encuentran obligados a aprender destrezas múltiples, lo cual redundará en una mayor calidad de servicio. La participación dentro de la organización es un buen medio para evitar prácticas autoritarias. La constante consulta de los directivos al personal subalterno detecta una tendencia menor hacia el rechazo al cambio. Como factor más importante, se concluye que la participación puede ser un incentivo incluso más fuerte que el dinero para la retención de personal.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibidem* pp. 41-42.

<sup>61</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.* p. 41-48.

<sup>62</sup> Senderowitsch, Roby. Participación y Retención de Recursos Humanos en ONGs ¿Por la Plata Baila el Mono? Parte de las ponencias presentadas en el Segundo Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe, de la Sociedad Internacional de Investigación del Asociaciones civiles, Santiago de Chile, setiembre de 1999. en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03

Autores como Tennenbaum, ven en la gerencia participativa una posible forma de frenar los movimientos revolucionarios anticipándose a las demandas que los grupos revolucionarios pudieran llegar a imponer. Desde otra perspectiva, la gerencia participativa puede generar rigidez organizacional y disminución en la capacidad organizacional para reaccionar rápidamente a los factores coyunturales que se puedan presentar. Desde el punto de vista de Tennenbaum, el gerenciamiento participativo puede ser visto como una forma de apertura democrática o como una práctica tendiente a manipular a la clase trabajadora.

Kliksberg enumera los siguientes obstáculos para implementar la gerencia participativa:

*...a) la eficiencia a corto plazo; b) el paradigma del costo-beneficio; c) la cultura organizacional formal; d) la subestimación de los miembros; e) un enfoque manipulativo; y f) la concentración del poder...<sup>63</sup>*

Tennenbaum advierte que si bien el sistema participativo involucra a los miembros con la organización, también es fuente de conflictos interpersonales, los cuales trataba de evitar el modelo Weberiano.

Frank Heller y Jyuji Misumi dividen al sistema de gerencia participativa en dos: como “participación” y “seudo-participación”. Esta última, usualmente, es la implementación de consultas al interior de la empresa una vez que ya se han tomado las decisiones previamente a ser consultadas, de manera que el resultado de la consulta no afecte de ningún modo a los tomadores de decisiones.<sup>64</sup>

Otra ventaja del “asociaciones civiles” es que al estar compuesto por instituciones no lucrativas, las necesidades del cliente son cubiertas satisfactoriamente más allá de lo que se podría establecer en un contrato. Las organizaciones lucrativas, no siempre pueden cubrir necesidades vastas y cambiantes.<sup>65</sup>

Además, la flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son también algunas ventajas del “asociaciones civiles” con respecto al privado o al estatal.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, “Entre el Estado...”, p. 42.

<sup>66</sup> Ibidem p. 43.

Una de las ventajas más importantes de las “asociaciones civiles” es la apertura a la pluralidad de intereses y por tanto una apertura a la democracia, no sólo entendida en términos de Bobbio como...*un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos... un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que, en cuanto autorizado por la ley fundamental, se convierte en un derecho) a un número muy alto de miembros del grupo.*<sup>67</sup>, sino como una forma de vida<sup>68</sup>, en la que tanto Estado, mercado y sociedad civil puedan coexistir (en su forma de pesos y contrapesos) para resolver los problemas que atañen a la sociedad.<sup>69</sup>

Ahora bien, Cunill, basada en investigaciones de Elinor Ostrom, resalta que debe haber ciertos principios de diseño institucional para que existan asociaciones verdaderamente democráticas en la prestación de bienes públicos, los cuales enumera de la siguiente manera:

*a) límites claramente definidos; b) congruencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones locales; c) escogencia colectiva de las reglas operacionales; d) monitoreo mutuo o al menos sometido al control de los participantes; e) sanciones graduadas; f) mecanismos rápidos y expeditos de resolución de conflictos; g) reconocimiento de los derechos de fijar colectivamente los modos de organizarse.*<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Bobbio, Norberto; *El futuro de la democracia*. Editorial Planeta, Argentina, 1994. p. 21.

<sup>68</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 3 inciso a.

Cornelius Castoriadis por su parte, entiende la democracia más allá de un régimen caracterizado por un conjunto de reglas procedimentales, lo cual afirma el autor, es sólo una parte de lo que es la democracia. La democracia para Castoriadis debe ser una empresa de educación social en donde los individuos aprendan a vivir en un sistema donde el conocimiento de los derechos y obligaciones, así como de la historia, permitan a los individuos tomar parte del poder para incidir en las leyes a las que van a estar sujetos, por medio de la conformación de valores intersubjetivos, de manera que sean individuos y sociedades autónomas es decir responsables de su propio derecho. Castoriadis, Cornelius. Op. Cit.

<sup>69</sup> Véase Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.* p. 43.

Más información acerca de las ONG's en mancuerna con el gobierno puede verse en Borren, Sylvia. Global Citizenship: Possibilities and limitations <SPAN lang=EN-US style="FONT-FAMILY: Times New Roman; mso-bidi-font-size: 10.0pt; mso-fareast-font-family: Times New Roman; mso-ansi-language: ES; mso-fareast-language: ES; mso-bidi-language: AR-SA; mso-bidi-font-style: normal"> en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03.

<sup>70</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p. 183.

Hasta este punto del trabajo se ha definido a las organizaciones del “asociaciones civiles” de una manera casi ideal, pero cabe hacer las siguientes preguntas ¿Realmente todas estas organizaciones cumplen con las cualidades que Mintzberg les atribuye? ¿Qué tan fuerte es el compromiso cívico de los ciudadanos por encima de cualquier ambición política o lucrativa? ¿Cómo y quiénes eligen a las organizaciones que van a ser subsidiadas por el Estado?

Corman, por su parte, se hace la siguiente pregunta ¿Cómo hacer para que las organizaciones del “asociaciones civiles” no pierdan su autonomía frente al Estado, sin estar completamente desligadas de éste en cuanto a financiamiento, vía subsidios o exenciones fiscales? ¿Cómo obtener financiamiento privado sin que éstas tiendan a privatizarse, manteniendo su carácter de prestadoras de servicios públicos siendo una forma tangible del *empoderamiento de la sociedad civil* y no un negocio en pos del beneficio mercantil en detrimento de la satisfacción de necesidades públicas?

Como parte de la solución ante la privatización de estas organizaciones, Corman señala la participación del Estado, no sólo como ayuda financiera hacia dichas organizaciones, sino también como medio para establecer políticas que incentiven las donaciones privadas hacia éstas.<sup>71</sup>

Existen propuestas para evitar el riesgo de mercantilización de las ONG's y el clientelismo político al que están expuestas. Una medida para evitar su mercantilización es la provisión de un flujo estable de recursos y la plena autonomía organizativa y por otro lado, como medida para evitar el clientelismo político, se propugna por principios de participación y transparencia para el acceso a las finanzas de las ONG's.<sup>72</sup>

Estas organizaciones no están exentas de problemas. Uno de los más graves es la burocratización de sus administradores, los cuales tienden a ser enajenados por sus deberes administrativos, perdiendo la cercanía con la razón sustantiva de la organización. Lo que era una asociación voluntaria y horizontal se va convirtiendo en un organismo complejo y jerarquizado en la medida que va teniendo éxito.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Op. cit.* pp. 50-51.

<sup>72</sup> Las “veedurías ciudadanas” instauradas en 1996 en Colombia, son un ejemplo de control social del financiamiento público. Por parte del control estatal tenemos como ejemplo los sistemas de contratos de gestión (creados dentro del Proyecto de Ley sobre Organizaciones sociales, de 1996); los cuales establecen derechos y obligaciones recíprocas entre Estado y organizaciones sociales. Zillochi, Gustavo, “Autogestión social de obras y servicios públicos locales” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.*, p. 186.

<sup>73</sup> Gustavo Zillochi ejemplifica este problema, en un análisis de las Cooperativas de Usuarios de Obras y Servicios Públicos (CUOPs). *Ibidem* pp. 172-174.

Para que estas organizaciones se reproduzcan, es necesario según Nuria Cunill, *...el despliegue de condiciones políticas para la construcción de ciudadanía*<sup>74</sup>... Advierte que tales condiciones son dependientes del grado de socialización de los individuos, formando así un sentido de comunidad, sin ir en contra de los espacios de libertad individual con el fin de aumentar los niveles, tanto de responsabilidad ciudadana, como de control social. Esto se facilita en la medida que los derechos sociales, políticos) y económicos se amplíen hacia toda la sociedad. O como remarca Lander hay que recuperar la política para la economía en su sentido más equitativo.<sup>75</sup>

El panorama para las organizaciones del “asociaciones civiles” parece alentador, ya que según datos de Rubem Cesar Fernandes dan cuenta de 1000 ONGs, inscritas en 32 directorios latinoamericanos, referentes a 24 países. Estudios más actuales de la ABONG<sup>76</sup> enumeran 2.000 organizaciones que trabajan tan sólo en Brasil, y, otras, tomando en cuenta criterios menos estrictos de clasificación, alcanzan las 17.000 en Latinoamérica.<sup>77</sup>

Es necesario contextualizarlas dentro de un marco de reforma estructural global, en la que instancias supranacionales (en donde E. U. A. tiene casi la mitad de los votos a favor) y la injerencia directa en las economías mundiales, producto del fin del mundo bipolar. Plasmada en leyes extraterritoriales, a las que se han unido la Ley Helms Burton o la Ley D’Amato dan cuenta de un modelo global en el que la sociedad civil puede tener dos lecturas antagónicas: una como emancipación de la sociedad y otra como despolitización de la sociedad en pos de las políticas de la globalización mercantil.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Una análisis específico acerca de la formación histórica y potencialidades de la construcción de ciudadanía puede ser encontrado en Vargas, Virginia. Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03.

<sup>75</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.*, p.47-54.

<sup>76</sup> Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales.

<sup>77</sup> Morales, Carlos Antonio, “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.*, p. 64.

<sup>78</sup> Vid. Lander, Edgardo. “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.*, pp.447-486.

## 2.8. Participación ciudadana desafíos y perspectivas

Toda forma de participación política tiene sus pros y contras, ya sea desde la óptica gubernamental, o desde la óptica ciudadana. Sin embargo, una institucionalidad más incluyente así como un fortalecimiento de los valores sociales, que privilegien el interés colectivo son factores que debemos buscar en las experiencias participativas para poder entenderlas y reproducirlas, siempre con la objetiva adaptación al contexto.

### 2.8.1. Incentivos y obstáculos para la participación ciudadana

Fabio E. Velásquez describe como determinantes para la participación ciudadana tres factores :

1. La estructura de oportunidad política: puede ser entendida como *...el conjunto de opciones que brinda un sistema político en relación con las cuales los actores toman la decisión de participar en la búsqueda de bienes públicos. Entre tales opciones pueden mencionarse el grado de apertura del sistema político a las demandas sociales y a la protesta ciudadana, la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes, el grado de unidad de las elites políticas y la capacidad del gobierno<sup>79</sup> para instrumentar sus planes y programas de gobierno. Estos elementos alteran los costos y la rentabilidad de la acción colectiva y, en consecuencia, estimulan o frenan la participación<sup>80</sup>.*
2. Identidad colectiva: la identidad colectiva puede ser medida por el grado de articulación o desarticulación, homogeneidad o heterogeneidad, densidad del entramado de relaciones sociales y el grado de cohesión, entendida como el establecimiento de reglas intersubjetivas que permitan el accionar colectivo. Dicho análisis puede ser abordado mediante el examen de los niveles de organización de las agrupaciones civiles, análisis de los liderazgos, el entramado social dentro de las organizaciones, los recursos de negociación.<sup>81</sup>
3. Motivaciones de los individuos para la participación: Fernando Aguiar divide las motivaciones en dos, macromotivaciones y micromotivaciones. Las primeras son entendidas

---

<sup>79</sup> El gobierno es entendido en términos de Gaetano Mosca como *...la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y miliar, o la influencia sobre quienes la dirigen.* Otra definición dada por Omar Guerrero nos dice que *...gobierno es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político.* Ambas definiciones fueron extraídas de Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico.* Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 180.

<sup>80</sup> Zilocchi, Gustavo, “autogestión social de obras y servicios públicos locales” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Op. cit.* pp. 173-174.

<sup>81</sup> Zilocchi, Gustavo, “autogestión social de obras y servicios públicos locales” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Op. cit.* pp. 173-174.

como aquellos valores aceptados por la colectividad, en donde no siempre se persigue un beneficio directo producto de la acción colectiva. Por su parte, las segundas tienen que ver en su mayoría con la búsqueda de la satisfacción de intereses individuales, en donde el cálculo en los costos de oportunidad tiene principal importancia.

Dados los supuestos de identidad social y estructura de oportunidad política, Velásquez desarrolla la siguiente matriz de impacto cruzado:<sup>82</sup>

### Tipos de participación

	<b>Estructura de oportunidad política favorable</b>	<b>Estructura de oportunidad política desfavorable</b>
<b>Identidad social sólida</b>	Participación sustantiva	Participación reivindicativa y/o contestataria
<b>Identidad social débil</b>	Participación formal y/o instrumental	No participación

A lo largo de este apartado nos dedicaremos al análisis teórico, tomando como base estos tres supuestos.

Dentro de la perspectiva del cambio institucional, Nuria Cunill enumera una serie de reformas constitucionales en Latinoamérica, a partir de los años ochenta, con objeto de una mayor inclusión de la sociedad civil mediante espacios referentes a la representación y participación social, creando mecanismos que favorecen la democracia directa en el caso político y un *pluralismo integrativo asociado a los procesos de descentralización*,<sup>83</sup> en el caso de lo administrativo, el cual trataremos en el siguiente tema.

<sup>82</sup> Véase Velásquez, E. Fabio, “La veeduría ciudadana en Colombia” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.); *Op. cit.*, p. 273-275.

<sup>83</sup> Ver Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público...* pp. 67-86.

En cuanto a lo político, encontramos reformas tales como: la iniciativa popular, el referéndum, la consulta popular, el plebiscito<sup>84</sup> y la revocatoria de mandato, en caso de incumplimiento de programa de gobierno. A pesar de que estas figuras buscan incluir a aquellos grupos carentes de capacidad organizativa y recursos de poder, en la práctica, los propósitos primigenios de estas figuras se ven desvirtuados. Como explica Nuria Cunill, podemos encontrar pros y contras al analizar estas medidas a lo largo de la historia. Unos de los primeros detractores de la democracia directa son los constituyentes de los Estados Unidos de América, ya que la veían en primer lugar, como impracticable, y en segundo, como una forma de lesionar los derechos de las minorías por medio de la tiranía de la mayoría legitimada mediante los mecanismos de la democracia directa.<sup>85</sup>

Por otra parte, Thomas E. Cronin, asegura que las figuras de la democracia representativa, en las democracias de América Latina, han sido un medio para lesionar los derechos de las minorías en la mayor parte de los casos. Como explica Cronin en sus términos:

*...en las décadas de los setenta y ochenta, la iniciativa y la revocatoria son cada vez más frecuentemente utilizadas por grupos conservadores levantando temas como la aprobación de la pena de muerte, la reducción de impuestos, la imposición de oraciones en las escuelas, la utilización de vouchers educativos, la prohibición del aborto, etc. En la práctica en los años recientes la lista de esos tipos de iniciativa la encabezan los impuestos (la más importante), la política regulatoria, la reforma gubernamental, los asuntos ambientales y la moralidad pública. La iniciativa y el referéndum son, a su vez, cada vez más usados por las legislaturas y los gobernadores como instrumentos en contra de la oposición. Sin embargo, también han ocurrido que importantes medidas,*

---

<sup>84</sup> Giovanni Sartori define a los referendums como un sondeo institucionalizado y critica esta figura en la medida que las respuestas dependen de la formulación de la preguntas, es decir, los resultados de las preguntas varían en el caso del aborto, si la pregunta es, ¿Está usted a favor del aborto? ó ¿cree usted que se debe proteger el derecho a la vida?, otro ejemplo lo toma de una cita de Irving Crespi (Mathematic Policy Research, Inc. Princeton, N. J., y expresidente de World Association for Public Opinión Research WAPOR): *...basta con variar el orden de dos nombres para obtener respuestas diferentes. Un sondeo Roper de septiembre de 1988 da como resultado que cuando el nombre de Dukakis (el candidato demócrata a la presidencia) se menciona en primer lugar, Bush (su antagonista republicano) se ponía 12 puntos por debajo; un resultado que se reducía a 4 puntos cuando se decía primero el nombre de Bush.*

Véase, Sartori, Giovanni; Homo videns. La sociedad teledirigida; Ed. Taurus pensamiento; España, 1998, pp. 75-76.

Por su parte Norberto Bobbio afirma que el referéndum *...obstaculiza el acuerdo y favorece el conflicto; y precisamente por esto, sirve más para dirimir controversias sobre los principios que para resolver conflictos de interés.* Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Reimpresión, Bogotá, D. C., Colombia, 2000. p. 18.

<sup>85</sup> Ver Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... Pp. 89-91.



*como por ejemplo el sufragio femenino, han sido aprobadas en muchos estados por el proceso de iniciativa.*<sup>86</sup>

Otro de los principales problemas, que analizan los detractores de las figuras de la democracia directa, es el manejo de las votaciones por medio de la influencia de los recursos económicos y, mediante los medios de comunicación, que como afirma Cronin:

*...en los grandes estados, el proceso de iniciativa ha llegado a estar dominado por grandes organizaciones, desplazando los grupos de ciudadanos a los que intentó servir.*<sup>87</sup>

La legitimidad de estas figuras también se pone en duda, particularmente la del referéndum, ya que según investigaciones realizadas por Humberto Njam, el abstencionismo es alto, puesto que el sufragio puede ser de sólo 20% del padrón por lo cual concluye:

*...gobierno directo es, en sí mismo, gobernación por una minoría y esta activa minoría puede estar lejos de ser una imagen especular del pueblo.*<sup>88</sup>

Por su parte, James Fishkin reforzando esta idea, nos dice que los referéndums locales atraen tan solo al 5% del padrón electoral.<sup>89</sup>

Otra crítica en contra de la democracia directa<sup>90</sup> la hace Sartori, arguyendo que ésta genera decisiones de sumatoria cero<sup>91</sup>, puesto que los votantes no tienen la oportunidad de negociar, hablar, discutir, deliberar, ni *intercambiar concesiones recíprocas* que les permitan una sumatoria positiva para ambas partes, esto sumado a los riesgos de manipulación del electorado por parte de los que

---

<sup>86</sup> Cronin, Thomas E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referéndum, and Recall, Cambridge: Harvard University Press, 1989, p. 22.

<sup>87</sup> *Ibidem* p. 225.

<sup>88</sup> Njam, Humberto. Democracia participativa y referéndum en Venezuela (un análisis al hilo del Proyecto de Reforma General de la Constitución (1992)), Mimeo, 1995, p. 22.

<sup>89</sup> Fishkin, James, Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática, Editorial Ariel, Barcelona, 1995, p. 103.

<sup>90</sup> Más específicamente Sartori se refiere a la democracia electrónica apoyada en los avances tecnológicos como el Internet. Véase Sartori, Giovanni; ¿Qué es la democracia? Altamir Ediciones, Bogotá 1994 pp. 91-94.

<sup>91</sup> Es decir, el que gana la votación gana todo, y el que pierde, no obtiene ningún beneficio. Véase Sartori, Giovanni; ¿Qué es la..., pp. 91-94.

definen la agenda, además de un principio mayoritario absoluto, que deja por fuera a las minorías o, en el peor de los casos a una segunda mayoría.<sup>92</sup>

Por su parte, Norberto Bobbio ve a la clase política (término acuñado por Gaetano Mosca) como el producto de la distinción público-privado, ya que no es viable que los ciudadanos sean convocados a diario a votaciones con razones diversas, debido a que no todos tienen ni el tiempo ni la información completa sobre los asuntos a tratar en las votaciones. Por lo tanto, la democracia representativa permite a los ciudadanos no descuidar sus asuntos privados al elegir representantes fiduciarios para la toma de decisiones públicas, y que de esta forma no se conviertan en el “ciudadano total” de R. Dahrendorf.<sup>93</sup>

Autores como Bernard Manin ven otro punto a favor de la democracia representativa en oposición a la democracia directa, al explicar que dada la diversidad de intereses intrínsecos a la sociedad civil, hace del parlamento el lugar de concurrencia y deliberación en torno a dichos intereses.

En conclusión, si bien no hay que descartar las instituciones de la democracia directa, sí hay que reforzar el papel primigenio de los parlamentos y los partidos políticos como representantes de los intereses de la sociedad, al ser éstos los que detentan el poder decisorio de la política nacional, a la vez de encontrar nuevas formas institucionales que permitan una apertura hacia el *pluralismo* en los procesos políticos, siempre apelando a los principios de *igualdad* y *deliberación* que vengán a sustituir o a perfeccionar las instituciones ya existentes.<sup>94</sup>

Desde otra perspectiva, las formas de participación ciudadana tienen distintas modalidades y doctrinas que las sustentan, en ocasiones encontradas casi irreconciliablemente, aunque en la mayor parte de los casos las diferencias sean más formales que reales.

El corporativismo tiene sus orígenes en Alemania, durante la República de Weimar, en la década de los años veinte; sin embargo, no es sino hasta después de la II Guerra Mundial, cuando se internacionaliza rápidamente por toda Europa. El corporativismo es uno de los primeros intentos de incluir a la sociedad en las decisiones estatales de una manera consultiva (en especial concertando con las fuerzas económicas: organizaciones sindicales y patronales) como una forma de que éstas sean más eficientes.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> Bobbio, Norberto; El futuro de la democracia. Editorial Planeta, Argentina, 1994. p. 31-32.

<sup>94</sup> Manin, Bernard. “Metamorfosis de la representación”, en Mario R. Dos Santos (coord.) ¿Qué queda de la representación política?, Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1992. pp. 17-39.

<sup>95</sup> Held, David. Modelos de democracia, Alianza Universidad, Madrid, España, 1993. p. 264.

Durante la década de los sesenta, el enfoque social-demócrata abogaba por el control de la burocracia por medios extraparlamentarios tales como: los partidos y asociaciones que defiendan derechos republicanos. Paralelamente a la consolidación del Estado de bienestar, crece la necesidad de recobrar los espacios para la deliberación de los problemas públicos, debido a la pérdida de confianza en las instituciones de representación territorial como los parlamentos y la creciente burocratización de los partidos<sup>96</sup>.

Estas mismas demandas por parte de la sociedad, son gestadas en Estados Unidos de América durante la coyuntura de la guerra de Vietnam, ya que aquel momento se caracterizó por una pérdida progresiva de la confianza y creciente crítica a las instituciones, expresada en grandes protestas urbanas. Los problemas, ya citados durante la década de los sesenta, en los Estados Unidos de América, tienen como consecuencia, según Frederickson, el nacimiento de la *New Public Administration* que cambia de un enfoque centrado en la “administración de agencias gubernamentales” a otro de tipo de “política pública,” en donde se le da importancia a la calidad en el gobierno, la equidad social, el pluralismo y en consecuencia, la necesidad de una ciudadanía participativa para tener una administración pública efectiva.<sup>97</sup>

Durante la década de los sesenta nace la propuesta, de la llamada por Cohen y Rogers, “democracia asociativa,” la cual se fundamenta sobre tres premisas en palabras de Nuria Cunill:

1. *El reconocimiento de la centralidad de los grupos en la política, en un doble sentido: pueden corporativizar el aparato del Estado pero, inversamente, bajo determinadas condiciones pueden contribuir a su democratización.*
2. *Las asociaciones secundarias contribuyen a la igualdad política al posibilitar la representación de intereses que tienen una débil o ninguna influencia en la formulación o, al menos, en la instrumentación de las políticas públicas. Contrabalancean en este sentido el poder político y lo tornan más responsable.*

---

<sup>96</sup> Niklas Luhmann, desde la perspectiva de su teoría de los sistemas sociales, arguye que la sobrecarga de sistemas o la sobreexpansión de alguno de ellos en detrimento de la autonomía de otros, puede llevar a graves problemas producto de la indiferenciación de los sistemas, bajo este último supuesto el autor centra su crítica al Estado de bienestar, en la medida que por medio de este, el sistema político dirija los cambios sociales y sustituya la dinámica y estructuras internas que dotan de sentido (funcional) y autonomía selectiva (por medio de sus propio código el cual permite al sistema autorreproducirse) a los sistemas sociales, de manera que los sistemas tiendan a estancarse y en última instancia en dejar de cumplir su función propia, lo cual se verá reflejado en más exigencias y competencias para el sistema político. Vid. García Amado, Juan Antonio. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, Segunda reimpresión enero de 2001.

<sup>97</sup> Frederickson, H. George Minniwbrook II: Changing Epochs of Public Administration, en Public Administration Review, Vol. 49 No. 2. Washington. 1989. p. 97.

3. *Junto con su virtualidad en la redistribución del poder, la representación funcional a través de las asociaciones secundarias en la vida política es funcional a la competencia del gobierno y mejora el rendimiento económico. La cooperación<sup>98</sup> y el acuerdo son, en este sentido, los rasgos relevados.*

A finales de los sesenta, en Europa, surgió lo que se denominó “movimiento ciudadano” que tenía un carácter municipal enfocado en las asociaciones vecinales o de barrio. Experiencias similares se vivieron en los Estados Unidos de América. Sin embargo, Cunill afirma que estos intentos resultaron en la mayor parte de los casos de corta duración, sobretodo en el momento que éstas entraban en conflicto con las políticas nacionales o también por la incapacidad de instituirse como una verdadera opción de “democracia local”, ya sea debido al clientelismo político o al acaparamiento por parte de las elites locales.

Dentro de este panorama, surge el conflicto doctrinal entre la participación “consultiva” y la participación “resolutiva” como propuestas para una verdadera alternativa democrática, que permita abrir paso a la pluralidad de intereses, a la igualdad democrática y a la equidad social.

Del lado de la participación consultiva, encontramos al ámbito gubernamental como principal defensor; también desde el ámbito social es defendida por aquéllos que no ven posible la corresponsabilidad con el gobierno. Quienes defienden la participación resolutiva, sólo ven posible la participación directa en los procesos de toma de decisiones.

Otras corrientes en conflicto, son las que abogan por la participación “dentro del Estado” y las que defienden la participación “fuera del Estado”. Los que están por la segunda posición, ven como imposible la primera, ya que cualquier institucionalización de la participación dentro del Estado conllevaría a la cooptación del movimiento por parte del aparato burocrático, y sólo alejados de las decisiones estatales podrían mantener su autonomía. Durante las décadas sesenta y setenta, y dentro de la última vertiente se ubica el movimiento participacionista, el cual excluye todo tipo de colaboración con el Estado y se convierte en toda una corriente en oposición a éste y al mercado como instrumentos de regulación social; propone, en cambio, una regulación descentralizada

---

<sup>98</sup> Sin embargo, dentro de la perspectiva de Fabio E. Velásquez *...Conducta cooperativa no significa necesariamente consensuada, pues ello negaría la diferencia de intereses y motivaciones de los actores involucrados en la acción. Más aún, los procesos participativos, si bien operan basados en la definición de metas compartidas, generan tensiones y conflictos que en ocasiones implican la exclusión de sujetos cuando no es posible llegar a acuerdos a través de procedimientos democráticos.* Véase Velásquez, E. Fabio, “La veeduría ciudadana en Colombia” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.); *Op. cit.*, p. 273.

mediante organizaciones autónomas.<sup>99</sup> Estas corrientes se tornan radicales al afirmar que en términos de Cunill:

- a) *La participación ciudadana no sólo tiene mayores probabilidades de ser ejercida en el ámbito local,<sup>100</sup> sino que si aspira desplegarse como co-decisión debe circunscribirse a él y<sup>101</sup>;*
- b) *Hace de la autonomía un valor absoluto, plasmándose en la asunción de que la igualdad política y la deliberación pública sólo pueden desplegarse en espacios autónomos al Estado y al margen de él.<sup>102</sup>*

Todas estas corrientes, en busca de una apertura democrática como respuesta a la dudosa legitimidad de las instituciones relacionadas con el ejercicio del poder político, encuentran, en la realidad, según Cunill, limitantes para la realización fidedigna de sus postulados primigenios.<sup>103</sup>

Las corrientes que propugnan por una participación funcional de las organizaciones sociales en la política tienen para su implementación que cubrir con ciertas condiciones, como describe Cunill:

*En particular, exige el ejercicio monopólico de la representación de las respectivas categorías de intereses, por parte de las organizaciones negociantes, precisamente en razón de que éstas reciben el reconocimiento y el apoyo del Estado a cambio de que ejerzan el debido control sobre la selección de los líderes, así como sobre la articulación de las demandas y apoyos de sus representados dentro de su categoría de intereses. Las*

---

<sup>99</sup> Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público...* pp. 102-103.

<sup>100</sup> Respecto a este supuesto Pateman es conciente de que para haber deliberación se necesita tener información, y dicha información es relativamente más completa en el ámbito local, puesto que es en este donde los ciudadanos tienen mayor conocimiento y capacidad para plantear alternativas. En este mismo sentido, Adam Przeworski afirma que: *La democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos. Ninguna de las fuerzas políticas enfrentadas conoce de antemano el desenlace de los conflictos particulares, pues las consecuencias de sus acciones dependen de las acciones de los demás y éstas no pueden preverse unívocamente. En consecuencia, desde el punto de vista de cada participante, los resultados son inciertos: la democracia aparece como un sistema de vida en el cual todo el mundo hace lo que espera que le sea más favorable; luego se lanzan los dados y se espera para comprobar cuál es el resultado. La democracia genera una apariencia de incertidumbre porque se trata de un sistema de acción estratégica descentralizada, en el cual la información es ineludiblemente local.* La cita de Przeworski fue extraída de Uvalle Berrones, Ricardo. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en *Revista Convergencia*, pp. 259-260. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.

<sup>101</sup> Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público...* pp. 188-189.

<sup>102</sup> *Ibidem* p. 104.

<sup>103</sup> *Idem*.

*organizaciones negociantes, por tanto, deben existir como organizaciones no competitivas, jerárquicas y obligatorias.*<sup>104</sup>

Cunill detecta una serie de supuestos que van en contraposición a las premisas fundamentales por las que abogan dichas corrientes:

1. *La previsibilidad propia de la lógica del acuerdo supone en sí misma la reducción del contexto competitivo y, por ende, conlleva la exclusión de actores.*<sup>105</sup>
2. *...exige arreglos jerárquicos que posibiliten a su vez el respeto de los acuerdos dentro de las organizaciones sociales; por tanto, la exclusión tiende a producirse también al interior de las pocas organizaciones que logran convertirse en actores políticos (acuerdo entre cúpulas y no de organizaciones democráticas).*<sup>106</sup>

Bernardo Kliksberg basado en estudios empíricos de D. Narayan y Dharam Gai y experiencias de participación ciudadana como Villa El Salvador en Perú, las Ferias de Consumo Familiar en Barquisimeto,<sup>107</sup> Venezuela y el Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre, Brasil, concluye que el nivel de participación es directamente proporcional al nivel de efectividad de los proyectos. Dicha participación debe ir más allá de una participación netamente consultiva; es decir, debe ser una participación activa y continua en todo el proceso desde la formulación hasta la implementación de la *policy*.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... pp. 105.

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> Según Kliksberg, los valores adoptados para el diseño organizacional de las Ferias de Consumo Familiar en Barquisimeto, han tenido gran impacto en la obtención de resultados. Los principios preponderantes en la organización son: participación activa de todos los integrantes de la organización, comunicación fluida por medio de reuniones semanales por grupo para evaluar y planificar mediante la toma de decisiones compartida, análisis y aprendizaje conjunto mediante la rotación continua de tareas. Por otro lado, los trabajadores ganan por igual y el salario es un 75% mayor al salario mínimo nacional. Aunado a esto se ha creado un fondo de financiamiento que presta a tasa relativamente bajas y se ha creado un fondo de salud, es decir es una organización de tipo "inteligente" como lo llamarían los teóricos de la gerencia avanzada. Vid. Kliksberg, Bernardo; "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, p. 42.

<sup>108</sup> Vid. Kliksberg, Bernardo. "Seis tesis no convencionales de participación" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, pp. 170-176.

Cunill apunta, el Estado al momento de decidir por el actor o actores con quienes llevará a cabo el acuerdo, deberá respetar los recursos de influencia que dispongan los actores, lo cual niega como objetivo el principio de igualdad política.<sup>109</sup>

Por su parte, Paul Hirst afirma que dentro de la concepción neocorporativista de la democracia, sólo los grupos con poder son los interlocutores privilegiados entre el Estado y la sociedad. Por lo tanto, los grupos que no tengan recursos de influencia y los que atiendan causas o derechos no entran dentro del rango de las organizaciones privilegiadas.<sup>110</sup>

La doctrina de la autonomía de las organizaciones sociales, con respecto al Estado y al mercado, mediante estructuras corporativas de una *macro-regulación descentralizada*, no es posible ni deseable como lo hace ver Claus Offe en el siguiente párrafo:

*“...es cierto que algunas de las recomendaciones a favor de un esquema corporativista de toma de decisiones económicas y político-sociales asumen incidentalmente una retórica libertaria-antiestatal, vanagloriándose de poder resolver los problemas de regulación evitando los “caciquismos”, el tutelaje y una legislación excesiva. Pero realmente una ventaja así habría que pagarla al precio de una pérdida fundamental de posibilidades de información y de comunicación, es decir, de una opinión pública libre, debido al procedimiento informal y no estructurado de regulación por medio de sistemas de negociación entre agrupaciones, ya que este modelo no puede funcionar si las agrupaciones no ejercen una masiva capacidad de comprometer a tales miembros.”<sup>111</sup>*

En conclusión, para Cunill, existen cuatro elementos claves para la democratización de la sociedad y por lo tanto, para la formación de ciudadanía:

- 1) la igualdad política;
- 2) la deliberación y negociación pública;
- 3) la solidaridad y
- 4) la pluralidad.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... pp. 105-106.

<sup>110</sup> *Ibidem* p. 106.

<sup>111</sup> Offe, Claus. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Editorial Sistema, Madrid, 1988. p. 153.

<sup>112</sup> Ver Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p. 152.

El autor asevera que sólo en aquellas asociaciones donde se encuentren estos elementos es posible concebir una ciudadanía real.

La igualdad política y la pluralidad (la cual está marcada por “públicos diferenciados”) deben coincidir. Para que esto sea posible, no basta con reconocer la igualdad política formal sino fortalecerla por medio de la institucionalización del reconocimiento y representación en el marco político de los intereses sociales subrepresentados, debido a sus condiciones materiales relativamente escasas. Esto, se ve reflejado en sus “recursos de poder” y en la implementación de políticas diferenciadas en favor de dichos grupos.<sup>113</sup>

Así, nos encontramos en el dilema de la mejor modalidad de desarrollo institucional, el cual abra la posibilidad de que los “públicos” subrepresentados encuentren voz y voto en las decisiones globales y en las que los afectan directamente.<sup>114</sup>

Otro punto de contradicción doctrinal, es el de la representación funcional contra la representación territorial<sup>115</sup>. La primera entendida más como la búsqueda de acuerdos de colaboración con los grupos objetivo de las políticas y los programas, apelando a principios de racionalidad instrumental,<sup>116</sup> que una búsqueda de igualdad política y autonomía política de los actores consultados.

---

Acerca de la deliberación, representación, participación argumentación y derechos ciudadanos vid. Uvalle Berrones, Ricardo. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en Revista Convergencia, pp. 255-287. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.

<sup>113</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p.171.

<sup>114</sup> A este respecto, Cunill destaca las reformas constitucionales referentes a la representación parlamentaria y derecho de veto a favor de los grupos que requieren una representación especial en el sistema político, como en el caso de la Constitución colombiana, la cual asegura la representación en el parlamento de las comunidades indígenas y negras.

Véase Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p. 179.

<sup>115</sup> Entiéndase representación territorial como la respectiva para los cargos de elección popular en donde el voto es libre y secreto, y en donde vale el principio de la representación “un individuo un voto” con la idea de que todos los votos tienen el mismo peso apelando a la igualdad en el ámbito político, por encima de la desigualdad socioeconómica. Véase Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. P.108

<sup>116</sup> Debido a que los principales argumentos que defienden este tipo de representación, toman como base la premisa de que consultando directamente a los grupos objetivo de las políticas en la formulación e implementación de éstas, aumenta la probabilidad de una eficaz implementación, ya que al ser la burocracia corresponsable con las asociaciones voluntarias, se obtiene una mejor calidad gracias a la flexibilidad y experiencia de estas últimas. Además el gobierno puede operar en un marco de información más amplio al estar en contacto con los grupos afectados. Véase Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. P. 106. Por otra parte, la representación funcional, tiene como uno de los principales principios para su realización la argumentación entre ciudadanía y hacedores de *policy*, sin embargo, apunta el autor *...una de las dificultades para la institucionalización del debate dentro del proceso de policy, es que tiende a observarse bajo criterios puramente técnicos y prácticos. Dentro de la ciencia hay asuntos que no son de credibilidad por testimonio, sino de competencia profesional específica, es decir, están entrañados en la habilidad para establecer la verdad científica; y esto se establece*



A este respecto, Offe critica la postura de los que abogan por la representación funcional por encima de la representación territorial:

*...pretender que la representación funcional prime sobre la territorial es aceptar una exclusión social y objetiva mucho más aguda –provocada por los criterios de poder socioeconómico—que la que precisamente debería neutralizar el principio de la igualdad democrática.<sup>117</sup>*

Por lo tanto concluye Cunill:

*Tanto el pluralismo corporativo como una macro-regulación descentralizada pueden producir un reforzamiento de las desigualdades políticas y, por ende, sociales, transgrediendo con ello los contenidos normativos en los que se asienta la diferenciación entre el Estado y la sociedad bajo un marco democrático.<sup>118</sup>*

Para los que propugnan por una mayor participación ciudadana, es una premisa fundamental que la injerencia del ciudadano<sup>119</sup> en la gestión pública favorece el pluralismo y por tanto, promueve una mayor eficacia en la satisfacción de las demandas ciudadanas. Esta premisa encuentra su principal problema en la desigualdad política de los actores sociales, provocada por sus diferencias materiales de forma, que es necesario aminorar las diferencias en la distribución del poder (representado por la

---

*confiablemente por un debate con adversarios calificados.* Vid. Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; pp. 201-202. Otras puntos a favor de la representación funcional pueden encontrarse en Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no convencionales de participación” en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, pp. 176-184.

<sup>117</sup> Offe, Claus. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Editorial Sistema, Madrid, 1988. p. 154.

<sup>118</sup> Véase Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. p. 109.

<sup>119</sup> El ciudadano puede ser definido en términos de Quim Brugué como: *...miembro de la comunidad que reivindica su participación activa en la definición de objetivos políticos, así como su capacidad de perseguir intereses individuales y no solo políticos.* Vid. Brugué, Quim. “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa” en Revista del Clad Reforma y Democracia, No. 29, Junio 2004. en <http://www.clad.org.ve/reforma.html> del 16-09-04. Quim Brugué Área de Ciencia Política Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad Autónoma de Barcelona.

información, el poder económico, etc.), sin que al mismo tiempo se produzcan distorsiones en la formación de voluntad política.<sup>120</sup>

Además, agrega Edward P. Morgan, a pesar de que existan subsidios estatales y privados, usados para desarrollar las capacidades organizativas de las asociaciones de personas de bajos ingresos, tratando de aminorar sus diferencias socioeconómicas, afirma que:

*...gastan más tiempo en el mantenimiento de su organización y en los servicios que la constituyen que en mantener una política de abogacía..., todo lo cual redundaría en que las instancias de participación sean copadas por grupos de ingresos medios y altos.*<sup>121</sup>

Miguel Sánchez Morón concibe, como otro factor de crítica importante, el que los encargados de gestionar los recursos de las asociaciones ciudadanas terminan convirtiéndose, en la mayoría de los casos, en burócratas *de facto*, los cuales al final se encuentran más identificados con sus interlocutores de la burocracia que con los grupos a los que representan. Por lo tanto, finaliza afirmando:

*...la representación funcional, sin criterios de “publicación” al interior de cada categoría social, es de hecho una fuente de distorsiones y elitización.*<sup>122</sup>

Otro punto a debatir, es la injerencia del aparato estatal en la selección de las organizaciones, que abogan por intereses sociales, ya que se abre la posibilidad de que se otorgue mayor importancia a aquellas organizaciones que representen intereses en donde se vean reflejados los propios intereses gubernamentales, lo cual vendría siendo otra forma de distribución desigual del poder.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> *Ibidem* p. 109-110.

Referente a la pérdida de autonomía de las organizaciones populares del “Asociaciones civiles” vid. Millán, Armando. La Compleja Construcción de la Autonomía de las Organizaciones del Asociaciones civiles: El Caso de los Comedores Populares en el Perú, ponencia presentada en el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Asociaciones civiles (ISTR), realizado en Buenos Aires del 12 al 14 de setiembre del 2001. consultada en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03.

<sup>121</sup> Morgan, Edward P. “Technocratic versus Democratic Options for Educational Policy”, en De Sario, Jack y Langton, Stuart, Citizen Participation in Public Decision Making, Greenwood Press. Westport. p.187.

<sup>122</sup> Sánchez Morón, Miguel. Participación de la sociedad civil en programas sociales: el caso español. Mimeo, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1995. p. 67.

<sup>123</sup> Cunill Grau, Nuria. Repensado lo público..., p. 112.

Dentro de esta misma perspectiva, la cooptación por parte del Estado de las organizaciones ciudadanas, para la movilización colectiva en nombre de programas al servicio de la comunidad, tiene un impacto nocivo cuando se da por motivos clientelares, ya que en primera instancia las organizaciones ciudadanas pierden su autonomía relativa frente al aparato estatal y en segundo lugar, la frustración provocada por los pocos beneficios obtenidos por los programas, generarán renuencia por parte de la ciudadanía hacia nuevos programas implementados por el Estado.<sup>124</sup>

La creación de órganos de control social por parte del Estado como único medio articulador de las demandas sociales y como medio evaluador de los programas, no es deseable. Cunill subraya que, la formación de las políticas y la evaluación de los resultados de la acción administrativa no deben estar incluidos en un mismo órgano, puesto que “no es deseable que sea juez y parte”. Por otro lado, en caso de ser éste el único medio institucionalizado de control ciudadano, se debe cuidar la no exclusión de aquellas formas de representación distintas a los órganos de control. Además, los organismos de control social deben ser lo suficientemente abiertos de manera tal, que puedan incluir a los actores gubernamentales, organizaciones sociales territoriales y funcionales, individuos aislados, etc.<sup>125</sup>

Una limitante importante para los órganos de control social, es que, a mayores atribuciones técnicas o a mayor cobertura territorial, es menor la asistencia de los ciudadanos a las juntas. Cunill enumera las posibles causas:

- 1) No toda la ciudadanía tiene los conocimientos técnicos (como se puede apreciar en el caso de la fiscalización en materia financiera) para evaluar, por ejemplo, presupuesto, o programas de urbanización. Esto tiene como resultado que las ONG's y los gremios empresariales acaparen estos rubros.
- 2) No todo el público se encuentra dispuesto o en posibilidades de asumir el costo de oportunidad en cuanto a la inversión de tiempo y dinero, con el fin de ser parte de las juntas de los órganos de control o para ocupar cargos directivos en las mesas de trabajo.<sup>126</sup>

Cunill también advierte que la eficacia del control social depende de la autonomía del poder judicial y el establecimiento de sanciones expresas para la Administración Pública, de manera que las

---

<sup>124</sup> Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no convencionales de participación” en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, pp. 188-189.

<sup>125</sup> Archivo PDF. Extracto de Cunill Grau, Nuria. “Responsabilización por el control social” pp. 293-301. publicado en: La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Consejo Científico del CLAD. Coord., Buenos Aries: CLAD, BID, EUDEBA, 2000, 346 pp. En [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) 22-07-03.

<sup>126</sup> Ibidem p. 3.

demandas ciudadanas tengan un respaldo jurídico, que se vea plasmado en acciones jurídicas, que castiguen los actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos.<sup>127</sup>

Existe otro factor de resistencia por parte de la burocracia estatal hacia la participación ciudadana, bajo el supuesto de que la ciudadanía trabaja con información incompleta y no tiene la suficiente experiencia profesional para el diseño e implantación de políticas y programas, lo cual se ve reflejado en retrasos, conflictos y elevación de los costos de operación.<sup>128</sup> Este enfoque eficientista, a corto plazo, ha tenido como resultado la búsqueda de la eficiencia casi inmediata dentro de los proyectos comunitarios, los cuales, en el mediano y el largo plazo, no resultan ser sustentables, debido a la ineficacia del Estado para permitir la formación de capital social.<sup>129</sup> Al ser analizado este problema, desde el punto de vista de la racionalidad instrumental, daría la razón a los burócratas; empero, si lo analizamos desde el punto de vista de la teoría democrática, encontramos que la inclusión de actores sociales en la gestión gubernamental da pie a la deliberación pública, lo que permite la negociación dentro de las posturas involucradas, y puede redundar en decisiones que aminoren los costos políticos y de implementación<sup>130</sup> de las políticas en discusión.<sup>131</sup>

Parte de la renuencia a la participación ciudadana, por parte de la burocracia, tiene que ver con aspectos propios de la formalidad burocrática, como la verticalidad, el orden, la jerarquía, los procesos rutinarios, formalmente regulados, y una visión autoritaria del liderazgo, los cuales chocan con los aspectos necesarios para la participación ciudadana como son la cooperación, horizontalidad, flexibilidad, la gerencia adaptativa y la subordinación a los fines más que a los medios. Ambas culturas organizativas suelen entrar en conflicto al momento de cooperar entre sí, por lo que la primera, en la mayor parte de las ocasiones, pone todo tipo de obstáculos a las acciones ciudadanas.<sup>132</sup>

Un obstáculo más, para la inclusión de actores sociales en la gestión gubernamental, según Walter A. Rosenbaum, es el desconocimiento, por parte de la burocracia, de los móviles de la acción

---

<sup>127</sup> Ibidem p. 6

<sup>128</sup> Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público..., p. 122.

<sup>129</sup> Kliksberg, Bernardo. "Seis tesis no...", 185-186.

<sup>130</sup> El camino que va de la hechura de *policy* (entendida por Omar Guerrero como la acción o inacción del gobierno) a la implementación, en palabras del autor *...no constituye un proceso lineal sino un movimiento fluctuante integrado por fragmentos que se deben vincular mediante procedimientos de cooperación, o que se pueden desvincular por el influjo del conflicto*. Vid. Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 176.

<sup>131</sup> Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público..., pp. 114-115.

<sup>132</sup> Kliksberg, Bernardo. "Seis tesis no..." p. 187.

colectiva, lo cual conlleva, al fracaso de programas estatales, encargados de fortalecer el pluralismo, ya que sólo atraen una audiencia limitada conformada en su mayoría por:

- a) *representantes de intereses organizados que ya tenían una presencia activa en los asuntos de la agencia; b) voceros de otras agencias gubernamentales, y c) personas con altos niveles de educación y de madurez política.*<sup>133</sup>

A lo anterior podemos añadir, no sólo el desconocimiento por parte de la burocracia del accionar colectivo, sino también de la concepción peyorativa de la burocracia hacia las comunidades pobres, al argüir que dichas comunidades son prácticamente incapaces de aportar algo a los programas, debido a su debilidad educativa y cultural. Dicha concepción es errática, ya que como hemos mencionado a lo largo de este trabajo, lo importante para los programas de participación ciudadana es el capital social<sup>134</sup>, el cual poseen las comunidades de escasos recursos como: valores compartidos, cultura, tradiciones, sabiduría acumulada, redes de solidaridad, expectativas de comportamiento recíproco, etc.<sup>135</sup> El fortalecimiento de la cultura<sup>136</sup> es directamente proporcional a la autoestima colectiva, y la autoestima colectiva es uno de los factores primordiales en la conformación del capital social. Por lo tanto, canalizar recursos hacia la cultura no es un gasto sino una inversión, que no se debe medir precisamente en términos económicos sino en términos de impacto en las relaciones sociales.<sup>137</sup>

De hecho, en casos como los programas de educación en Pasto, Colombia, se han creado “círculos virtuosos” entre gobierno local, ONG’s y padres de familia, a lo que el Alcalde Antonio Navarro

---

<sup>133</sup> Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público..., p. 119.

<sup>134</sup> De hecho según investigaciones de Narayan y Pritchett concluyen: *...los canales identificados por los que el capital social incrementaba los ingresos y la solidez económica de la magnitud de los efectos del capital social sugieren que el capital social es capital y no meramente un bien de consumo.* La cita de Narayan y Pritchett fue sacada de Kliksberg, Bernardo; “El rol del capital...”, p. 30.

<sup>135</sup> Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no...” p. 188.

<sup>136</sup> Según el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, la cultura es definida como: “Resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos y de afinarse por medio del ejercicio las facultades intelectuales del hombre”. En la edición de 1984, figura: “Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social, etc.”. Para la acepción “popular”, agrega: “Conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo”. Vid. Sosnowski Saúl, “Apuestas Culturales al desarrollo integral de América Latina” en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, p. 271.

<sup>137</sup> Kliksberg, Bernardo; “El rol del capital...”, pp. 49-50.

afirma que es en las comunidades rurales donde es más fácil implementar este tipo de programas, puesto que la cohesión social fortalece la participación.<sup>138</sup>

Otro desafío a la participación, es la resistencia por parte de la sociedad a la misma participación, lo cual encuentra varias explicaciones: como son los costos de oportunidad que conlleva la participación para los sujetos sociales y los factores que pueden generar o inhibir a los individuos de asociarse voluntariamente.<sup>139</sup>

Desde el enfoque de Mancur Olson, circunscrito a la distribución de los bienes públicos, la indivisibilidad de éstos inhibiría la participación de los individuos en la generación de dichos bienes<sup>140</sup>, ya que de igual manera todos los individuos se verían beneficiados, lo cual fundamenta la teoría del “gorrón” o el “freerider”. Por lo tanto, una forma eficaz de incentivar la participación es la de ofrecer incentivos adicionales a tales bienes que incluso pueden ser de orden material.<sup>141</sup>

Esta visión economicista encuentra su crítica en el sentido que plantea sus bases teóricas primordialmente en el análisis del comportamiento económico del individuo por encima de la comunidad y en el principio de utilidad por encima de otros aspectos como: la responsabilidad colectiva, visión compartida y valores de solidaridad, cohesión social, clima de confianza y grado de organización, por lo que sus valoraciones resultan cortas para hacer un diagnóstico general.<sup>142</sup>

En este sentido Amartya Sen concluye lo siguiente:

*Es extraordinario que la economía haya evolucionado por una vía que caracteriza la motivación humana de un modo tan estrecho. Es extraordinario porque se supone que la economía está preocupada por la gente real. Es difícil creer que esa gente esté completamente no afectada por el tipo de examinación que plantea la pregunta socrática “¿cómo debería uno vivir?”. La gente que la economía estudia realmente, ¿puede no*

---

<sup>138</sup> Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. Decentralizing Development..., pp. 207-208.

<sup>139</sup> Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público..., p. 119-120.

<sup>140</sup> Por su parte Mancur Olson concibe que *...toda empresa colectiva derivada en acciones para proveer bienes y servicios públicos, tales como la defensa nacional, seguridad pública y administración de justicia, implica una dificultad de realización. La formación de grandes asociaciones voluntarias para realizar materias de interés público, sólo es posible si hay condiciones especiales. Al respecto, es necesario que puedan derivar beneficios separables de una magnitud suficiente para justificar el costo de la membresía en su conjunto o puedan ser coaccionados para asumir su parte de los costos.* La anterior cita fue extraída de Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999; p. 124.

<sup>141</sup> Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público..., p. 120.

<sup>142</sup> Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no...”, p. 186.

*estar afectada por esta resonante cuestión y seguir exclusivamente el rudimentario razonamiento duro que le atribuye la economía moderna?*<sup>143</sup>

*...la exclusión de todas las motivaciones y valoraciones diferentes de las extremadamente estrechas del interés personal es difícil de justificar en términos de valor predictivo y también parece tener un soporte empírico dudoso*".<sup>144</sup>

Desde la óptica de la "teoría de juegos", hay un cierto acuerdo en que la cooperación se facilita en la medida que los actores se encuentran involucrados en juegos, que se repiten indefinidamente; de manera tal, que los desertores sean castigados en cada ronda, limitando el número de jugadores o la existencia de información abundante acerca del comportamiento de cada jugador, así pues, los estímulos de castigo y recompensa son los más utilizados dentro de estas perspectivas.<sup>145</sup>

Por otra parte, Robert D. Putnam, apunta que la asociación voluntaria de individuos se facilita en un contexto de *...normas de reciprocidad generalizada y redes horizontales de compromiso cívico...*, lo cual es nombrado con el término de "capital social",<sup>146</sup> por tanto concluye: *...la clave para que la democracia funcione consiste en la formación del "capital social" en los sentidos especificados*.<sup>147</sup>

Hirschman, por su parte, se basa en la premisa de que la sociedad va de las esferas pública y privada cíclicamente, arguyendo que la decepción con una esfera trae como consecuencia el regreso a la otra. Esta concepción se encuentra fuertemente ligada a los costos de oportunidad por parte de los actores privados, que se involucran en actividades públicas, los cuales, al ser demasiado altos, provocan cierta decepción en los actores y los hace volver al ámbito privado.<sup>148</sup> Cabe señalar, que

---

<sup>143</sup> La cita de Amartya Sen fue extraída de Kliksberg, Bernardo. "Seis tesis no convencionales de participación" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, p. 187.

En cuanto a la reconquista del enfoque social de la economía, un esfuerzo importante fue la realización del Foro Social Mundial realizado en la ciudad de Porto Alegre Brasil, o la creación de organismos internacionales como la Sociedad Internacional de Investigación del Asociaciones civiles .

<sup>144</sup> *Ibidem* p. 186.

<sup>145</sup> Cita tomada de Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad; p. 120

<sup>146</sup> Otra definición de "capital social" por el mismo Putnam es: *...la trama de confianza y cooperación desarrollada para el logro de bienes públicos*. Vid. Lechner, Norbert. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, p. 113.

<sup>147</sup> Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad; p. 120-121.

<sup>148</sup> A este respecto véase Hirschman, Albert O. Interés privado y acción pública; FCE., México, 1986. pp. 148-149.

esta definición podría ser enmarcada dentro del ámbito del utilitarismo. Sin embargo, el propio Hirschman, concibe el término de capital social y de hecho apunta:

*...a diferencia de otras formas de capital, el capital social es el único que aumenta con su uso.*<sup>149</sup>

Nos encontramos también con el postulado neoinstitucionalista, el cual parte de la premisa fundamental de que un cambio en el diseño institucional<sup>150</sup> puede modificar las prácticas políticas, pero por sí solo no es suficiente, debido a las otras limitantes que ya hemos descrito en este texto.<sup>151</sup> Hasta ahora, la representación funcional y la visión del ciudadano como cliente o consumidor no han cumplido con los elementos de deliberación e igualdad, sino sólo en tanto los ciudadanos son consultados con fines instrumentales.<sup>152</sup> En contraparte, la posibilidad institucional de iniciar o cuestionar políticas, por parte de la ciudadanía, es una forma de incluir realmente a ésta dentro de la toma de decisiones estatales y de una posibilidad real por parte de la ciudadanía de intervenir en la institucionalidad estatal. La ciudadanía realmente participativa y poseedora de una autonomía relativa al Estado depende del grado de “capital social”, el cual tiene su referente en redes horizontales de solidaridad que permitan una “racionalidad discursiva”<sup>153</sup> en la toma de decisiones.<sup>154</sup>

Cunill afirma, que cuando los actores sociales como sujetos de la participación son construidos por el Estado, mediante la creación de instancias especiales, se corre el riesgo de que las organizaciones

---

<sup>149</sup> La paráfrasis de Hirschman fue hecha por Kliksberg en Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no...”, p.188.

<sup>150</sup> Por su parte, Cunill basada en los desarrollos teóricos de James G. March y Johan P. Olsen, anota que: *El término “institución”... no sólo se aplica pues, a los sistemas que son organizados formalmente, sino a la colección de prácticas y rutinas interrelacionadas, a veces formalizadas en reglas formales y leyes y a veces menos formalmente especificadas.* Cita tomada de Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad; p. 142.

<sup>151</sup> *Ibidem* p. 122.

<sup>152</sup> Sin embargo, es rescatable la visión del ciudadano como cliente, en la medida que el ciudadano contribuye con sus impuestos, obtiene el derecho de poder evaluar el trato que recibe por parte de los servicios gubernamentales. Vid. Uvalle Berrones, Ricardo. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en Revista Convergencia, p. 279. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.

<sup>153</sup> Para Habermas la “racionalidad discursiva” es la base de la validez fáctica y legitimidad suficiente para la creación del derecho, es decir, el derecho en tanto se apegue a los procedimientos discursivos es legítimo y por tanto válido. Vid. \*García Amado, Juan Antonio. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, Segunda reimpresión enero de 2001. pp. 17-101.

<sup>154</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... pp. 168-169.



sociales preexistentes entren en pugna con los canales institucionales del Estado, y que se promueva su desintegración.<sup>155</sup>

Por lo tanto, para hablar de relaciones virtuosas entre Estado y sociedad es necesaria, como dijimos anteriormente, la autonomía política de ambos, planteando políticas que no pretendan enajenar el capital social ya desarrollado, a la vez que preserven la autonomía institucional de las asociaciones voluntarias de participación autosustentables financieramente.<sup>156</sup>

Experiencias como la de los DOPs “encuesta de opinión deliberativa” (deliberative opinion poll) propuesta por James Fishkin, los “jurados políticos” o jurados de ciudadanos, experimentada por el Jefferson Center for New Democratic Processes de Minnesota, los “paneles de ciudadanos”, las “conferencias de consenso”, el “modelo de los tres pasos”, propuesto por Ortwin Renn et al., se basan en la posibilidad de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones<sup>157</sup> gubernamentales, apelando a los principios de igualdad, pluralidad y deliberación. Estas experiencias poseen elementos tales como la aleatoriedad en la elección de los miembros de la ciudadanía involucrados, la inclusión de un *staff* de expertos, que realizan labores de apoyo técnico para los participantes o de mediador neutral entre las partes, grupos pequeños de no más de 25 personas y la inclusión de representantes de grupos de interés en la deliberación.; al ser los implementadores concientes de los costos de oportunidad que conlleva la inversión de tiempo en la participación, el número de horas está bien delimitado y se les remunera económicamente a los participantes por el tiempo invertido en la participación.<sup>158</sup>

Kliksberg apunta que para que exista una participación activa es necesario delegar el poder decisorio a la ciudadanía, lo que genera lazos de cooperación entre las organizaciones civiles y el gobierno,

---

<sup>155</sup> En cuanto a este supuesto, Cunill pone como ejemplo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) implantado en México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ya que afirma: *Este programa de ámbito nacional pretendía sustentarse, entre otros, en el principio del respeto de la organización social. Creó, sin embargo, más de 250.000 Comités de Solidaridad que de acuerdo con todas las evidencias disponibles se tradujeron en la lesión del tejido social preexistente.* Además éstas prácticas se tornaron altamente clientelares en la medida que los recursos estatales se condicionaban a la construcción de tales comités. Cita tomada Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público... p 182.

<sup>156</sup> *Ibidem* p. 183.

<sup>157</sup> Respecto a este tema Giovanni Sartori, se encuentra en total desacuerdo en cuanto a formas de democracia directa sea cual fuere, apelando a que a pesar del creciente grado de instrucción que ha presentado la humanidad, sigue siendo una constante la poca *competencia cognoscitiva* que posee el *demos* en materia política. El autor basa sus supuestos en encuestas realizadas por los medios de comunicación, las cuales revelan que sólo un 5% de la población, en el caso de los Estados Unidos de América, se interesan en los temas relacionados con la política. Véase, Sartori, Giovanni; HOMO VIDENS. La sociedad teledirigida; Ed. Taurus pensamiento. España, 1998. pp. 124-130.

<sup>158</sup> Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público..., pp. 172-179.

que se ven reflejados tanto en beneficios para la comunidad como para el partido político en el poder como es el caso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil.<sup>159</sup>

Otro punto en contra del desarrollo de la participación ciudadana, es la desintegración social vinculada a la globalización<sup>160</sup> y a la ética de la cultura de la posmodernidad<sup>161</sup>, aunados a los cambios económicos, que polarizan cada vez más el ingreso de los ciudadanos, fragmentando a la sociedad, en el caso latinoamericano, debido a los efectos excluyentes de políticas de ajuste y liberalización económica y por otra parte, el resquebrajamiento de las redes horizontales de comunicación, en palabras de Cunill:

*...es reconocido que la extensión de la indiferencia recíproca, que es característica de las relaciones mercantiles, al ámbito de necesidades distintas de las subsistencia material, tiende a destruir la individualidad y la solidaridad de las relaciones interpersonales.*<sup>162</sup>

En este mismo sentido, Norbert Lechner afirma que la delegación de algunos servicios, que ejercía anteriormente el Estado como la salud o la educación, a la iniciativa privada en la mayor parte de los países de América Latina, ha tenido como consecuencia, según revelan estudios empíricos del

---

<sup>159</sup> Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no...”, p. 189-190.

<sup>160</sup> Hablar de la globalización implica hablar de un proceso, complejo y contradictorio. Complejo en la medida que ciertos problemas que eran locales, actualmente son afrontados en el ámbito internacional, gracias a las nuevas tecnologías del manejo de la información que han potenciado a los medios de comunicación masiva, así como a las nuevas redes informáticas. Por otro lado, es un proceso contradictorio, en la medida que la globalización puede ser entendida dentro de un punto de vista, económico, político y social, en donde lo económico ha tenido graves consecuencias en la medida que ha excluido a un mayor número de individuos de la posibilidad de mejorar su *status quo*, sin embargo, la ampliación de los derechos y por otra parte la conformación de una ciudadanía global ha permitido en cierta medida una forma de defensa ciudadana frente a los programas económicos y políticos propuestos desde organismos supranacionales. Si bien, la construcción de una ciudadanía global en donde converjan organizaciones que defiendan derechos ya establecidos o que busquen la conquista o la ampliación y fiscalización de nuevos derechos (como las organizaciones ecologistas, feministas o indigenistas) no garantiza la democratización de dichos grupos, sin embargo, si garantiza la ampliación de los puntos a discutir hacia ámbitos extraestatales. Sin embargo, advierte Richard Falk que se corre el riesgo inminente de una nueva forma de represión mediante la creación de estados militarizados supranacionales. Vid. Vargas, Virginia. Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03.

<sup>161</sup> Cunill haciendo paráfrasis de Ratino, resalta que: *La erosión de los sistemas de formación de capital humano, la aparición de subculturas anómicas que operan como alternativas de sobrevivencia, y en muchos casos, el reforzamiento de las prácticas de segregación, son algunas de las expresiones de la “matriz de relaciones humanas” que condicionan la prosperidad y equidad del pos-ajuste.* Ver, Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público...; p. 190.

<sup>162</sup> *Ibidem* p. 190.

PNUD, inseguridad e incertidumbre a nivel subjetivo, producto del temor de los individuos a ser excluidos del goce de dichos servicios, ya sea porque no cubren a la totalidad de la sociedad o porque su cobertura es inequitativa, debido a los principios de flexibilidad y competencia propios del mercado, que se ve reflejado en una tendencia a la baja del capital social. Esto es concebido por Norbert Lechner como la paradoja del caso chileno, ya que a pesar de ser éste, un país que ha incrementado su Producto Interno Bruto no obstante las crisis por las que ha pasado el continente y de haber disminuido los índices de pobreza y crecido en otros rubros de manera positiva, es un país que se ha visto afectado no sólo por los efectos propios de la represión de la dictadura, sino también por los cambios que han venido, consecuencia de la reforma del Estado.

Los valores del libre mercado como la competencia y la mejora del status económico como un fin, han llevado al individuo a sentir soledad e incomunicación. Además, anota Lechner, la gente no se siente parte de los cambios en el Estado, sino totalmente ajena a ellos, ya que éstos tienen que ver más con las relaciones entre “poderes fácticos” (políticos, ejército, grandes empresas, etc.) al margen de “las reglas del juego”, que con la incidencia de la ciudadanía en el ámbito público. De forma, que existe una desconfianza generalizada, provocada por irrespeto al Estado de derecho, debido a la falta de efectividad que han tenido las instituciones básicas del civismo como el parlamento, la justicia y los partidos políticos, todo lo anterior en detrimento del compromiso cívico. Además, los individuos tampoco se sienten parte de los beneficios que propone dicho cambio, por lo que es importante, para estos periodos de cambio, revalorar lo subjetivo e incluirlo en las políticas de cambio estructural con el fin de no perder el capital social.<sup>163</sup>

Por último, apunta Lechner, es indispensable para la creación de “capital social” la obtención de resultados por medio de los “proyectos colectivos” voluntarios; de lo contrario, puede ser lesivo no sólo para la creación de compromiso cívico y cooperación, sino para la conservación del preexistente.<sup>164</sup>

Otro factor importante en la creación de capital social es la formación de valores como afirma Kliksberg:

---

<sup>163</sup> Lechner, Norbert. “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social” en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, pp. 102-120.

<sup>164</sup> *Ibidem* p. 122.

*...Los valores predominantes en un sistema educativo en los medios de difusión masiva, y otros ámbitos influyentes de formación de valores, pueden estimular u obstruir la conformación del capital social que, a su vez, como se ha visto, tienen efectos de primer orden sobre el desarrollo.*<sup>165</sup>

Los cambios actuales se han visto reflejados en el “miedo al otro”; es decir, a la desconfianza subjetiva de establecer relaciones de reciprocidad e interdependencia, no en el ámbito de la convivencia social, pero sí en cuanto a emprender “proyectos colectivos”. Así entonces, nos encontramos en un panorama social, en el cual hay un alza en las aspiraciones de superación personal y espiritual. De ahí que proliferen actualmente numerosas sectas religiosas y grupos de apoyo en contraste a cierta indiferencia o repudio a las cuestiones de orden político. En palabras de Norbert Lechner:

*...la constatación de la discriminación y de la exclusión que vislumbra el sueño de bienestar...*<sup>166</sup>

De manera tal, que Lechner subraya:

*Ya no se trata de “cambiar el mundo” como en los años sesenta, sino de “cambiar de vida”, sea porque es lo más significativo, sea porque parece ser lo único que se puede cambiar*<sup>167</sup>.

Además, el problema de la cada vez mayor pérdida de soberanía económica y política, en la medida que las políticas macroeconómicas son conducidas en esferas posnacionales<sup>168</sup>, en parte, producto de la acumulación del capital, y en otra, debido a la disolución de un sistema mundial bipolar, en donde EE. UU. y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas eran los polos dominantes antagónicos y

---

<sup>165</sup> Kliksberg, Bernardo; “El rol del capital...”, p. 33.

<sup>166</sup> Lechner, Norbert. “Desafíos de un desarrollo...”, pp. 110-111.

<sup>167</sup> *Ibidem* p. 110.

<sup>168</sup> Grau, Nuria; Repensando lo público...; pp. 189-190.

Un análisis general de la soberanía económica y política latinoamericana basada en la historia geopolítica de la relación E. U. A.-Latinoamérica puede encontrarse en \*Vargas-Hernandez, José G. Algunos mitos, estereotipos, realidades y retos de Latinoamérica en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03

por ende equilibrantes de la política internacional, sirviendo uno a otro como su contrapeso. Sin embargo, con el fin del bloque soviético, vemos el fin del equilibrio internacional y el comienzo de una nueva era, en donde los E. U. A. reclaman y ejercen su papel de potencia hegemónica internacional, incluso por encima del derecho internacional y los organismos encargados de hacerlo valer. Todo esto, bajo el estandarte de la seguridad nacional y, más aún, de la protección mundial en contra del terrorismo, emprendiendo, así, campañas bélicas y servicios de inteligencia, que trabajan conjuntamente con otros países, en los cuales, se cree, existen amenazas para los intereses económicos estadounidenses.<sup>169</sup>

Desde otro punto de análisis, la participación ciudadana puede ser vista como una forma de control social sobre la administración pública. Respecto a esto, Cunill enumera dos formas de control social<sup>170</sup>: el modelo burocrático y el de mercado. El primero asume el control social sobre la administración pública sólo por medio de los representantes electos, con base en comandos y controles jerárquicos. Separando la actuación de la política y la administración y apelando a la supremacía de la política sobre la administración. Dicho modelo, descansa sobre los siguientes supuestos:

- 1) La administración pública ostenta un carácter neutral, puesto que se encuentra separada de las instancias formadoras de políticas.
- 2) El aparato burocrático siempre actuará de la manera más eficiente para la implementación de las políticas.
- 3) El público sólo puede injerir en la administración pública por medio de las elecciones de los gobernantes.

Los anteriores supuestos encuentran las siguientes limitantes:

- 1) Las elecciones no garantizan la “responsabilización” de los políticos.
- 2) La administración no puede estar separada de la política, ya que la implementación de las políticas es un proceso inherentemente político, así como la eficiencia no es una característica intrínseca a todas las acciones burocráticas.

---

<sup>169</sup> Lock, Peter. “Caminos para salir de la violencia: experiencias y características en otras regiones de crisis --¿Transferibles a Colombia?--” Conferencia central realizada el 17 de junio de 2003 dentro del marco del Foro Social Mundial Temático en Cartagena de Indias, Colombia. Vid. [http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=19964#\\_ftnref6](http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=19964#_ftnref6) 30-10-03.

<sup>170</sup> Tomado de Cunill Grau, Nuria. "Responsabilización por el control social" (p. 271-276), en: La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Consejo Científico del CLAD, coord. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. - 346 p. ISBN 950-23-1133-7 Actualizado por Nelson De Freitas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003 [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) 22-07-03.

3) La “responsabilización” de la administración pública no sólo puede ser exigida por los políticos. El modelo de mercado, se apoya en el principio que sólo los consumidores pueden exigir rendimiento de cuentas por medio del mercado, pues es éste el ámbito en el que pueden expresar mejor sus preferencias.

Dicho modelo se caracteriza por los siguientes supuestos:

- 1) El mercado expresa mejor los intereses de la ciudadanía que los políticos.
- 2) El usuario de los servicios públicos puede exigir la “*accountability*” directamente a la administración pública.

Sin embargo, este modelo encuentra estas limitantes:

- 1) La “*accountability*”, por medio del mercado, sólo puede ser exigida por aquellos individuos que no sean excluidos del consumo debido a su nivel económico.
- 2) No siempre es posible introducir (o replicar) los mercados en la administración pública.
- 3) El enfoque de ciudadano como usuario sólo abre las oportunidades de expresión individual, expresado en encuestas de opinión, quejas, etc.
- 4) La participación social se relega a micro-espacios (la escuela, el hospital, etc.), así como a su despolitización, al basarla en la experiencia técnica de los sujetos sociales (la cogestión administrativa).
- 5) El poder de la administración pública parece reforzarse en detrimento de la política y de la ciudadanía.
- 6) La ciudadanía se transforma en una concepción atomista de la sociedad.

Por tanto, Cunill propone como posible solución el siguiente modelo<sup>171</sup>:

## EL CONTROL SOCIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

### Fijando límites a una nueva concepción del Control Social

El control social sobre la Administración Pública:

Una primera aproximación a las respuestas

<b>Quiénes</b>	Cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.
<b>Cómo</b>	Monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto: - Pasadas: resultados - Futuras: formación de decisiones y políticas
<b>Con qué</b>	En cualquier circunstancia, en condiciones de AUTONOMÍA Recursos efectivos para forzar la observancia de los deberes administrativos, sean estos: - Directos: poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc. - Indirectos: acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial. - Transparencia de la Gestión Pública.
<b>Dónde</b>	Desplegado sobre: - Núcleo estratégico de la Administración Pública - Servicios públicos

Las oposiciones por parte del gobierno a la participación ciudadana enumeradas anteriormente, el Grupo de Desarrollo Participativo del Banco Mundial (1994), afirma que *...no utilizar los modelos participativos significará “costos de oportunidad” en todos los aspectos organizativos planteados. Pero además, facilitará la generación “costos directos” que atentarán contra el cumplimiento de las metas,*<sup>172</sup> como los enumerados a continuación:

- ⇒ *una falta de apoyo y de sentido de propiedad que impide el aprovechamiento de los servicios, reduce la continuidad del beneficio y limita la recuperación de los costos del proyecto;*
- ⇒ *un sentido de indiferencia y de dependencia del Estado, determinante de que los ciudadanos vean que tienen poca o ninguna voz en su propio desarrollo;*

---

<sup>171</sup> Tomado de Nuria Cunill Grau, "Responsabilización por el...", en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) 22-07-03.

<sup>172</sup> Vid. Kliksberg, Bernardo. "Seis tesis no convencionales de participación" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000, p. 178.

- ⇒ *el malestar y el resentimiento, cuando los proyectos o políticas son impuestos, y la limitación del aprendizaje y de la creación de nuevas alternativas por parte de los actores clave;*
- ⇒ *los costos financieros, de tiempo y oportunidad adecuados, que el Banco y los actores clave intercambiaron, hacen que se identifiquen mutuamente y se comprometan unos con otros;*
- ⇒ *la dificultad para asegurar que los actores clave y sus prioridades reales están expresados apropiadamente por las personas que los representan;*
- ⇒ *el riesgo de ahondar diferencias y conflictos preexistentes entre subgrupos de interesados con distintas prioridades e intereses;*
- ⇒ *la generación de expectativas imposibles de cumplir, y*
- ⇒ *la posibilidad de que las elites poderosas y más organizadas tomen el mando y excluyan a la gente de escasos recursos y a los grupos marginados.*<sup>173</sup>

Hasta aquí hemos visto lo importante que es la participación ciudadana para una nueva forma de gerencia pública, la cual ve en la participación y deliberación públicas la manera de crear nuevos modelos de gestión.

Kliksberg propone lo siguiente como herramientas importantes para seguir enriqueciendo a la participación ciudadana:

- 1) La importancia de los análisis de implementación de los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de comprender y documentar aquellos factores que presenten pros y contras dentro de la ejecución de dichos proyectos. Un buen ejemplo de esto es el análisis de Narayan de 121 proyectos de servicios de agua potable, de los cuales concluye tres puntos favorables para el éxito en la implementación de mecanismos participativos:
  - a) *en cuanto a los beneficiarios de los proyectos:*
    - obtención del compromiso de los beneficiarios antes de la implementación del proyecto, e incidencia del grado de organización de los beneficiarios;*
  - b) *en cuanto a las agencias ejecutoras de los proyectos:*
    - avance de la participación como meta central de sus proyectos;*
    - consiguientemente, monitoreo sistemático de cómo están adelantando las “metas de participación comunitaria”;*

---

<sup>173</sup> Idem.



*--indicación de los incentivos y reconocimientos por las iniciativas de los miembros de la organización que hagan sus aportes al avance de la participación;*

*--fuerte orientación de la agencia para aprovechar el conocimiento de la comunidad, y*

*--firme disposición de la agencia para invertir en la capacitación de la comunidad.<sup>174</sup>*

- 2) La consulta del conocimiento acumulado, es decir, la revisión de toda aquella documentación referente a las prácticas de organización ciudadana.
- 3) El apoyo estatal es vital para subsidiar dichas experiencias participativas. El Estado debe desarrollar políticas en todos sus ámbitos de gobierno, que permitan el desarrollo de la formas de participación ciudadana.
- 4) Desarrollar lazos entre todas aquellas fuerzas que propugnan por la participación ciudadana (como los municipios, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones vecinales, comunidades religiosas que trabajan en el campo social, organismos internacionales y las poblaciones impactar) para que trabajen conjuntamente en pos de mayores beneficios, de mayor participación, de la protección de experiencias ya implementadas, de la búsqueda de democracias ampliadas, del fortalecimiento de la investigación y así como el de otros campos que tengan que ver con la aplicación de la participación.
- 5) Una opinión pública informada acerca de los pros y contras de las experiencias participativas, con el fin de que el tema de la participación ciudadana trascienda a los especialistas para volverse un tema de conocimiento del público.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> *Ibidem* pp.191-192.

<sup>175</sup> *Ibidem* pp.191-193.

## 2.8.2. Principales obstáculos para la cogestión de recursos públicos

Uno de los principales obstáculos para las organizaciones del “asociaciones civiles” y para el empoderamiento de la sociedad es: por una lado la propia sociedad, ya que como apunta Zilocchi, en su análisis de la sociedad argentina, ésta se encuentra fragmentada, producto de un individualismo y preocupantes grados de anomia como efecto de cómo afirma el autor cuestiones culturales externas de carácter estructural como: *...una democracia muy reciente y cíclicos períodos autocráticos anteriores...* Además, remarca Zilocchi:

*...quizá producto de la coyuntura actual, en la que la incertidumbre parece acentuar las tendencias a un individualismo defensivo, generado por el creciente desempleo, la reducción del salario, el temor a la pérdida y a la precarización del trabajo, el incremento del tiempo laboral socialmente necesario para solventar los costos de reproducción familiar; todo ello acompañado por procesos políticos e institucionales “deslegitimadores” del sistema democrático –corrupción, impunidad, frivolidad, etcétera—que conducen a una pérdida general de la credibilidad.*<sup>176</sup>

Hablamos de una realidad cotidiana que como dice el autor:

*...presenta una economía socialmente fragmentante y excluyente, que provoca la atomización de los intereses y debilita las posibilidades de integración.*<sup>177</sup> Por otra parte, Zilocchi apunta otro obstáculo, como puede ser *la resistencia de los grupos de poder a perder espacios potenciales de acumulación, tal como la rentable construcción de obras y la explotación de los servicios públicos mediante formas monopólicas.*<sup>178</sup>

En conclusión la sociedad civil en América Latina ha llevado un proceso distinto al de Europa puesto que diversas coyunturas internas y multilaterales han retrasado la construcción de ciudadanía y el cumplimiento pleno de la institucionalidad democrática, pero sí acudimos a la historia, éste

---

<sup>176</sup> Zilocchi, Gustavo, “Autogestión social de obras y servicios públicos locales” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.*, p. 175.

<sup>177</sup> *Ibidem* p. 184. respecto a la atomización de los intereses véase también Puerta, Diana. [La participación comunitaria en la construcción y consolidación de asentamientos populares. El caso de dos barrios bogotanos.](http://www.utexas.edu/cola/depts/llilas/centers/claspo/Puertaparticipacion%20comunitaria.pdf) en <http://www.utexas.edu/cola/depts/llilas/centers/claspo/Puertaparticipacion%20comunitaria.pdf> 01-04-04.

<sup>178</sup> Zilocchi, Gustavo, “Autogestión social de...” p. 159.

cúmulo de decisiones humanas, podemos dar cuenta de los aciertos y errores en la construcción de la democracia que nos sirven como pauta para analizar y actuar de forma más eficaz en las coyunturas actuales con los medios institucionales, humanos, financieros, mediáticos, etc., disponibles.

La sociedad civil se encuentra en un momento difícil, es decir con pros y contras, por una parte cada vez se amplía más el campo de intereses a representar, por otra parte, cada vez se atomiza más la sociedad y de esta forma pierde quizás su fuerza más grande que es su número.

## Capítulo 3

### Las “veedurías ciudadanas” en Colombia

#### 3.1. Latinoamérica y Colombia democracia vs. poder económico: la participación ciudadana

Autores como Cornelius Castoriadis son poco optimistas en cuanto al rumbo de la sociedad capitalista moderna, avistando el posible peligro que se cierne sobre la sociedad en su conjunto si no se cambian los códigos, creación y parte del imaginario colectivo que llamamos sociedad.

La sociedad de mercado, según el autor, promueve la competencia por encima de la cooperación y el conformismo, por encima de la participación crítica y constructiva. Es decir, hace una distinción entre atomización y autonomía, la primera que tiene fuertemente ligada al conformismo y la segunda a la emancipación de la sociedad por medio de la creación, fruto de la autorreflexión.

Castoriadis ve a los actuales regímenes capitalistas como oligarquías liberales en constante pugna con las bases productivas y dentro de este proceso de conflicto y negociación mediante la protesta de los trabajadores asalariados organizados, se han podido ganar y mantener las libertades públicas, en palabras del autor:

*... por más paradójico que pueda parecer, la desaparición de esta protesta es lo que pone en peligro la estabilidad del régimen. Si el capitalismo pudo desarrollarse como lo ha hecho, ha sido porque los obreros se han defendido. No es seguro que el régimen pueda continuar funcionando con una población de ciudadanos pasivos, de asalariados resignados, etc.<sup>1</sup>*

La globalización ha tenido efectos negativos para el papel de los partidos políticos tanto como formadores de opinión como canalizadores de demandas e ideologías. La reestructuración económica ha debilitado el movimiento obrero y ha destruido o menguado los patrones corporativos de intermediación de intereses, que fueron los cimientos entre los partidos y la sociedad civil.

Las elites de negocios han aprovechado el incremento del poder estructural del capital privado para tener acceso directo a los cargos públicos, evitando así la intermediación partidaria.

---

<sup>1</sup> Castoriadis, Cornelius. “El ascenso de la insignificancia” en Castoriadis, Cornelius, Ciudadanos sin brújula, Ediciones Coyoacán, S. A. de C. V. México, D. F., Segunda edición 2002.

Las opciones políticas e ideológicas se han estrechado y apuntan hacia una racionalidad económica instrumental, antes que de clase o de representatividad partidaria. Esto inhibe a los “policy makers” de implementar políticas populistas con el fin de crear lealtad partidaria, lo cual es un nuevo reto al ir desapareciendo las estructuras corporativistas del Estado desarrollista, a la vez que se han agotado y se han creado nuevas formas de clientelismo.

Por otra parte, la menor intervención del Estado en la economía, como prestador de bienes y servicios, ha menguado la capacidad de convocatoria de los partidos, y el poder de influencia electoral vía la intervención directa en la economía durante el partido como gobierno.<sup>2</sup>

Actualmente los partidos políticos en Latinoamérica viven una crisis de institucionalidad y representatividad. Analistas como Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo<sup>3</sup> atribuyen dicha crisis al paso de una matriz-estadocéntrica a una sociocéntrica dentro de la coyuntura de una reforma democrática y una reforma económica que, al parecer, han entrado en contradicción, y han generado decisiones autoritarias, así como la creación de nuevos partidos desideologizados que, en un caso extremo e hipotético, podrían llegar a no representar a nadie. Al romperse los vínculos de los partidos con las bases políticas e ideológicas, que se habían gestado durante el periodo de la matriz estado-céntrica, dentro de la cual pueden encontrarse tres tipos de democracias: 1) Democracias con sistemas de partidos: Uruguay, Chile, Colombia y Costa Rica; 2) Partidos sin sistema de partidos, o partidos eje: México, Argentina, Bolivia y Paraguay; y 3) Políticos sin partido Brasil y Perú. Sea cual sea la clasificación, en algunos casos, nos encontramos con problemas de poca institucionalidad de los partidos que tendrá efectos negativos en cuanto a la inclusión de demandas e ideologías y sobre todo efectos negativos para la implementación de las políticas neoliberales.

La falta de representatividad se ve manifestada en la apatía electoral (lo cual no significa, en todos los casos una sociedad apolítica), en la formación de clientelismos e intereses privados dentro de los partidos.

Sin embargo, una institucionalidad rígida puede excluir a las bases políticas e ideológicas del partido, creando un terreno fértil para otras opciones populistas que pretendan cooptar a los

---

<sup>2</sup> Para ver más un análisis más esquemático de la historia y perspectivas de los partidos políticos latinoamericanos vid. Roberts, Kenneth. “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en le era neoliberal, Ed. HomoSapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina, 2002.

<sup>3</sup> Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza. “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en le era neoliberal, Ed. HomoSapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina, 2002.

marginados, lo cual genera inestabilidad en la medida que las posiciones partidarias son de clase y esgriman políticas y discursos radicales, de forma que es cada vez más difícil, para las opciones de centro, establecer alianzas con dichos partidos; prueba de esto, puede verse en el periodo de la Unidad Popular en Chile o el de la Unión Patriótica en Colombia.

A pesar de que los países latinoamericanos vivan formalmente en regímenes democráticos, los procesos históricos han llevado a éstos a la construcción de ambientes poco propicios para la pluralidad, el manejo institucional del disenso y la deliberación, como sería el caso del partido de Estado mexicano, que duró en el poder desde 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario, hasta el 2000 cuando el ahora Partido Revolucionario Institucional pierde las elecciones contra el Partido Acción Nacional sin embargo, no hay que olvidar el fraude electoral de 1988 en el que el Frente Democrático Nacional iba ganando las elecciones hasta el momento en que los sistemas de cómputo encargados del conteo de votos fallaron. El sistema mexicano tuvo como principal eje de su dinámica la cooptación de fuerzas vía el corporativismo y el populismo y éste se erige como única opción de deliberación.<sup>4</sup> También tenemos el caso chileno, el cual tiene una democracia marcada por la dictadura y el miedo, producto del terrorismo de Estado (como fue el caso de la casi total desaparición y exilio de los líderes de la Unidad Popular), y una nueva proliferación de partidos que tienen convergencia hacia el centro y sin ideologías marcadas, lo cual ha centrado la política hacia plataformas de campaña, que tienen como base principal la discusión de los programas administrativos más que divergencia en cuanto al modelo de país propuesto durante la dictadura.<sup>5</sup> O el caso de los partidos liberal y conservador en Colombia que por medio de la alternancia en el poder han sido la democracia más longeva de Latinoamérica, aunque poco representativa (como fue el caso del genocidio que vivió la Unión Patriótica) y también sin tendencias ideológicas que más que reformar, buscan la reproducción del sistema.<sup>6</sup> Bajo estas características, aquí ejemplificadas, vemos por un lado, la falta de representatividad de los partidos y por otro, la falta de deliberación real en éstos, ya que al haber cierto consenso en las decisiones políticas de fondo y no haber grandes diferencias ideológicas, el principio de la deliberación queda prácticamente excluido.

---

<sup>4</sup> Vid. Medina Peña, Luis. Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994, FCE, México, D. F. , 1995.

<sup>5</sup> Moulián, Tomás. Chile actual. Anatomía de un mito, Arcis Universidad, décimo novena edición,, Chile, 1998. y véase también Moulián, Tomás. “El sistema de partidos en Chile” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 2002.

<sup>6</sup> Más adelante profundizaremos más en el tema de los partidos colombianos.

Los cambios en el ámbito internacional, en cuanto a la concentración de capitales y la creación de instancias supranacionales, han tenido como consecuencia una desnacionalización de las relaciones políticas y sociales, plasmadas en un debilitamiento de los derechos laborales, así como de la capacidad de negociación sindical, que se había logrado dentro de los enfoques Keynesianos, aplicados dentro del Estado desarrollista. Esto, hace necesario abrir nuevos caminos de participación, que permitan al ciudadano una mayor libertad de información con referencia a las acciones gubernamentales, así como nuevos medios de comunicación política entre gobierno y ciudadanía.<sup>7</sup>

En Latinoamérica, la democracia y el autoritarismo se han esgrimido como alternativas para generar desarrollo y gobernabilidad. Sin embargo, ninguna de las dos formas de gobernar ha sido *per se* un medio eficaz para lograrlo. Se han buscado otros medios explicativos para entender qué factores han permitido un mayor grado de gobernabilidad, en el sentido de la capacidad del gobierno de implementar sus políticas, y se ha concluido que uno de los factores importantes es una fuerte institucionalidad, entendida desde la óptica de O'Donnell como *...patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y aceptados regularmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados, que en virtud de esas características, esperan continuar interactuando de acuerdo a las reglas y normas incorporadas (formal o informalmente) en esos patrones.*<sup>8</sup>

Dos ejemplos destacables de instituciones fuertes son México y Chile. El primero por cooptación de intereses y el otro, por haber reprimido los disensos por la vía del terrorismo de Estado y además,

---

<sup>7</sup> Vieira, Liszt. "Ciudadanía y control social" en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria. Op. Cit. Pp. 215-255.

Duchastel, Jules. La ciudadanía en las sociedades contemporáneas: entre globalización de los mercados y reivindicaciones democráticas, texto presentado en la mesa de trabajo "Ciudadanía y costos sociales: los nuevos marcos de regulación" organizada por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, España, 30-31 de mayo de 2002. en <http://www.chaire-mcd.ca/>

LAS DIVERSAS CONCEPCIONES DE LA CIUDADANÍA EN LA EDAD MODERNA Y SU SIGNIFICADO en

<http://www.accionesciudadanas.net/LAS%20DIVERSAS%20CONCEPCIONES%20DE%20LA%20CIUDADANIA%20EN%20LA%20EDAD%20MODERNA%20Y%20SU%20SIGNIFICADO.htm> 24-03-04

Acerca del tema de la representación y nuevas formas alternativas vid. Przeworski, Adam. "El Estado y el ciudadano", en Política y Gobierno, vol. V, #2, segundo semestre de 1998, CIDE. pp. 341-379. Véase también Przeworski, Adam. "Democracia y representación", en Metapolítica, Vol. 3, #10, 1999, pp. 227-257. En cuanto a la necesidad de la creación de una cultura de participación juvenil vid. Espinoza, Vicente. Ciudadanía y Políticas Públicas. Programas Públicos para jóvenes chilenos en la década del 90 en <http://www.utexas.edu/cola/depts/llilas/centres/claspo/Espinoza%20Jovenes%20y%20Políticas%20Sociales.pdf> 01-04-04.

<sup>8</sup> O'Donnell, Guillermo. ¿Democracia Delegativa?, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper Series, University of Notre Dame. Notre Dame, p. 5.

por instaurar un gobierno, en donde las principales decisiones económicas eran tomadas por expertos autónomos con respecto a intereses partidistas o privados, de forma que en palabras de Ducatenzeiler y Oxhorn: *Las instituciones, dentro de la sociedad civil y el Estado, constituyen el centro neurálgico de la problemática que confronta no sólo América Latina, sino la totalidad del mundo en desarrollo. No interesa cuán grande o pequeño es el Estado, o a qué grupos se les debe permitir participar en política, sino cómo están organizados el Estado y la sociedad civil.*<sup>9</sup>

En el caso chileno, se vivió una dictadura militar que permitió la creación de la llamada “democracia protegida”, la cual, según Tomás Moulian, puede verse teóricamente en los postulados de Hayek. La “democracia protegida” se vivió en Chile, en términos de Moulian, como: *...un dispositivo constituido por dos elementos principales: leyes políticas de rango constitucional, elaboradas entre 1977 y 1989, y un sistema de partidos, que se fue formando desde 1983.*<sup>10</sup> Dicho dispositivo pretende preservar el neocapitalismo, manteniendo al margen aquellas propuestas que pongan en peligro al sistema económico y por otra parte, proteger a los tecnócratas y a los sistemas de toma de decisiones de cualquier influencia política, fortaleciendo el principio de racionalidad económica por encima de cualquier ambición política.<sup>11</sup>

Abordando el caso particular de Colombia, encontramos que la democracia colombiana es la segunda más longeva en nuestro continente sólo después de la democracia estadounidense.

Lo cerrado del sistema de partidos en Colombia, y la desigual relación de poder del gobierno colombiano con respecto al estadounidense, ha llevado a que las condiciones de bienestar de la población continúen deteriorándose.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Ducatenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philip. “Democracia, autoritarismo y gobernabilidad en América Latina” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, No. 133, vol. 34, Abril-junio, 1994, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina.

<sup>10</sup> Moulian, Tomás. *Chile Actual...*, p. 47.

<sup>11</sup> Moulian, Tomás. *Chile Actual...*, pp. 31-79. Acerca de la democracia limitada como medio para fortalecer la acumulación de capitales internacionales, objetivo primordial del neoliberalismo, ver, Rodríguez Boetsch, Leopoldo. *Neoliberal Limits to Democracy: A Theoretical Exploration*, Economics Department, Portland State University en <http://web.pdx.edu/~leopoldo/neolibem.pdf> 28-04-04

<sup>12</sup> Para corroborar esta información véanse las siguientes fuentes:

[http://www.dane.gov.co/inf\\_est/inf\\_est.htm](http://www.dane.gov.co/inf_est/inf_est.htm) el 22-mayo-03.

DANE - Encuesta Continua de Hogares

Nota: Datos expandidos con proyecciones demográficas respecto a la población en edad de trabajar (P.E.T.), por dominio de estudio.



Colombia, a pesar de tener un pasado común con los demás pueblos latinoamericanos, se ha caracterizado, según Daniel Pécaut, como un país en donde las relaciones políticas se han construido sobre las bases del orden y la violencia.<sup>13</sup> Este panorama ha tenido como consecuencia, en palabras de Fabio E. Velásquez, *...un régimen político profundamente débil pero estable, poco representativo<sup>14</sup> y cerrado a la expresión de los ciudadanos, en el marco de un Estado-nación sumamente precario<sup>15</sup>.*

El Estado ha tenido una injerencia en la economía, relativamente menor que en otros países latinoamericanos, dejando la regulación económica casi por completo a las fuerzas del mercado<sup>16</sup>, el cual *...ha moldeado de manera determinante las políticas macroeconómicas del Estado en un sentido netamente corporativo.<sup>17</sup>*

Dentro de este marco, la constitución de ciudadanía ha sido movida por un sistema político, encarnado en un bipartidismo<sup>18</sup>, que abarca casi por completo los espacios de deliberación y decisión en materia pública, de forma que la sociedad civil no cuenta con mecanismos que le permitan una injerencia real en la formulación, evaluación y control de las políticas públicas.<sup>19</sup>

---

Presentación: Carolina Sánchez, economista del Banco Mundial.

Comentarios: Cecilia María Vélez, Ministra de Educación Nacional (Colombia).

Documento consultado en : <http://www.mineducacion.gov.co/>

<sup>13</sup> Pécaut, Daniel: "Presente, pasado y futuro de la violencia", en *Análisis Político*, n° 30, 1997.

<sup>14</sup> Para profundizar un poco más acerca de la crisis de representatividad política y la apatía política del ciudadano colombiano en \*Murillo Castaño, Gabriel. "Anotaciones sobre la crisis de la representación política en Colombia" en Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés (Comps.) *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*, 1ª. ed., Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Colombia, 1998, pp. 51-74.

<sup>15</sup> Velásquez, Fabio E., "La veeduría ciudadana en Colombia" en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.* p.265.

<sup>16</sup> Para ver cifras comparativas ver Roberts, Kenneth. "El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana" en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en le era neoliberal*, Ed. HomoSapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina, 2002. p. 65

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Empero, Medófilo Medina afirma que: *...en Colombia antes que de un sistema bipartidista debe hablarse de la vigencia de un pluripartidismo imperfecto...* Dicha tesis, se apoya en la historia de la disidencia política en los mismos partidos, la cual ha creado movimientos independientes que han sido combatidos y/o reabsorbidos por el sistema bipartidista. Vid. Medina, Medófilo. "Condiciones Históricas de la participación política" en Jaramillo, Ana María; Medina, Medófilo y Velásquez, Fabio E. *Nuevas formas de participación política*. ED. FESCOL Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1996. p. 19.

Por su parte, Pierre Gilhodes dice que entre el partido Liberal y Conservador *...cubren organizaciones con acervos diferentes y modelos de parentesco diferenciados...*

Pierre Gilhodes es investigador de la Universidad Externado de Colombia. Vid. <http://www.utopica.com/SimposioCrisis/index.htm?narcotr.htm~principal> 31-07-03.

La cita de Gilhodes fue extraída de Medina, Medófilo. "Condiciones Históricas de...", p. 18.

<sup>19</sup> Velásquez, Fabio E., "La veeduría ciudadana...", p. 265. Un análisis más profundo del bipartidismo en Colombia puede encontrarse en Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Botero Jaramillo, Felipe. "La

Colombia es un país en donde el Estado es débil; no sólo por su incapacidad de hacer valer la ley, por medio de la fuerza pública, en defensa del propio Estado, como en el caso de la longeva guerrilla,<sup>20</sup> sino también por la falta de apertura democrática por parte de los “partidos tradicionales”, Liberal y Conservador, que han gobernado desde el s. XIX, en ocasiones haciendo uso del terrorismo de Estado para acabar con los movimientos políticos como en el caso del genocidio que sufrió la Unión Patriótica o recurriendo a los mecanismos legales para declarar la ilegalidad de algunos partidos políticos como es el no reconocimiento del Partido Comunista en 1954.<sup>21</sup>

El panorama hace que el Estado colombiano sea visto como un terreno fértil para la apropiación por parte de intereses privados, en donde convergen capital interno y externo, movimientos guerrilleros como las F.A.R.C. y el E.L.N., grupos paramilitares,<sup>22</sup> autodefensas políticas, narcotráfico y sus respectivas organizaciones armadas, milicias urbanas, pandillas, organizaciones de sicarios, etc; cada una, con una lógica de acción diferente y con diversas justificaciones para su existencia.<sup>23</sup> Todo

---

compleja modernización de los partidos más antiguos de América Latina” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.), El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 2002. pp. 259-292.

<sup>20</sup> Habida cuenta, que desde hace más de 50 años el Estado se ha visto en la necesidad de librar conflictos armados internos para asegurar su subsistencia, sin embargo, no ha podido llegar a vencer a sus opositores internos dentro del terreno militar.

<sup>21</sup> El mejor ejemplo de esto último, fue la ola de asesinatos políticos de los principales líderes de la Unión Patriótica (UP), frente político, compuesto por integrantes de movimientos guerrilleros (asimilados a la política gracias a acuerdos con el gobierno), profesores universitarios, líderes obreros y campesinos, y representantes de partidos de izquierda. La posición radical del Estado con respecto a un movimiento como este con significativo respaldo electoral deja mucho que desear del desarrollo del proceso democrático en Colombia. Acerca de la violencia en contra de la Unión Patriótica vid. Medina, Medófilo. “Condiciones Históricas de...”, pp. 22-23.

Una muestra de la posición radical de los partidos gobernantes es el discurso de Ernesto Lucena Quevedo, pronunciado durante el debate del proceso de guerra en Colombia el 3 de diciembre de 1986, en sesión plenaria de la Cámara de Representantes, en donde descalifica abiertamente al brazo político de los movimientos guerrilleros, la Unión Patriótica (curiosamente, es durante la década de los ochentas, dentro del gobierno de Belisario Betancourt, cuando los principales dirigentes políticos de la Unión Patriótica son asesinados por grupos paramilitares). Dicho discurso se publicó con el nombre de Colombia: Ante la guerra, democracia o totalitarismo, por ediciones Hacia una Democracia Humanista en febrero de 1987, en Bogotá, Colombia.

Sobre el tema de la radicalización de los partidos tradicionales con relación a los movimientos de izquierda puede consultarse también Dugas, John. “La Constitución Política de 1991: ¿Un pacto político viable?” en Dugas, John (comp.) La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable? ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1993. p. 19.

<sup>22</sup> Algunos de éstos fueron legalizados durante el gobierno del presidente Carlos Pastrana hijo, y bautizados con el nombre de autodefensas en donde desatacan los grupos CONVIVIR y las AUC.

<sup>23</sup> Medina, Medófilo. “Condiciones Históricas de...”, p. 20.

esto, sumado a la relativa falta de soberanía con relación a los E.U.A.<sup>24</sup>, en la medida que son éstos, vía organismos internacionales como el FMI, los que dan la pauta para la implementación de estrategias económicas y políticas del país. Y por otra parte, el crecimiento de la guerrilla, apoyada por la Unión Soviética durante el periodo de la “guerra fría”. Actualmente ha encontrado otras formas de financiamiento, ya sea cobrando impuestos locales, secuestrando o protegiendo al narcotráfico. Esto último, no sólo no lo ha negado sino que lo justifica, Carlos Castaño, líder, de las Autodefensas Unidas de Colombia (A. U. C., este grupo paramilitar cuenta, según Castaño, con 18,000 hombres), al decir en pasada entrevista en julio de 2003 en RCN, uno de los principales canales de televisión abierta en Colombia, que en aquellos lugares donde había “coca” las autodefensas protegían a los productores a cambio de financiamiento para el movimiento armado. Todos estos actores, se valen de la actuación autorreferenciada, y en gran parte ilegal con la finalidad de imponer sus intereses. Al no haber un Estado capaz de hacer valer la ley, da pie al uso del crimen político y el irrespeto al derecho y a las garantías individuales como medios de coacción, que desincentivan la participación ciudadana en la esfera pública.

Para entender este panorama es necesario conocer las raíces que dan como resultado el plano político actual.

A partir de la segunda mitad del siglo XX Colombia tuvo un acelerado desarrollo integral, éste tuvo que ver directamente con el pacto liberal-conservador, que sirvió para derrocar a la dictadura del General Rojas Pinilla, quien se valió de una democracia limitada a favor de una toma de decisiones más rápida, excluyendo en gran medida la deliberación y convergencia de intereses. Este panorama dio como resultado un dominio electoral total por parte de los partidos liberal y conservador, un abstencionismo que se acerca al 80% en algunos casos, redes clientelares en todo el país,

---

<sup>24</sup> Véase que la reforma política y económica mundial está comandada por los E. U. A. como referencia ver el trabajo del Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Comerciales y Agrícolas, el cual describe puntualmente la importancia que tienen las reformas jurídicas en Latinoamérica para asegurar las inversiones estadounidenses, vid. Eizenstat, Stuart E. “La promoción del imperio de la ley y la lucha contra la corrupción en una economía mundial” Reproducido de "Perspectivas económicas", revista electrónica de USIS, vol.3, No.5, noviembre de 1998. en <http://bogota.usembassy.gov/wwwse815.shtml>

inexistencia de una oposición netamente política (que sí armada), y por último una marcada tradición autoritaria que describe las relaciones entre Estado y sociedad.<sup>25</sup>

Más adelante, durante los años 70, el país se enfrentó a una crisis económica producida en gran parte por proceso de inflación e inestabilidad política generado por el narcotráfico, así como el de la radicalización de la posición de los movimientos armados internos, en parte producto de las crecientes demandas de las regiones menos desarrolladas y por el abierto apoyo de la Unión Soviética a los movimientos guerrilleros latinoamericanos, dada la coyuntura de la “guerra fría”. Sobre este punto, Medófilo Medina, apunta el gran impacto que ha tenido el incremento de la violencia en territorio colombiano, en materia de haber ido transformando la cultura política. Él divide la historia de la violencia, en el siglo XX, en Colombia de la siguiente manera:

- 1) fuerzas armadas contra insurgencia;
- 2) la adopción de ideologías de izquierda por parte de los movimientos guerrilleros;
- 3) vinculación de movimientos políticos no militares a la insurgencia, lo cual tiene como consecuencia el combate del Estado a todo tipo de disidencia simpatizante con los movimientos guerrilleros, sea o no armada y que sea vista como posible expresión de izquierda o alternativas de izquierda (el combate al sindicalismo);
- 4) vinculación de las fuerzas militares con movimientos armados extraestatales, dando pie al paramilitarismo en combate a los grupos izquierdistas, armados o no. Los movimientos paramilitares, en una primera instancia, fueron creados y financiados por terratenientes y ganaderos; hoy, abiertamente, financiados por el narcotráfico.
- 5) Se adhiere en una primera instancia al combate de los movimientos insurgentes, el narcotráfico declarándose abiertamente anti-izquierdistas.

Uno de los rasgos constantes de la política colombiana es su militarismo, sobre todo, apoyado por el partido conservador a partir de la guerra de Corea. Dicha lealtad del ejército a los postulados del partido conservador y más generalmente a los postulados geopolíticos estadounidenses, dan un mensaje de abierta parcialidad con respecto a los problemas sociales y por ende una polarización ideológica de la sociedad.

Al no haber un ejército al servicio del Estado, sino una complicidad entre programa de partido y ejército, cualquier movimiento político por fuera del bipartidismo, que llegara a tomar el poder, se

---

<sup>25</sup> Velásquez, Fabio E., “La veeduría ciudadana en Colombia” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.* p. 266.

vería a merced de un ejército con vínculos partidistas que pondrían en peligro no sólo la conquista electoral, sino, además, el sistema democrático.

La represión ha sido otro rasgo constante del Estado colombiano, sobre todo en cuanto a los movimientos obreros y sindicales. En 1930, según, un informe de un dirigente obrero, citado por Ignacio Torres Giraldo, afirmaba: *...Hoy por hoy, no existen sindicatos sino pequeños núcleos o fracciones que sostienen el fuego revolucionario de la lucha de clases. Los sindicatos que existieron hasta los años 28 y 29 han sido disueltos por la reacción gubernamental y la crisis económica. Hay trescientos presos de nuestra causa desde julio de 1929...*, más adelante durante el periodo de 1946 a 1964, según Daniel Pécaut, la violencia fue producto de la presión de los empresarios hacia los dirigentes políticos, en donde estos últimos plasmaron las demandas patronales en programas oficiales desde el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1945), los cuales se basaron según palabras de Medófilo Medina en *...la eliminación de las herramientas de la regulación social del Estado, al paso que se fortaleció su intervención económica. A partir de intereses hegemónicos se quebró la unidad organizativa de los sindicatos para consagrar ventajas a un sindicalismo afín al Partido Conservador y orientado por la Iglesia.* La Dirección Liberal Nacional, hizo todo lo posible para excluir de la CTC a los sindicatos que tuvieran líderes afines al Partido Comunista y separar a la CTAL (Central de Trabajadores de América Latina) con el fin de dividir y terminar con el movimiento obrero, lo cual se logró prácticamente con la culminación de dichos propósitos en mayo de 1950, durante el X Congreso de la CTC.

Por último, durante la década de los ochenta, se producen otras rupturas del movimiento obrero, resultado de la reforma laboral, producto de la reforma del Estado. Medófilo Medina concluye que si bien el movimiento obrero se ha visto mermado por el propio sistema político, dicho movimiento, en lo concreto, ha reproducido prácticas similares a las de los partidos políticos como el clientelismo.<sup>26</sup>

Ana María Jaramillo, atribuye la problemática del movimiento obrero en cierta medida a la lucha de los movimientos de izquierda por la hegemonía del movimiento.<sup>27</sup>

El campo se vio cooptado en redes clientelares que no entraron en conflicto con el bipartidismo, sino que sirvieron como base política para éste. Un factor clave, fue la creación de las “juntas de acción

---

<sup>26</sup> Un pequeño ensayo acerca de la violencia en Colombia se encuentra en Medina, Medófilo. “Condiciones Históricas de...”, pp. 20-25.

<sup>27</sup> Jaramillo, Ana María. “Panorama reciente de la participación política en Medellín (1960-1965)” en Jaramillo, Ana María; Medina, Medófilo y Velásquez, Fabio E. Nuevas formas de participación política. ED. FESCOL Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1996. pp. 51-52.

comunal”, impulsadas por el primer gobierno del Frente Nacional<sup>28</sup> (1958-1974) dentro de la coyuntura estratégica de la Alianza para el Progreso (ALPRO). Estas juntas comunales, en algunos casos, han evolucionado hacia cierta autonomía participativa con respecto a los partidos o al gobierno. Un factor importante para la autonomía, sobre todo del movimiento indígena, ha sido la homogeneidad de sus características étnicas y sus referentes culturales.<sup>29</sup>

Daniel Pécaut y Gary Hoskin conciben dos tesis explicativas de la crisis política colombiana<sup>30</sup> que comenzó a principios de los años ochentas. Primeramente, tenemos la tesis que aboga porque es la falta de apertura del sistema de partidos la causante de la crisis. En contraparte, existe la tesis de que fue precisamente con los esfuerzos de apertura dentro del período post-Frente Nacional, aunado a los cambios socioeconómicos, los que dieron pie a la crisis política debida a la incapacidad del Estado para encausar las nuevas fuerzas sociales. Se vive un período de cambio institucional, en el que en palabras de Hoskin *...La profunda crisis política de Colombia parte de las dificultades inherentes al tránsito de una democracia liberal basada en una participación política limitada y una distribución inequitativa del ingreso y la riqueza, hacia una más abierta, participativa y justa.*<sup>31</sup>

Dentro de esta coyuntura, el narcotráfico trajo consigo efectos negativos para la política, en el país, desatándose así la crisis de los 80's.

La crisis política en Colombia es resumida por John Dugas en dos puntos:

- 1) Falta de credibilidad, otorgada al régimen político existente en gran parte de la sociedad: Reflejada en mecanismos extrainstitucionales como los paros cívicos,<sup>32</sup> marchas campesinas,

---

<sup>28</sup> El denominado Frente Nacional fue una acción conjunta de los partidos Liberal y Conservador para retomar el poder que estaba en manos de la dictadura de Gral. Rojas Pinilla. vid. Vázquez Cobo Carrizosa, Camilo (memorias). El Frente Nacional su origen y desarrollo, ED. CARVAJAL & CIA., Cali, Colombia, 1960. pp. 163-165.

<sup>29</sup> Medina, Medófilo. “Condiciones Históricas de...”, pp. 28-29.

<sup>30</sup> Dugas, John. “La Constitución Política...” pp. 16-18.

<sup>31</sup> Ibidem pp. 15-44.

<sup>32</sup> Según Jaime Carrillo Bedoya (especialista en urbanismo y ciencias políticas), los paros son entendidos como: *...la parálisis total o casi total de las actividades de una ciudad para exigir del gobierno una solución a los problemas relacionados con los servicios públicos, problemas que afectan a la mayor parte de la población. En la medida en que esta población se siente concernida, participa en la protesta, lo cual significa que la base social de los paros cívicos es por lo general policlasista. En estos movimientos toman parte a la vez tanto notables industriales y grandes propietarios de tierras, como la mal llamada “población marginal”, pasando por los comerciantes, estudiantes, obreros y campesinos.* Carrillo Bedoya, Jaime. Los paros cívicos en Colombia. ED. LA OVEJA NEGRA, 1ª. Ed. en español, Bogotá, Colombia, 1981. p. 13.

La desobediencia civil para Habermas es justificable cuando el ordenamiento existente no encuentre sus bases en la racionalidad discursiva (parte procedimental angular para los regímenes democráticos según Habermas) y la defensa de los derechos fundamentales, manera que la sociedad debe propugnar un nuevo orden que garantice el procedimiento argumentativo y la defensa de dichos derechos. García Amado, Juan Antonio. Op. Cit. p. 99.

sumados a una creciente apatía política, abstención electoral, y la desconfianza en los programas de gobierno.<sup>33</sup>

- 2) Creciente descomposición social: Concretamente nos referimos a la ola de violencia manifiesta en la delincuencia común, la guerrilla, violencia estatal, grupos paramilitares, autodefensas y narcotráfico.<sup>34</sup>

Las propuestas tanto de organizaciones de izquierda como por parte del gobierno han dado respuestas parciales al conflicto, debido a que las primeras se han centrado en la apertura democrática como medio para terminar con la violencia, y los defensores del Estado veían como una amenaza al régimen la apertura democrática; por lo cual, el fortalecimiento de la capacidad represiva del Estado se vislumbra como única vía para solucionar la crisis.<sup>35</sup>

Después de un análisis gubernamental, centrado en la década de los ochenta, se llega a la decisión de reformar el modelo económico e institucional. La primera reforma se piensa con el propósito de reactivar la economía y la segunda con el fin de reformar la constitución política. para democratizar la toma de decisiones y la transparencia política.<sup>36</sup>

Esto trajo como consecuencia una aceleración de las políticas de modernización administrativa para contrarrestar los efectos de una política de Estado autoritaria (reflejado directamente en el aumento de la violencia).<sup>37</sup> El principal ejemplo fue la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en 1990, para la creación de un nuevo “pacto político”<sup>38</sup> con miras a la adaptación por parte de los partidos tradicionales al actual estado de cosas en el ámbito nacional e internacional,<sup>39</sup> que tuvo

---

<sup>33</sup> Dugas, John. “La Constitución Política...” pp. 17-18.

<sup>34</sup> Ibidem p. 18.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> IEPRI: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, “Colombia. Fragilidades y promesas de la doble transición” en revista Nueva sociedad, N° 12, Nov-Dic-1993. p. 12.

<sup>37</sup> Vid. Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. Decentralizing Development..., p. 8.

Un análisis más profundo acerca de la Constitución del 91 vista como reacomodo de las fuerzas políticas como medio para acabar con la violencia vid. Dugas, John (comp.) La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable? ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1993.

<sup>38</sup> Según Guillermo O’Donell y Philippe Schmitter es: *...un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o mejor aun, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los “intereses vitales” de quienes lo acuerdan.* Citado en. Dugas, John. “La Constitución Política...” p. 34.

<sup>39</sup> Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Botero Jaramillo, Felipe. “La compleja modernización de los partidos más antiguos de América Latina” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.), El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 2002. pp. 259-292. Acerca de las raíces históricas de la debilidad del Estado colombiano y de las reformas y estrategias para el fortalecimiento del Estado véase Pizarro, Eduardo y

como resultado la nueva Constitución Política de Colombia el 5 de febrero de 1991. En ella se busca plasmar formas de descentralización<sup>40</sup> político-administrativa, en donde se remarca la asignación de recursos centrales a las municipalidades, dependiendo del incremento en las funciones de éstos y la creación de comités cívicos de planeación.<sup>41</sup> En materia política se fortalece la participación y control ciudadano, en donde entran la revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores, así como la elección popular de éstos.<sup>42</sup> Reglamentada en la Ley 131 de 1994, (y fundamentada en el “derecho de petición”, Art. 3 de la Constitución del 91), la “acción popular” permite a los ciudadanos velar por los intereses particulares y colectivos como la propiedad, salubridad, seguridad, etc., la “acción de tutela” tiene como propósito solicitar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.<sup>43</sup> La reforma del 91 mostró la capacidad de los partidos “tradicionales” para irse adaptando a los cambios sociales, lo cual demuestra su gran estabilidad como medios de gobernabilidad.<sup>44</sup>

Además, con el fin de garantizar la transparencia de los programas públicos, Cunill subraya la importancia de las audiencias públicas y la exposición pública de proyectos de decisión:

*...\* La Constitución de 1991 establece que las entidades administrativas deben informar públicamente sobre los proyectos de decisiones que afecten a todos o a algunos grupos y escuchar previamente sus opiniones\**

*El 26-06-99 se promulga el Decreto No. 1122, según el cual se establece, para una serie de casos, la obligación de publicar con antelación no inferior de 15 días a la fecha de su expedición, todos*

---

Bejarano, Ana María. “Colombia: ¿Hacia un estado fracasado?” en Revista Harvard Review of Latin America, Primavera del 2003, vol. 2, pp. 11-13. en <http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/colombia/pizarroespanol.html> 10-04-04.

<sup>40</sup> Si bien la descentralización busca en parte disminuir la corrupción mediante la transparencia vía la fiscalización ciudadana, no obstante, estudios de Crook y Manor reportan que en algunos casos la descentralización no sólo no logra acabar con la corrupción, sino que incrementa el número de personas involucradas en actividades corruptas, pero por otra parte se redujeron los montos robados aunque modestamente. Vid. Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. Decentralizing Development..., p. 14.

Acerca de la descentralización en Colombia como modelo de desarrollo consúltese en Orjuela E., Luis Javier “Capítulo 3. Descentralización y gobernabilidad en Colombia” en Ungar Bleier, Elisabeth (Editora) *Op. cit.*, pp. 101-107.

<sup>41</sup> *Ibidem* p. 28

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> Tomado de Cunill Grau, Nuria. "Responsabilización por el...", en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) 22-07-03.

<sup>44</sup> Dávila Ladrón de Guevara y Botero Jaramillo, Felipe. “La compleja modernización de los partidos más antiguos América Latina” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Ed. HomoSapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina, 2002.



*los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo de carácter general; establece la fecha límite para la recepción de las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas; y determina que sólo vencido el plazo se podrán expedir las regulaciones con una motivación que dé cuenta razonada de la aceptación rechazo.*

*\* La Ley No. 489 del 29-12-98, consagra la posibilidad de las audiencias públicas (art. 33) para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de las entidades públicas. La ley deja, a la discrecionalidad de la Administración, decidir la conveniencia y oportunidad de tal convocatoria. Sin embargo, también se dispone que las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, aunque sin que la solicitud o las conclusiones de las mismas tengan carácter vinculante para la Administración. En todo caso, la ley señala que ésta deberá explicar a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.<sup>45</sup>*

Y los Comités o Juntas de “veedurías ciudadanas”,<sup>46</sup> los cuales son materia central en el desarrollo de este trabajo, y por tanto, profundizaremos más en ellos en el posterior apartado.

Estos esfuerzos por descentralizar el poder han tenido consecuencias negativas en el aspecto de la violencia política, ya que para 1997 había presencia guerrillera en 622 municipalidades y en 450 fuerzas paramilitares. Entre la primera elección de alcaldes en 1988 y finales de 1995, 29 alcaldes fueron asesinados por las fuerzas guerrilleras y 102 secuestrados; además de 65 concejales muertos y 58 plagiados.<sup>47</sup>

La presencia de la guerrilla refleja tanto la deficiencia del ejército como el soporte popular que ostentan. Este panorama nos muestra relaciones reales de poder entre Estado, guerrilla y paramilitares, en donde los tres generan otras combinaciones, lo cual se complica todavía más con la injerencia del narcotráfico.<sup>48</sup>

En este aspecto, Angell, Lowden y Thorp, concluyen que las reformas constitucionales, basadas en la descentralización político-administrativa, no han tenido gran impacto, puesto que la violencia política se ha incrementado sobre todo del lado del paramilitarismo, debido a la incapacidad del Estado para contrarrestar a la guerrilla. Al dotar el Estado de mayores atribuciones y poder a las localidades, ha creado objetivos políticos importantes en la mira de la guerrilla, la cual se ha venido

---

<sup>45</sup> Cunill Grau, Nuria. "Responsabilización por el...", en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) 22-07-03.

<sup>46</sup> Velásquez, Fabio E., "La veeduría ciudadana...", pp. 267-268.

<sup>47</sup> Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. *Decentralizing Development...*, p. 37.

<sup>48</sup> *Ibidem* p. 38.

centrando en la captura de los líderes locales, concentrándose en las municipalidades, en donde se encuentra la contraparte, los paramilitares.

En las áreas donde la guerrilla ha eliminado la presencia policial, ésta ha instaurado un “clientelismo armado” como forma de redistribuir los recursos, no muy distinta de las prácticas de los políticos a los que se les usurpó el poder.<sup>49</sup>

La violencia en el ámbito local ha tenido un efecto decreciente en la participación electoral local, puesto que las votaciones para alcaldes han bajado desde 1990 al tiempo que las votaciones para presidente han subido desde ese año.<sup>50</sup>

La educación, uno de los factores de mayor peso para el desarrollo humano, regional y nacional, así como una forma eficaz de permitirle a la gente de escasos recursos mejorar su *status quo*, no ha podido extenderse hacia toda la población. Una de las razones más importantes, es la falta de confianza existente entre los actores involucrados en este rubro, en donde convergen tanto prestadores como usuarios del servicio (padres de familia, maestros y políticos). Además, no existen roles bien establecidos que generan un vacío de responsabilidades y una falta de información a todos los niveles.

La descentralización de los servicios educativos en Colombia ha dado origen a nuevas relaciones de confianza por medio de proyectos locales como aquellos de colaboración entre ONG's, gobierno y ciudadanía en el caso de la ciudad de Pasto, capital de Nariño.<sup>51</sup>

Como se mencionó anteriormente, las figuras de participación ciudadana y las políticas de descentralización administrativa, plasmadas en la Constitución del 91, son producto de la necesidad de cambiar las prácticas gubernamentales excluyentes y poco representativas, para dar solución a los problemas ingentes de la sociedad que el Estado no ha sido capaz de resolver.<sup>52</sup>

Según estudios de Fabio E. Velásquez, realizados en la ciudad de Cali, (uno de los principales centros económicos del país), el incremento de la participación ciudadana vía las instancias no formales de participación, en donde encontramos: los comités intersectoriales comunales,<sup>53</sup> el

---

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. *Decentralizing Development...*, p. 207-208.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 28. Acerca de las formas de participación como solución a los problemas sociales ver también Puerta, Diana. La participación comunitaria en la construcción y consolidación de asentamientos populares. El caso de dos barrios bogotanos, en <http://www.utexas.edu/cola/depts/lilias/centers/claspo/Puertaparticipacion%20comunitaria.pdf> 01-04-04.

<sup>53</sup> Velásquez define estos comités como: *...espacios de encuentro entre funcionarios de la administración municipal, organizaciones civiles, ONG, fundaciones y líderes comunitarios, en los que se analizan los problemas de la comuna, se presentan solicitudes y se definen proyectos que la administración municipal*

convenio social y el acuerdo comunitario,<sup>54</sup> los consejos comunitarios de gobierno y de seguridad, la planeación participativa, las iniciativas individuales, la organización de base, las ONG's, los organismos *ad hoc*, el diálogo directo con la administración municipal, entre otros, ha sido consecuencia de la falta de representatividad del sistema de partidos, convirtiéndose así la política en un fin y dejando de ser un medio. De manera tal, que la gente asocia a la clase política con corrupción y despotismo, por lo cual se prefiere participar dentro de otras instancias distintas a las creadas por el Estado como las Juntas Administradoras Locales o las Juntas comunales. (Véase el siguiente apartado). Hasta cierto punto esto ha tenido un efecto negativo, en cuanto la cooptación de intereses particulares por encima de los intereses generales en la política; de forma que, tanto las grandes movilizaciones sociales como el compromiso cívico se encuentren ausentes de la vida política de la ciudad de Cali.<sup>55</sup>

En casos como el de la ciudad de Medellín, el descontento ciudadano se ha tornado radical con el incremento de la presencia de milicias urbanas que buscan resolver conflictos civiles, tomando la justicia y, por lo tanto, la fuerza en sus manos.<sup>56</sup>

La participación ciudadana implica un cambio en la cultura política latinoamericana, y en este caso la colombiana. Es decir, fortalecer principios como la deliberación por encima de la violencia, la tolerancia en vez de una relación bipolar amigo-enemigo. Se busca fortalecer todos aquellos valores que consoliden el entramado social en asociaciones de comunicación horizontal, incentivando el sentido de comunidad, de solidaridad, de altruismo y el sentido de pertenencia al territorio<sup>57</sup>, lo cual, está comprobado, fortalece el compromiso con los asuntos de carácter público de las territorialidades.<sup>58</sup>

---

*analiza e incluye, dependiendo de su viabilidad, en el banco de proyectos del municipio.* Velásquez, E. Fabio. "Una mirada desde Cali" en Jaramillo, Ana María; Medina, Medófilo y Velásquez, Fabio E. Nuevas formas de participación política. ED. FESCOL Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1996. p. 42.

<sup>54</sup> En términos de Velásquez: *...Estos son acuerdos firmados por los alcaldes Villegas y Guerrero, respectivamente, con los líderes de las comunas, en los que se contemplan las obras que la administración municipal realizará en un determinado período, un año generalmente.* Idem.

<sup>55</sup> Ibidem pp. 42-45.

<sup>56</sup> Jaramillo, Ana María. "Panorama reciente de la participación política en Medellín (1960-1995)" en Jaramillo, Ana María; Medina, Medófilo y Velásquez, Fabio E. *Op. cit.*, pp. 47-59.

<sup>57</sup> Es notable que en ciudades como Cali, Medellín o Cartagena, ciudades conocidas por su población con un fuerte sentido de pertenencia al territorio, la participación se da de una manera más espontánea. Vid. *Ibidem*, p. 283. En cuanto a este punto, Angell, Lowden y Thorp subrayan la importancia de la identidad regional para la obtención de resultados en los procesos de descentralización. Vid. Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. Decentralizing Development..., p. 8.

<sup>58</sup> Velásquez, Fabio E., "La veeduría ciudadana...", p. 282-283.

Otro eje importante para la democratización del país, es la reforma institucional, en la cual, las reglas del juego sean dadas a respetar y de esta manera el entramado social sea más integral y apegado a los valores de igualdad, solidaridad, diversidad y participación.<sup>59</sup>

A más de diez años de la reforma del 91, los analistas la ven insuficiente, en la medida que no ha podido dirimir el conflicto armado ni ha podido mejorar las condiciones materiales de la población ya que como afirma Miguel Eduardo Cárdenas:

*“Más allá de la consonancia de la pobreza y de los factores coadyuvantes a la violencia, hay un matiz que escapa a los analistas: la pobreza es, en sí misma, violencia. Y su presencia es tan ominosa que actúa como freno a las iniciativas para construir un país que supere el atraso productivo, la concentración, la inequidad y la injusticia social... La Constitución del 91 tiene un nulo impacto en el nivel de pobreza... De esta forma, pensar en la paz es necesariamente cuestionar las políticas estatales, al igual que las estructuras económicas y diversas imposiciones internacionales que en muchas ocasiones agravan la problemática social interna.”<sup>60</sup>*

### **3.2. Colombia: aspectos geográficos**

El territorio de la República de Colombia está situado al noroccidente de América del Sur, sobre la línea equinoccial en plena zona Tórrida y equidistante de los extremos del continente americano, aún cuando la mayor parte se ubica en el hemisferio norte. Está bañado por las aguas del Mar Caribe y del Océano Pacífico

Por el norte, Colombia llega hasta los 12°26'46" de latitud norte en el sitio de Punta Gallinas en la Península de la Guajira, que también constituye el extremo septentrional del continente Suramericano. Por el Sur, hasta los 4° 12' 30" de latitud sur, en el sitio donde la quebrada San Antonio vierte sus aguas al caudaloso río Amazonas.

El extremo oriental se localiza a los 60° 50' 54" de longitud oeste Greenwich, sobre la Isla de San José en el río Negro, frente a la Piedra del Cocuy, límite común entre las repúblicas de Colombia, Brasil y Venezuela. En el extremo occidental, el territorio llega hasta los 79° 02' 33" de longitud oeste de Greenwich, que corresponde al Cabo Manglares en la desembocadura del río Mira, en el Océano Pacífico.

---

<sup>59</sup> *Ibidem* p. 287.

<sup>60</sup> Cárdenas, Miguel Eduardo. “Colombia. La persistente búsqueda de alternativas”, en revista Nueva sociedad, #175. un análisis más profundo tanto de la historia de la política económica en Colombia y de las perspectivas después de la reforma política de 1991 puede verse en Garay S., Luis Jorege. “Colombia’s Political Economy. Social Inclusion, Economic Growth” en ReVista Harvard Review of Latin America, Colombia Beyond Armed Actors: A Look at Civil Society, primavera del 2003, Vol 2, pp. 22-27 en <http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/colombia/garay.html> 10-04-04.

También forma parte Colombia el archipiélago de San Andrés y Providencia, diseminados en el mar Caribe entre los 12° y 16° 30' de latitud norte y los 78° y 82° de longitud oeste de Greenwich. Las islas principales del archipiélago son San Andrés, Providencia y Santa Catalina. De otro lado, en el Océano Pacífico a los 3° 58' de latitud norte y 81° 35' de longitud oeste se encuentra la isla de Malpelo; y más próximas a la línea costera, las islas de Gorgona y Gorgonilla.

En el mar Caribe, cerca del litoral, se localiza la isla Fuerte y los archipiélagos de San Bernardo y del Rosario. Finalmente, también forman parte de Colombia las islas de Barú y Tierra Bomba, las que se hallan muy cerca del continente (próximas a Cartagena).

Colombia tiene alianzas económicas con: la comunidad Andina de naciones (con Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador), el Grupo de los Tres (con México y Venezuela), el Sistema Económico Latinoamericano, Sela, conformado por 25 países más, y con el Pacto de Cooperación Amazónica.

La ubicación geográfica de Colombia, su pasado indígena, la migración colonial y el comercio de esclavos, hacen de la República de Colombia un país pluriétnico en donde convergen mestizos, blancos, amerindios, mulatos, negros y mezcla de negros y amerindios.

Colombia tiene un territorio 1.141.748 km<sup>2</sup> dividido en 32 departamentos y un Distrito Capital (Bogotá), además del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

El Idioma oficial es el español y otras lenguas dentro de sus territorios respectivos dentro de los cuales la educación y la justicia deben ser administrados en la respectiva lengua y en español.

## DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA



### 3.3. Impuestos y presupuesto

Los impuestos y sobretasas son recaudados en Colombia en tres ámbitos de gobierno: central, departamental y municipal. Los departamentos y los municipios tienen la facultad de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones como se encuentra expreso en el Título XI Artículo 287 inciso 3 de la Constitución. No obstante que la Constitución colombiana y la ley 223 de 1995 de racionalización tributaria establecen un marco descentralizador de los gravámenes, todavía las facultades territoriales son limitadas tanto respecto

a la introducción de nuevos gravámenes como a la determinación de bases imponibles, alícuotas e incluso el destino de los recursos, por lo tanto, la descentralización se ha enfocado básicamente en la administración de los recursos por parte de los departamentos y municipios, ya que el gobierno central todavía concentra los tributos de mayor elasticidad al ingreso, tales como el I. V. A., el impuesto sobre las rentas, los tributos sobre el comercio exterior y los gravámenes a la nómina salarial.

Los departamentos colombianos se encargan del manejo de 11 tributos: Licores, cerveza, tabaco, timbre sobre vehículos, registro de contratos y actos comerciales, faena de ganado, sobretasa al consumo de cigarrillos y cuatro sobre juegos de azar, pero tan solo los primeros cuatro concentran cerca del 85% de los ingresos tributarios departamentales.

La recaudación municipal proviene en un 80% del predial, la industria, comercio (tributos con la menor elasticidad al ingreso) y una sobretasa a la gasolina no excedente del 20%.

En conclusión se puede observar que la relativamente excesiva cantidad de impuestos manejados tanto por los departamentos como por los municipios sobrepasan la capacidad técnico-administrativa de éstos, lo cual obstaculiza su manejo. Además la base imponible y las alícuotas casi en ningún caso son fijadas por las entidades territoriales. Por último, según el criterio básico para definir la distribución de las facultades de gasto entre los distintos ámbitos de gobierno consiste en asignar cada una de estas facultades al nivel inferior de gobierno que pueda desempeñarla con mayor eficiencia. Siguiendo este criterio, las diferencias jurisdiccionales en materia de preferencias por servicios públicos justifican la conveniencia de acercar a los responsables de estos servicios a sus consumidores.

El aumento de la eficiencia del gasto social territorial se enfrenta al obstáculo de que las bases tributarias de mayor dinamismo estén bajo jurisdicción del gobierno central. Esto origina dos brechas fiscales verticales: una deficitaria del primer grupo de gobiernos, donde el gasto es mayor a su capacidad de generar recursos, y la superavitaria del nivel central, donde se verifica lo opuesto.<sup>61</sup>

La forma habitual de eliminar las brechas fiscales es mediante las transferencias de recursos intergubernamentales. Las transferencias a pesar de resolver los problemas de financiación de los servicios públicos no estimulan la movilización local de recursos, distorsionan la estructura de precios relativos al no reflejar el costo de un determinado nivel de servicios públicos y restan

---

<sup>61</sup> Oliva, Carlos (Coord.) *Descentralización en Colombia Nuevos Desafíos*, p. 22-23, 30-31 en <http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm> 18-05-05.

transparencia al proceso de asignación de recursos al flexibilizar la restricción presupuestaria de entidades territoriales no siempre preparadas institucionalmente para administrar dichos recursos.

### **3.4. Los Comités o Juntas de Veeduría**

Los comités o juntas de veeduría son un mecanismo complementario al proceso de descentralización político-administrativa, esta tendencia a la descentralización data desde la constitución de 1886 en donde el Estado colombiano era definido como centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, de forma que los actos de una autoridad inferior debían ser refrendados por la autoridad inmediata superior sucesivamente, de manera que el Presidente era en última instancia, responsable de los actos de gobierno y la autoridad competente para asignar tareas administrativas a los departamentos y municipios como podrían ser el cobro de algunos impuestos.

En 1968 se aprobó una reforma constitucional en la que se incorporaba una nueva figura jurídica llamada descentralización técnica o por servicios, la cual plasmaba la presencia legal de las empresas públicas en tres categorías de acuerdo al grado de participación gubernamental: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades mixtas.

En ese mismo año se creó el "situado fiscal" mecanismo de transferencia de recursos a los departamentos en función de los ingresos ordinarios de la nación, con el objeto de financiar actividades en las áreas de salud y educación. Además, la ley 33 de 1968 estableció la "cesión a los municipios", transferencia a esas entidades en función del impuesto sobre las ventas.

Para los 80's el tema fundamental fue la descentralización fiscal con énfasis en el desarrollo municipal. La ley 14 de 1983 aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales modernizando y ampliando las bases de sus gravámenes, sobre todo el catastro. La ley 12 de 1986 aumentó el porcentaje del impuesto al valor agregado (IVA) que se traspasaba a los municipios, y decretos posteriores (el 077 de 1987, por ejemplo) definieron una serie de responsabilidades municipales, en particular la provisión de servicios sociales básicos. En 1986 se dio un paso importante en materia de descentralización política al establecerse, a través del Acto Legislativo N° 1, la elección popular de los alcaldes a partir de 1988. El ímpetu que se observa en el proceso de descentralización a partir de 1986 coincide con el término del reparto de cuotas de poder entre los dos partidos principales, lo que revela la intención de incorporar a las élites locales al sistema político.



Empero, la situación política y económica no mejoraba al no haber un esfuerzo común que propendiera a la descentralización, por este motivo las presiones sociales y los problemas bélicos así como el clima de inestabilidad política producto de la violencia contra los candidatos llevó al presidente liberal Virgilio Barco a legitimar la opción de una nueva constitución en las elecciones oficiales de 1990. El 93% de la población se declaró a favor del cambio y en diciembre el mismo año se eligió a la Asamblea Constituyente, dicha asamblea estuvo conformada por una diversidad de opciones políticas en donde por primera vez los partidos tradicionales cantaron tan solo con el 40% de los votos, hubo fuerte presencia del M19 grupo ex-guerrillero que obtuvo un 26 por ciento de los votos, el Movimiento de Salvación Nacional y los representantes regionales e independientes. El pluralismo relativo y la ausencia de los políticos tradicionales promovieron en cierta forma la tendencia descentralizadora que se plasma en la Constitución de 1991, con la nueva constitución se buscó la gobernabilidad por la vía de encausar las demandas por medio de la participación ciudadana en distintos foros públicos con el fin tanto de unificar como de aceptar las diferencias en las distintas regiones y de permitir una mayor injerencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. Se reforzaron las funciones y responsabilidades de los poderes legislativo y judicial con el fin de lograr un equilibrio de poderes en detrimento del presidencialismo característico del sistema político colombiano. Se instauró la figura del vicepresidente, la autonomía del Banco de la República y, en el plano judicial, se crearon la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. En lo referente al ámbito administrativo se redefinieron las funciones del gobierno central recayendo las principales en el Ministerio del Interior (MIN) y en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) La ley 199 de 1995 delega en el MIN la responsabilidad de formular y adoptar las políticas correspondientes al ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la nación y las entidades territoriales en materia de política descentralizadora y desarrollo institucional, además de los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica el MIN no ha cumplido con tales mandatos, y ni siquiera ha recibido el presupuesto necesario para llevarlos a cabo. Por su parte, el DNP es el ente que controla y evalúa el proceso de descentralización: el decreto 2167 de diciembre de 1992 reestructura el DNP y le encarga el diseño y la organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados. Con la implantación de la ley 60 de 1993 se aumenta el papel protagonista del DNP incluso por encima de los ministerios directamente involucrados en el proceso.

La situación actual que viven los departamentos colombianos (Colombia se divide en unidades territoriales con gobierno propio llamadas departamentos), sobre todo aquellos de bajos recursos como puede ser el caso de Putumayo, presenta el siguiente cuadro:

Falta de coordinación institucional; débil participación y organización social, debido a insuficientes vías institucionales; nula solidaridad entre partidos y actores sociales; falta de confianza en el gobierno por parte de la ciudadanía; bajo compromiso con sus cargos por parte de los funcionarios públicos; comunicación deficiente entre administración y comunidad; comunidades divididas por la violencia, producto del conflicto armado y el narcotráfico; desviación de recursos; falta de relación entre los proyectos y los planes de desarrollo; prestación de servicios públicos deficiente.

Como vimos en el apartado anterior, hoy, las “veedurías ciudadanas” son uno de los medios que, tanto el gobierno de la República como los gobiernos locales y municipales, están promoviendo como uno de los ejes importantes para cambiar el estado de cosas que se vive en la actualidad, tomando a la participación ciudadana, vía las veedurías, como una herramienta importante para recuperar la confianza en el gobierno y volver más eficiente la gestión gubernamental.

Las “veedurías ciudadanas” son grupos ciudadanos, conformados con el objetivo de fiscalizar un proyecto o asunto particular en el que esté involucrada la gestión de recursos financieros gubernamentales.

La figura del “veedor” data de la Edad Media. El trabajo de éstos era el de velar por el buen cumplimiento de las labores administrativas de los oficiales. Posteriormente, de la figura del “veedor” se desprende la del “Ombusman” de los países nórdicos, quien era designado por el rey para dar fe del eficaz cumplimiento de una actividad o de una obra. Así, el “veedor”, actualmente, es entendido como aquella persona que se interesa y vigila el cumplimiento de alguna actividad administrativa estatal.

Las veedurías tienen como principales fines:

1. La democratización de la administración pública: es decir, una real injerencia del ciudadano tanto en la toma de decisiones burocráticas como en la fiscalización de los proyectos del Estado.
2. Luchar contra la corrupción: esta misma transparencia y cercanía, que pretende la figura de las veedurías con el gobierno, es una herramienta para combatir a aquellos servidores públicos y contratistas, que se valen de la falta de información por parte de la ciudadanía para hacer negocios con el erario o la obra pública.

3. Fortalecer la democracia: las veedurías pretenden ser una herramienta institucional no sólo para la democratización del Estado sino para la de la sociedad.

Las veedurías encuentran su fundamento jurídico internacional en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, ratificado en Colombia por la Ley 16 de 1972, art. 16 que dice:

*Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.*

Y encuentra su sustento constitucional en el artículo 103:

*El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que establezcan.*

Por su parte la Ley 134 de 1994 reglamenta en general lo que a participación ciudadana se refiere y la Ley 489 de 1998 la complementa al reglamentar la obligación de la administración pública de dar apoyo total a las veedurías y libre acceso a la información que puedan requerir para su desempeño.

Y por último tenemos la ley 563 de 2000 que trata específicamente de las veedurías.

La definición legal de las “veedurías ciudadanas” se encuentra en el art. 1° de la Ley 563 de 2000, la cual reglamenta las “veedurías ciudadanas” y señala:

*Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato de la prestación de un servicio público.*

Según el art. 2º de la misma ley, las veedurías pueden ser conformadas por los ciudadanos en forma plural sin importar el número de integrantes o por medio de asociaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas conforme a la ley.

El artículo 3º describe el procedimiento de conformación de las veedurías, en donde las organizaciones civiles o los ciudadanos procederán a elegir en forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de entidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las Personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

El único requisito para ser veedor es saber leer y escribir, sin embargo se toman ciertas medidas para evitar la enajenación de éstas, ya sea por parte de la administración pública o de intereses privados con fines de lucro, como indica el art. 21 de la Ley 563 de 2000:

*a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.*

*Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría.*

*b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos la obra, contrato o programa así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismo.*

*c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría.*

*En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados, y congresistas.*

*d) Quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría.*

*e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su prohibición en el registro público o en el caso de particulares haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.*

Las funciones de las “veedurías ciudadanas” se encuentran en el art. 16 de la Ley 563:

*Las “veedurías ciudadanas” tendrán como funciones primordiales las siguientes:*

*a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la Ley se de participación a la comunidad.*

*b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia.*

*c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales y vigentes;*

*d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;*

*e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría.*

*f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.*

*g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando.*

*h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;*

*i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos*

*j) Velar porque la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.*

El artículo 17 nos habla de los instrumentos de acción a los que pueden recurrir las veedurías para el cumplimiento de sus funciones:

*Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley, así como intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control.*

*Así mismo, las veedurías podrán :*

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;*
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;*
- c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto.*

Como vimos en el apartado anterior, la Constitución colombiana de 1991, toma como uno de los principales ejes de reforma, la participación ciudadana, en donde los Comités y Juntas de Veeduría son figuras que toman relevancia. Por tanto, a continuación las enumeraremos:<sup>62</sup> las Juntas de Veeduría son entes creados por ciudadanos u organizaciones civiles con el propósito de fiscalizar, tanto la gestión como los resultados de la prestación de servicios públicos locales.<sup>63</sup> La Ley 80 de 1993 sobre contratación pública, faculta asimismo a las organizaciones y a los ciudadanos para reportar anomalías en el campo ya indicado.<sup>64</sup> Por otro lado, tenemos a los Comités de Veeduría Popular, los cuales son creados en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural para dar seguimiento a los proyectos de desarrollo rural. Las Comisiones Municipales de Policía y Participación Ciudadana orientan y fiscalizan el triángulo de relaciones entre policía, entidades administrativas y ciudadanía, con el fin de contribuir a una mejora continua para una mayor calidad en el servicio. Las Juntas de Vigilancia se encuentran reglamentadas en la Ley 136 de 1994 y son

---

<sup>62</sup> Velásquez, Fabio E., “La veeduría ciudadana...”, pp.268-270.

<sup>63</sup> Ley 131 de 1994.

<sup>64</sup> Velásquez, Fabio E., “La veeduría ciudadana en Colombia” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), *Op. cit.* p. 268.

erigidas como un instrumento de control ciudadano sobre aquellos servicios públicos que no dependan directamente de entidades paraestatales, tengan o no fines de lucro. Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) son creados por la Ley 142 de 1994 y reglamentados mediante el Decreto 1429 de 1995. Se encuentran conformados por derechohabientes de los SPD's que eligen como representante a un Vocal de Control. Por designación del alcalde, los vocales de control podrán formar parte de las Juntas Directivas de las empresas de los SPD municipales. Los Comités de Participación Comunitaria en Salud pueden determinar y evaluar: tarifas de servicios, desempeño de los funcionarios, administración de los recursos y tramitación de quejas de los usuarios. Por su parte, los Comités de Ética Hospitalaria se encuentran también facultados para atender quejas sobre calidad y oportunidad en los servicios de salud. Las Juntas Municipales de Educación, reglamentadas en la Ley 115 de 1994, tienen como tarea principales verificar que las políticas, planes y programas, en materia de educación, se cumplan en los respectivos municipios. A la vez, que mediante los programas municipales pueden vigilar la aplicación de las políticas nacionales. Los Consejos Nacionales y Territoriales de Planeación son instancias de representación social, creadas tanto en los departamentos como en los municipios y desarrollan una labor consultiva sobre los planes de desarrollo. Sin embargo, aunque la Ley 152 de 1994, la cual los crea, no les confiere atribuciones en materia de fiscalización, en algunas ciudades sí se les ha dotado de dichas atribuciones. Las Juntas Administradoras Locales son instancias de representación territorial de las comunas (divisiones urbanas) o corregimientos (divisiones rurales) de los municipios, elegidas mediante sufragio universal. Tienen como principal función vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en sus respectivas comunas o corregimientos, así como fiscalizar las inversiones que se hagan dentro de su territorio de acción (Art. 318 de la Constitución). Las veedurías al Medio Ambiente son una figura de control ciudadano, plasmada en la Ley 99 de 1993, la cual le da facultades a cualquier ciudadano para solicitar información a las autoridades del ámbito municipal, sobre el uso y efecto de elementos que puedan dañar, en determinado caso, el medio ambiente o directamente afectar a las personas. Los ciudadanos también, pueden solicitar la celebración de audiencia pública cuando se desarrolle o se pretenda desarrollar alguna obra que, se crea, atente contra el medio ambiente. Para convocar a audiencia debe cumplirse como requisito la convergencia de 3 entidades, sin ánimo de lucro, que cuenten en total con un número no menor de 100 personas.

Los Contralores y Personeros municipales desempeñan una labor de vinculación de la ciudadanía con la administración pública, ya que son funcionarios con la responsabilidad de facilitar la fiscalización ciudadana y evaluar el desempeño de los organismos de la administración municipal. Las Juntas de Acción Comunal son organizaciones de representación territorial, operan en el ámbito barrial y su rango de acción son las obras en beneficio de la comunidad y la prestación de algunos servicios.<sup>65</sup>

Otro ejemplo de participación ciudadana son las “veedurías ciudadanas” a la Elección Presidencial: las cuales son conglomerados de asociaciones civiles que se encargan de revisar y publicitar anomalías en materia de *...adecuación legislativa y dificultades electorales, actuaciones de las autoridades electorales, participación de los medios masivos de comunicación en el debate electoral, conocimiento por parte de los electores de los candidatos y sus programas, imparcialidad de las autoridades gubernamentales y financiación de las campañas y, finalmente toda la labor pedagógica implícita en “la naturaleza propia de estas actividades de participación ciudadana.”*<sup>66</sup>

Según estudios oficiales, indican, que para 1996, se habían conformado poco más de 400 Consejos Territoriales de Planeación, casi 50 Comités de Desarrollo y Control Social de los SPD, había el conocimiento de Juntas Municipales de Educación, en la mayor parte de los municipios. Juntas Administradoras Locales habían sido elegidas en las capitales de los departamentos y en otros municipios, abarcando casi a la mitad de los colombianos. Asimismo, los comités de veedurías ya cubrían gran parte de los municipios. Sólo en Bogotá, existían cerca de 400 veedores en 15 de las 20 localidades de la ciudad. Por otra parte, en Cali existían 101 comités barriales de veeduría, conformados por un promedio de 10 a 15 veedores cada uno.<sup>67</sup>

Con base en registros del Foro Nacional por Colombia<sup>68</sup>, sede Bogotá, se estableció un perfil socioeconómico aproximado de los veedores:

---

<sup>65</sup> La definición de las Juntas de Acción Comunal fue extraída de Velásquez, Fabio E. Ciudad y participación. ED. Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia, 1996. p. 151.

<sup>66</sup> La definición de Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial fue extraída de Mateus, Rafael, “Una oportunidad para la participación ciudadana” en Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés (Comps.) Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998, 1ª, ed., ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Colombia, 1998. pp. 482-483.

<sup>67</sup> Velásquez, Fabio E., “La veeduría ciudadana...”, p. 271.

<sup>68</sup> *...Foro es un organismo no gubernamental creado hace quince años, dedicado a la promoción de la participación ciudadana y de una cultura política democrática. Es una entidad nacional descentralizada, que cuenta con cuatro sedes regionales en Bogotá, Barranquilla, Ibagué y Cali. Ibidem p. 272.*



“...se trata de individuos con un promedio de edad de 47 años, de estratos bajo y medio-bajo, con un promedio de cuatro personas a cargo, un grado de escolaridad medio o superior, una ocupación que les permite ingresos para sobrevivir y alguna vinculación a organizaciones locales...”<sup>69</sup>

Los integrantes, a menudo han sido o son miembros de organizaciones sociales: juntas de acción comunal, comités pro-desarrollo, juntas parroquiales, grupos juveniles, femeniles, de la tercera edad, o grupos enfocados a resolver demandas sectoriales, generalmente, vinculadas a intereses partidistas o estatales, por medio de relaciones clientelares o de tutelaje como únicos medios para dar solución a sus demandas. Este estado de cosas, tiene como consecuencia efectos negativos: fragmentación social, subordinación política, adscripción al *status quo* y exclusión de los escenarios en los que se toman las decisiones.

Los comités de veeduría en la práctica desarrollan obras de infraestructura que generalmente solo alcanzan algunas cuadras. Otros realizan labores de fiscalización sobre inversiones municipales a nivel medio (comunas o corregimientos). Y por último, tan solo unos pocos fiscalizan y evalúan la gestión pública en el nivel macro.

Las “veedurías ciudadanas” son descritas por Cunill como un caso típico de modelos de baja formalización. Las veedurías son órganos abiertos, conformados por actores individuales (ciudadanos comunes) y/o actores colectivos de cualquier naturaleza (organizaciones sociales territoriales o funcionales), electos por la comunidad en cualquier ámbito. Tienen un carácter transitorio, legitimidad interna sin personalidad jurídica y duración limitada. En ellas, hay ausencia de especificación formal de atribuciones y sólo posee un control ex post sobre la administración.

Los asistentes se valen de sanciones no expresas e indirectas: disposición de instrumentos jurídicos “acciones de cumplimiento”, entre otras. Sanciones ejecutadas en última instancia por el sistema judicial. El rango de acción de las “veedurías” es amplio, puesto que pueden servir para fiscalizar cualquier actividad donde total o mayoritariamente se emplean recursos públicos; en la práctica: ejecución de proyectos, contrataciones, compras, etc.<sup>70</sup>

Es notorio que en la medida que los problemas se vuelven complejos, tanto territorialmente como a nivel de planes y programas de mayor envergadura, el número de participantes se reduce, y en la mayor parte de los casos, son ONG’s y gremios empresariales los encargados de llevar a cabo el

---

<sup>69</sup> *Ibidem* pp. 271-272.

<sup>70</sup> Tomado de Cunill Grau, Nuria. “Responsabilización por el...”, en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) 22-07-03.

papel de veedores como efecto de sus ventajas comparativas en cuanto a recursos y capital intelectual.<sup>71</sup>

Más dramáticos son los resultados de una encuesta telefónica realizada a 2500 personas en 4 de los principales centros urbanos de Colombia (Cali, Medellín, Barranquilla y Bogotá), la cual arroja datos interesantes con relación a la percepción de la gente con respecto a la participación, a las herramientas de participación y a las veedurías.

Por una parte, se encuentran datos que podríamos tomar como ideales en cuanto a la percepción de la utilidad de la participación, ya que el 43.6% cree que ésta sirve para exigir derechos y un 22.7% La encuesta refleja un gran desconocimiento por parte de la población en cuanto a las herramientas de participación debido a que un 53.2% no sabe; un 27.7% conoce la acción de tutela y un 2.8% conoce la denuncia.

Más apremiante aún, es el hecho de que a pesar de que un minoritario porcentaje conoce sobre recursos judiciales no los utiliza; al responder a la pregunta de si ha tomado una acción judicial, sólo un 7.8% respondió afirmativamente, mientras que un 92.2% lo hizo negativamente.

Por otra parte, un porcentaje relativamente bajo (.7%) ve a las acciones populares y de grupo como las herramientas más efectivas de participación, mientras que un 71.1% lo encuentra en la tutela.

El siguiente dato nos habla de la falta de información ciudadana en cuanto a los recursos de participación que ofrece la legalidad, ya que un 70% de los encuestados no sabe qué son las “veedurías ciudadanas” y sólo un 30% afirmó saberlo. De aquéllos que dijeron conocerlas, sólo el 7% ha participado en los últimos 12 meses en alguna.<sup>72</sup>

Sólo el 3% de los municipios utiliza las juntas administradoras locales las cuales son un foro para establecer la comunicación entre la alcaldía y las juntas de acción comunal (presentes en los 1.064 municipios).

Lo anterior aunado a la poca información acerca de los derechos ciudadanos, la desconfianza de la ciudadanía en torno a las instituciones existentes y las usualmente relaciones clientelares entre ciudadanía y alcaldes ha llevado a la subutilización de los mecanismos de participación.

Existe otro problema que ha obstaculizado el desarrollo de estos medios de participación ciudadana pensados prácticamente para la descentralización y es la falta de capital humano que pueda

---

<sup>71</sup> Velásquez, Fabio E., “La veeduría ciudadana...”, p. 272.

<sup>72</sup> Vid. Seligson, Mitchell A., Transparencia y Buen Gobierno en Cuatro Ciudades de Colombia. Una encuesta de percepción ciudadana, Universidad de Pittsburg, Noviembre 2001. en [http://www.respondanet.com/spanish/anti-corrupción/informes/encuesta\\_colombia.pdf](http://www.respondanet.com/spanish/anti-corrupción/informes/encuesta_colombia.pdf) 24-02-04.

desempeñar labores técnico-administrativas como representantes electos, ya que aproximadamente 3,2% de los alcaldes sólo tiene educación primaria, mientras que el 46% no cuenta con educación superior y más de la mitad de los alcaldes se encuentran bajo investigación judicial. Sumado a esto el periodo de gobierno en la gestión territorial es de 3 años y no se permite la reelección lo cual genera pocos incentivos para un eficiente desempeño de la administración lo cual ahonda los problemas heredados de la constitución de 1886 en donde la necesidad de mantener el poder central era plasmada en la designación de los gobernadores y alcaldes por parte del presidente de la república.<sup>73</sup>

Para dar solución a la falta de información y a la falta de capacidades técnicas se ha desarrollado un programa mediático y educativo, que promueve el desarrollo de la participación ciudadana por nuevas vías institucionales, como una forma de fortalecer la democracia y combatir la violencia, incentivando y permitiendo institucionalmente la participación. Existe también un esfuerzo en el ámbito local, por promover a las veedurías como medios, no sólo de participación, vía la fiscalización, sino también, vía propuestas y quejas. El gobierno central no se ha quedado atrás y ha creado las mesas de solidaridad, mediante las cuales se consulta a la ciudadanía sobre los proyectos a emprender en la comunidad por medio de la Red de Seguridad Social, unidad coordinadora del gastos social en las zonas deprimidas, lo cual ha funcionado pero también ha creado confusión en la ciudadanía en cuanto a las atribuciones de cada foro de participación ciudadana locales y centrales.<sup>74</sup>

Debido a la información que éstas manejan, pueden emprender movilizaciones civiles y volverse no sólo participantes de una forma fiscalizadora, sino, además, tener un carácter representativo.<sup>75</sup>

A pesar de los problemas que han presentado las veedurías para su implementación, estas figuras han sido adoptadas en otros países como Ecuador, en el cual hay todo un programa mediático para combatir la desinformación existente acerca de éstas, a la vez de un programa de capacitación para veedores, en donde se les capacita en cuanto al conocimiento de mecanismos de participación ciudadana, uso de herramientas para mejorar la eficacia y eficiencia de las veedurías y el uso de

---

<sup>73</sup> Oliva, Carlos (Coord.) *Descentralización en Colombia Nuevos Desafíos*, p. 18-19 en <http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm> 18-05-05.

<sup>74</sup> Oliva, Carlos (Coord.) *Descentralización en Colombia Nuevos Desafíos*, p. 19 en <http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm> 18-05-05.

<sup>75</sup> Un buen ejemplo de las veedurías no sólo como vigilantes, sino también como organizaciones capaces de defender ideales e incluso de ponerse en contacto con otros gobiernos, es el caso de RED VER (Red de veedurías) que pidió apoyo al gobierno Alemán para que no otorgue asilo a dos parlamentarios colombianos que absolvieron al ex-presidente Carlos Samper de todo vínculo con el narcotráfico. Vid. <http://www.eluniversal.com/1998/08/23/23112II.shtml> 09-04-04.

técnicas enseñanza-aprendizaje que puedan replicarse con nuevas comunidades. En Paraguay, las “veedurías ciudadanas” colombianas han servido de ejemplo para las Contralorías Ciudadanas Paraguayas; en El Salvador; las Comisiones de Contraloría Ciudadana cumplen el mismo papel y su conformación es prácticamente igual que en Colombia. Las veedurías han sido incluso objeto de estudio en los países desarrollados, al verse como nuevas vías para la gestión de los recursos públicos. Las veedurías también tienen presencia en Argentina, pero sólo como veeduría de medios de comunicación; el equivalente al observatorio de medios peruano o colombiano o la propuesta de observatorio de medios en México. En conclusión, si bien, no son la panacea a todos los males, si son un medio que vale la pena explorar y que ya es tema de discusión en el ámbito gubernamental en Latinoamérica.

### **3.5. Las “veedurías ciudadanas” desde un enfoque “agente-principal”**

La teoría “principal-agente” nace dentro del marco de estudio de la microeconomía, en donde el “principal” es el propietario de la empresa y el “agente” es aquel delegado por el principal para concretar los objetivos de éste. En la delegación de responsabilidades surgen varios problemas; el primero es que el “principal” maneja información incompleta con respecto a las circunstancias y conductas del “agente”, debido a que el primero no puede estar todo el tiempo monitoreando ni las decisiones ni la información del segundo, y por otra parte, el “agente” tiene mejor conocimiento de sus motivaciones y capacidades; por ende, puede actuar discrecionalmente, incluso yendo en contra de los objetivos del “principal”. Es decir, el “principal” se enfrenta a un problema de monitoreo; por lo tanto, gran parte del éxito del “principal” se verá reflejado en la forma que dé las instrucciones al “agente”. De aquí, surge la pregunta que pretende resolver la teoría “principal-agente” ¿De qué forma lograr que el agente cumpla con los objetivos del principal? La respuesta es que el “principal” establezca un sistema de incentivos y castigos, tomando en cuenta que el “agente” se comportará, basado en sus propios intereses, dentro del sistema de incentivos y castigos. Por lo tanto, dicho sistema de incentivos y castigos debe ser atractivo para el “agente”, para que el costo de oportunidad de no actuar, con base en el sistema, sea mayor al costo de actuar apegado a éste y así el “agente” cumpla los objetivos del “principal”.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Un análisis empresarial del enfoque “principal-agente” puede verse en Corbo, Vittorio. La teoría y la práctica de las privatizaciones, en <http://www.faceapuc.cl/personal/vcorbo/e396/clase5bSPE.pdf> 29-oct-02. Y véase también Portes Lima, Edilberto Carlos. “Privatizacáo e Desempenho Económico: Teoría e

Actualmente, la teoría “principal-agente” es adoptada por los estudiosos del gobierno, los cuales hacen un análisis institucional, que promueve la transparencia de las acciones gubernamentales con respecto a los privados, que permita regular al gobierno por medio de normas o impuestos, teniendo como resultado un ambiente propicio que dé paso a la creación de compromisos creíbles.

Existen tres problemas en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas. Uno que compete a la ciencia política y los dos últimos al estudio de la administración pública. El primero tiene que ver con los mecanismos de la ciudadanía para hacer que los políticos electos cumplan con las demandas del público. El segundo problema es la de qué manera conformar el gobierno para que los políticos electos (en su papel de “principal”) puedan monitorear y proveer incentivos a las burocracias (en su papel de “agentes”), dado que los resultados finales no siempre se pueden medir, ya que, generalmente, son producto de varios “agentes” y obedecen a diversos criterios y no sólo al lucro como en la iniciativa privada. Por último, pero no menos importante, se encuentra el problema de los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo con los que cuenta la ciudadanía con respecto a los funcionarios delegados por los políticos electos, que desde la perspectiva de Adam Pzeworski es todavía más complejo que los anteriores.

Para subsanar estos problemas se proponen varias medidas: 1) el voto, el cual parece ser insuficiente como incentivo para los políticos electos, 2) la necesidad de la oposición, 3) la reelección como incentivo para generar resultados que beneficien a los ciudadanos 4) existencia de medios de comunicación independientes con respecto a intereses particulares o en su defecto ampliación de la oferta con el fin de tener al aire la más amplia gama de propuestas, 5) salarios más altos que permitan exigir mejor calidad, 6) sistema de escalafón, que permita un desarrollo profesional dentro del gobierno, privilegiando criterios como el del desempeño por encima de la antigüedad, 7) sistemas de supervisión por desempeño, lo cual implica un nuevo diseño contractual, 8) sistema de examen y selección de personal, 9) revisiones institucionales, que implican múltiples agentes y principales con objetivos discordantes, 10) competencia, 11) descentralización y 12) recurrir a la ciudadanía para evaluar el desempeño de la Administración Pública, ya que los ciudadanos son los que mejor perciben los resultados de ésta. Este tipo de sistema es llamado también de “alarma contra incendios”.

---

Evidencia Empírica” en Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro en <http://www.ipea.gov.br/pub/livros/financiamiento/Livro2/cap.12.pdf>

Przeworski advierte que el rediseño del Estado no es suficiente para subsanar las deficiencias de éste con relación a la atención de los más pobres, ya que, basado en correlaciones estadísticas, ha notado que Estados en donde la diferencia en los ingresos de los más pobres es mayor, gastan menos, en general, con relación a aquellos Estados en donde las diferencias en los ingresos no son tan marcadas.<sup>77</sup>

### **3.6. “veedurías ciudadanas”: principales obstáculos para su desarrollo**

No obstante, el marco legal que posibilita la existencia de las veedurías y amplía las opciones de participación ciudadana, éste ha dado pie a la creación de un exceso de mecanismos de control social de la gestión pública en el ámbito municipal. Esto tiene como consecuencia la subutilización de mecanismos, perdiendo, así, su eficacia y su credibilidad, a la vez que trae consigo una fragmentación de la acción colectiva en vez de un fortalecimiento de lo público, lo cual tiende a neutralizarlo debido a la atomización de las demandas.<sup>78</sup> Un claro ejemplo y según estadísticas, el conflicto existente en Cali, entre las Juntas Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal, producto de la ignorancia del público acerca de las funciones de ambas, genera desconcierto y tensión entre los miembros de una y otra.

Además, el desconocimiento de las funciones de las Juntas hace que la gente no las vea como una forma más de representar sus intereses. Sin embargo, según encuestas las personas atribuyen el desconocimiento de las Juntas a la falta de difusión y de consulta por parte de los integrantes permanentes de éstas. Otro factor en contra de las Juntas, fue la resistencia de los sectores ligados al clientelismo, quienes las veían como una amenaza dentro del ámbito de la representación de intereses partidistas.<sup>79</sup>

El papel de veedor se ha visto más como un cargo o como una forma de obtener ciertos privilegios como individuo, o también, con el fin de defender intereses partidarios con vinculación a redes clientelistas, olvidándose así de su labor primordial, que es el servir como un intermediador entre el Estado y la ciudadanía; a la vez, los veedores encuentran sus cargos como el inicio de una carrera política, aprovechando a la gente de su comunidad como posibles electores.

---

<sup>77</sup> Przeworski, Adam., “El Estado y el ciudadano” en revista Política y gobierno vol. V, #2, CIDE. segundo semestre, 1998. pp. 364-376.

<sup>78</sup> Velásquez, Fabio E., “La veeduría ciudadana...”, pp. 276-277.

<sup>79</sup> Velásquez, Fabio E. Ciudad y participación. pp. 151-157.

Dado este panorama, la conformación de los comités tiende a privatizarse, en perjuicio de los asuntos públicos, convirtiéndose más en un fin que en un medio para abrir una vía de participación. En cuanto al tema de la autonomía de la ciudadanía con respecto al Estado, aquélla se ve limitada tanto por la apropiación de intereses privados, por parte de la ciudadanía, como por el control del propio Estado. Esto último puede verse en la institucionalidad, que permite a los alcaldes designar a los integrantes de ciertos órganos de control, lo cual puede convertir a la ciudadanía en un medio para legitimar los actos de gobierno, a la vez que ésta pierde su papel fiscalizador de los asuntos públicos.<sup>80</sup>

Además, el papel de las ONG's no siempre es benéfico para la implementación de los programas, ya que, según estudios de campo, algunas sólo buscan su registro como organizaciones civiles con el fin de buscar beneficios privados en la participación. La poca capacidad organizativa y de gestión obstaculiza la eficiente implementación de los programas. Y por último, las ONG's no siempre tienen liderazgos democráticos y por lo tanto, hay casos en los que son poco representativas, lo cual aleja a aquellos que conocen la forma de operar de estas organizaciones.<sup>81</sup>

Otro obstáculo a la participación es la falta de disposición de los servidores públicos para resolver las demandas ciudadanas; esto es producto de una cultura de servicio público equivocada, puesto que éste es visto más como un medio para obtener poder de decisión y superioridad dentro de la escala social que como un trabajo para el beneficio de la sociedad que se paga con los recursos de la misma. Lo anterior, tiene como consecuencia que las demandas ciudadanas sean vistas peyorativamente, de manera que, en gran parte de los casos, éstas no tengan respuesta dentro del tiempo establecido por el derecho administrativo. Como resultado, el ciudadano se ve obligado a recurrir a figuras legales como la tutela, la acción de cumplimiento o el derecho de petición para poder obtener una respuesta por parte de la autoridad competente.

Además la violencia que se vive en Colombia, se ve reflejada también en detrimento de la política, dando como resultado que los veedores no denuncien anomalías en la gestión de obras públicas o, en

---

<sup>80</sup> Esto no significa que no existan veedurías con cierta autonomía relativa respecto del Estado, medios de comunicación y partidos políticos, empero, éstas no son un porcentaje significativo, pero dan pie a que se estudien sus rasgos comunes y se traten de generalizar. Vid Velásquez, Fabio E., "La veeduría ciudadana...", pp. 277-284.

<sup>81</sup> Díaz-Muñoz, María Rita. Políticas sociales focalizadas y desarrollo local: aportes desde la práctica y desde la visión de los actores, en <http://www.utexas.edu/cola/depts/lilas/centers/claspo/politicas%20soc%20focalizadas%20y%20des%20local%20AR%20Diaz.pdf> 01-04-04

ocasiones, prefieran abandonar sus cargos por miedo a la violación de su integridad física o de sus familiares y conocidos.<sup>82</sup>

El grado de control de la gestión pública por parte de la ciudadanía depende de forma directa del nivel socioeconómico de los integrantes de la veeduría, debido a que éste se ve reflejado en la capacidad de movilización de recursos por parte de la veeduría. Así pues, la mayor parte de los sectores se encuentran con recursos insuficientes para su labor de control, como puede ser el grado de acceso a la información, la cual es deficiente, ya sea porque no existe, o porque ésta no es proporcionada por las autoridades competentes a quienes la solicitan.<sup>83</sup> Además, los recursos financieros son escasos y el apoyo técnico sólo se da en casos excepcionales (como en la construcción del viaducto Pereira-Dos Quebradas), lo que pone en desventaja a los veedores con respecto a las autoridades municipales al no tener información suficiente para la toma de decisiones, lo cual los va marginando de su función fiscalizadora de la gestión.

A su vez, la escasez de recursos económicos, financieros y técnicos, disminuyen la capacidad de convocatoria de las veedurías.

Producto del corto alcance de acción (barrios y vecindarios) que tienen los proyectos de las veedurías, se excluye a los participantes de la toma de decisiones de temas más generales en las municipalidades.<sup>84</sup>

En contraste con el caso mexicano según estudios realizados por María González de Asís, del Instituto del Banco Mundial,<sup>85</sup> el combate anticorrupción, en México,<sup>86</sup> es una política integral, la cual se desarrolla dentro de ciertas circunstancias favorables para su implementación, como la Ley de Acceso a la Información, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la creación de medios como TramitaNet y Comprante, Usuario y Código, la creación de un Inventario de Áreas

---

<sup>82</sup> Velásquez, Fabio E., "La veeduría ciudadana...", p. 279.

<sup>83</sup> Actualmente en Cali, se ha creado un sistema de información municipal (Sifim), al que tiene acceso cualquier ciudadano, lo cual es un avance significativo a años anteriores.

<sup>84</sup> Las limitantes de las veedurías son también abordados en Velásquez, Fabio E. "Una mirada desde Cali" pp. 41-45.

<sup>85</sup> Vid. González de Asís, María. "Diseño de Planes y Estrategias e Instrumentos para el Control de la Corrupción" Intervención efectuada en el marco de la Video Conferencia "Gobernabilidad y Anticorrupción: Diseño de Planes y Estrategias e Instrumentos para el Control de la Corrupción", Ecuador / Washington DC / Argentina, 21 de octubre de 2002, Organizadores: Campus Virtual [www.ElPrincipe.com](http://www.ElPrincipe.com), Escuela Virtual de Gobierno y Administración, International Institute on Government, Management and Policy de la Georgetown University, Instituto del Banco Mundial. En <http://www.elprincipe.com/egobierno/notas/index18.shtml> 08-04-04.

<sup>86</sup> Tomamos como referencia este estudio por dos razones, la primera por que las estrategias a seguir no son privativas del caso mexicano, sino que son híbridos de otras experiencias de combate anticorrupción y de estudios realizados a nivel latinoamericano. En segundo lugar, tomamos el estudio, por su claridad explicativa y esquemática.



Críticas y Programas Operativos, el Acuerdo Nacional para la Transparencia y Combate a la Corrupción, los pactos sectoriales, y la capacitación tanto a funcionarios públicos como a la sociedad civil. En contraparte, existen factores que obstaculizan la implementación del programa como son: una excesiva normatividad, resistencia al cambio por parte de los servidores públicos, rezago tecnológico, bajos salarios en áreas críticas, intereses creados, déficit de credibilidad gubernamental, bajo compromiso de los gobiernos estatales, deficiente evaluación de los gobiernos estatales, deficiente evaluación de la Gestión Pública, la falta de integración del poder judicial y legislativo en el programa. Por lo tanto, la estrategia para combatir la corrupción se ha centrado en los siguientes puntos: Capacitación a funcionarios públicos, revisión de sueldos y salarios en áreas críticas, contratación de especialistas en control en áreas críticas, un nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control, Fortalecimiento del Control Interno, Mecanismos rigurosos de selección de personal, campaña en medios de comunicación, mejora regulatoria, educación ciudadana y cultura de la legalidad por parte de la Secretaría de Educación Pública, y el Servicio Civil de Carrera. Para todo esto, son necesarias, según el Banco Mundial, tres prioridades de reforma: 1) mejoramiento de procedimientos administrativos; permisos de construcción, certificaciones industriales y comerciales de pago de impuestos, disminución de trámites administrativos, estandarización de tiempos de procedimientos para crear rutas administrativas formales, mejoramiento de la coordinación entre las oficinas; 2) Búsqueda de mecanismos para el desarrollo de sistemas de información; creación de sistemas participativos de presupuesto, establecimiento de campañas de información pública, desarrollo de mecanismos de quejas públicas; 3) Participación ciudadana: El gobierno no fomenta o no permite la participación ciudadana y la sociedad civil no está interesada en participar en las decisiones del gobierno: Institucionalizar la participación ciudadana, proveer a los ciudadanos incentivos adecuados para comprender la importancia de participar en las decisiones del gobierno.

Como se ha dejado ver a lo largo del trabajo, las veedurías nacen gracias a la estrategia del gobierno central de descentralizar sobretodo lo administrativo dando instrumentos de participación ciudadana las localidades con el fin de acercar el gobierno a los destinatarios de los servicios, pero en la práctica todavía falta perfeccionar los mecanismos de descentralización y las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno.

El tema de la educación cobra importancia para la democracia, ya que esta necesita ciudadanos instruidos, informados y conscientes de los asuntos públicos, sólo así se puede llegar a pensar en una participación ampliada mediante los mecanismos ofrecidos por el gobierno.

Por último, nos encontramos en la paradoja de mayor democracia igual a mayor polarización de la ciudadanía y desconfianza en el adversario. Queda la tarea de crear confianza en las instituciones por encima de las personas que las representan, lo cual sólo es posible regresando al tema de la educación política.

## Conclusiones

Cuando hablamos de participación ciudadana no se trata de un concepto homogéneo. En realidad, nos referimos a un conjunto de procedimientos que permiten involucrar a la sociedad en mayor o menor grado en los asuntos del gobierno.

Dentro de este conjunto de procedimientos, nos encontramos con distintos matices de participación, la cual puede ir desde el sistema electoral, pasando por los sistemas de toma de decisiones administrativas, hasta los sistemas de fiscalización ciudadana o, en el peor de los casos, el abierto confrontamiento entre sociedad y Estado.

Si bien estos procedimientos son un avance en cuanto al empoderamiento de la sociedad, no deben ser olvidados otros pilares de la democracia, como pueden ser:

- Un sistema de partidos que sea realmente representativo, que mantenga una estrecha relación con sus bases, lo cual de ser así todavía encontraría ciertas dificultades expresadas en una posible reacción del capital interno y externo con respecto a posibles políticas sociales que afecten en sus ingresos a dicho capital.
- La ley debe garantizar, en la mayor medida posible, la autonomía de los medios de comunicación con respecto a intereses privados o, por lo menos, crear un ambiente propicio para la proliferación de propuestas informativas.
- Fortalecer a los sectores de escasos recursos con la adopción de nuevas formas de representación y con políticas de desarrollo enfocadas en el carácter regional, tomando en cuenta factores étnicos y culturales, así como la adopción de políticas productivas que permitan ir dejando atrás las políticas subsidiarias.
- Dentro de los regímenes democráticos, no basta con la creación de instancias estructurales de participación sino con la formación de una ciudadanía educada, capaz de hacer un uso responsable, informado y por tanto argumentativo de dichas instancias.
- La creación de sensores en la Administración Pública que permitan la interacción entre sociedad y administración, de forma que se incremente la capacidad de respuesta del gobierno con respecto a los problemas de la sociedad.
- La ley debe garantizar la autonomía de las ONG's con relación al Estado, por medio de programas tanto de fiscalización gubernamental y ciudadana, así como la reglamentación de incentivos y límites a la acción de las organizaciones no gubernamentales.

- Aprovechar los empréstitos internacionales en inversiones productivas, que permitan el pago de la deuda contraída.
- Hacer más eficiente la inversión en educación, cultura y salud, y enfocarla al mercado, adoptando nuevos métodos de enseñanza para una fácil integración del estudiante en el mercado laboral y en la conformación de la libre empresa.
- Mejorar los salarios para que la inversión extranjera no sólo se base en la maquila y exportación, sino en el fortalecimiento de un mercado interno, de manera que se pueda emprender la construcción de un futuro, en el que se fortalezca la autonomía relativa de los países latinoamericanos con respecto a las potencias industrializadas, lo cual repercutiría directamente en la autonomía política de las naciones latinoamericanas.
- Cuidar que el paso de la matriz estadocéntrica a una sociocéntrica no se convierta en una matriz estadocéntrica, que responda sólo a los intereses del mercado y por ende gobierne por y para aquellos mejor posicionados dentro de la economía de mercado.

## Bibliografía

1. Angell, Alan, Lowden, Pamela y Thorpe, Rosemary. Decentralizing Development. The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile. Oxford University Press, 1a. ed., New York, USA, 2001.
2. Barzelay, Michael. “La responsabilidad en una perspectiva posburocrática de la administración pública, en Documentación Administrativa, Nos. 224-225. Madrid, España, 1991.
3. Bejarano, Ana María, “Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual”, en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, No. 2-3, Caracas, Venezuela, 1996.
4. Bobbio, Norberto; El futuro de la democracia; Editorial Planeta, Argentina, 1994.
5. Bobbio, Norberto; Estado, gobierno y sociedad. “Público y privado” Ed. FCE. Colombia
6. Bresser Pereira, Luiz Carlos. “De la administración pública burocrática a la gerencial”, en Revista do serviço público, Año 47, No. 1, Brasília.
7. Bresser Pereira, Luiz Carlos. Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control, Mimeo, 1997.
8. Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria; “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Ed. Paidós, 1º ed., 1998, Argentina
9. Cárdenas, Miguel Eduardo. “Colombia. La persistente búsqueda de alternativas”, en revista Nueva sociedad, #175
10. Carrillo Bedoya, Jaime. Los paros cívicos en Colombia. ED. LA OVEJA NEGRA, 1ª. Ed. en español, Bogotá, Colombia, 1981.
11. Castoriadis, Cornelius. “El ascenso de la insignificancia” en Castoriadis, Cornelius, Ciudadanos sin brújula, Ediciones Coyoacán, S. A. de C. V. México, D. F., Segunda edición 2002.
12. Cavarozzi, Marcelo “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en Revista de Estudios Políticos. No. 74, Madrid, España, 1991.
13. Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza. “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Ed. HomoSapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina, 2002.
14. Cohen, Jean L. Y Arato, Adrew Civil Society and Political Theory, Cambridge, The MIT Press. 1992.
15. Cronin, Thomas E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referéndum, adn Recall, Cambridge: Harvard University Press, 1989.
16. Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público a través de la sociedad, ED. CLAD, 1ª ed., Venezuela, 1997
17. Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Botero Jaramillo, Felipe. “La compleja modernización de los partidos más antiguos de América Latina” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.), El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 2002.
18. Dahl, Robert A. La democracia y sus críticos, Ediciones Paidós Ibérica Barcelona, 1992.
19. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Encuesta Nacional de Hogares Enero-Diciembre 2003
20. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Colombia estadística Tomo III, DANE, Colombia, pp. 1685-1689.
21. Ducatzenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philip. “Democracia, autoritarismo y gobernabilidad en América Latina” en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, No. 133, vol. 34, Abril-junio, 1994, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina.
22. Dugas, John (comp.) La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable? ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1993.

23. Dugas, John. "La Constitución Política de 1991: ¿Un pacto político viable?" en Dugas, John (comp.) La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable? ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1993.
24. Fishkin, James, Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática, Editorial Ariel, Barcelona, 1995.
25. Frederickson, H. George, Minniwbroot II: Changing Epochs of Public Administration, en Public Administration Review, Vol. 49 No. 2. Washington. 1989.
26. García Amado, Juan Antonio. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, Segunda reimpresión enero de 2001.
27. García-Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Editorial. Madrid. 1977.
28. Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999
29. Habermas, Jürgen. Historia y crítica de la opinión pública, Ediciones G. Gili. México, 1986.
30. Habermas, Jürgen, La inclusión del otro, Ediciones Piados Ibérica, S. A., Barcelona, España, 1999
31. Held, David. Modelos de democracia, Alianza Universidad, Madrid, España, 1993. p. 264.
32. Hirschman, Albert O. Interés privado y acción pública, FCE., México, 1986.
33. Jaramillo, Ana María. "Panorama reciente de la participación política en Medellín (1960-1995)" en Jaramillo, Ana María; Medina, Medófilo y Velásquez, Fabio E. Nuevas formas de participación política. ED. FESCOL Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1996.
34. Kliksberg, Bernardo. "Seis tesis no convencionales de participación" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000
35. Kliksberg, Bernardo; "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000
36. Lander, Edgardo. "Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal" Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria; "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Ed. Paidós, 1º ed., 1998, Argentina
37. Lechner, Norbert, "El discurso neo-conservador en Chile" en Camacho, Daniel et al. Autoritarismo y alternativas populares en América Latina, FLACSO, Costa Rica, 1982.
38. Lechner, Norbert. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000.
39. Leftwich, Adrian. ¿Qué es la política?: la actividad y su estudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
40. León y Ramírez Juan Carlos. La construcción de espacios públicos en la democracia. Tesis doctoral, Director Ricardo Uvalle Berrones.
41. Lucena Quevedo, Ernesto. Colombia: ante la guerra, democracia o totalitarismo. Ediciones Hacia una Democracia Humanista, en Bogotá, Colombia, 1987.
42. Manin, Bernard. "Metamorfosis de la representación", en Mario R. Dos Santos (coord.) ¿Qué queda de la representación política?, Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1992.
43. Mateus, Rafael, "Una oportunidad para la participación ciudadana" en Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés (Comps.) Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998, 1ª, ed., ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Colombia, 1998.
44. Medina, Medófilo. "Condiciones Históricas de la participación política" en Jaramillo, Ana María; Medina, Medófilo y Velásquez, Fabio E. Nuevas formas de participación política. ED. FESCOL Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1996.

45. Medina Peña, Luis. Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994, FCE, México, D. F. , 1995.
46. Morales, Carlos Antonio, “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.), Lo público no estatal en la reforma del Estado. Ed. CLAD, 1a. ed., Venezuela, 1997.
47. Morgan, Edward P. “Technocratic versus Democratic Options for Educational Policy” en Jack De Sario/Stuart Langton. Citizen Participation in Public Decision Making. Greenwood Press. Westport.
48. Moulián, Tomás. Chile actual. Anatomía de un mito, Arcis Universidad, décimo novena edición, Chile, 1998.
49. Moulián, Tomás. “El sistema de partidos en Chile” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 2002.
50. Njaim, Humberto. Democracia participativa y referéndum en Venezuela (un análisis al hilo del Proyecto de Reforma General de la Constitución (1992)), Mimeo, 1995.
51. O’Donnell, Guillermo. “Estado, democratización y ciudadanía” en Nueva Sociedad, No. 128, Caracas, Venezuela, 1993.
52. O’Donnell, Guillermo. ¿Democracia Delegativa?, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper Series, University of Notre Dame. Notre Dame.
53. Offe, Claus. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Editorial Sistema, Madrid, 1988.
54. Paramio, Ludolfo. “El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90”, en Revista de Estudios Políticos, No. 74, Madrid, España. 1991
55. Pécaut, Daniel: “Presente, pasado y futuro de la violencia”, en Análisis Político, N° 30, 1997.
56. Portantiero, Juan Carlos. La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1988.
57. Prats i Catalá, Joan. Los fundamentos institucionales del sistema de mérito, Mimeo, Instituto de Gobernabilidad de Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Generalitat de Catalunya, Universidad de las Naciones Unidas. Barcelona, España, 1997.
58. Presidencia de la República. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, FCE, México, 1985, Tomo II.
59. Przeworski, Adam. “Democracia y representación”, en Metapolítica, Vol. 3, #10, 1999, pp. 227-257.
60. Przeworski, Adam. “El Estado y el ciudadano”, en Política y Gobierno, vol. V, #2, segundo semestre de 1998, CIDE. pp. 341-379.
61. Przeworski, Adam. “Sobre el diseño del Estado. Un enfoque Agencia-Principal” pp. 113-147.
62. Roberts, Kenneth. “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Ed. Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina, 2002.
63. Ruiz Páez, Germán “Capítulo 2. Gobernabilidad y modernización de la Administración Pública colombiana” en Ungar Bleier, Elisabeth (Editora) Gobernabilidad en Colombia: Retos y desafíos. ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, 1ª. ed., Colombia, 1993.
64. Sánchez Morón, Miguel. Participación de la sociedad civil en programas sociales: el caso español. Mimeo, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1995.
65. Sartori, Giovanni; ¿Qué es la democracia? Altamir Ediciones, Bogotá 1994
66. Sartori, Giovanni; HOMO VIDENS. La sociedad teledirigida; Ed. Taurus-pensamiento; España, 1998.
67. Sosnowski Saúl, “Apuestas Culturales al desarrollo integral de América Latina” en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina, 2000.

68. Subdirección de Monitoreo y Vigilancia, "Población estudiantil por división político administrativa, orden, instituciones y programas" en estadísticas de la educación superior 2000, ICFES, Colombia, pp. 99-229.
69. Ungar Bleier, Elisabeth\* "Introducción" en Ungar Bleier, Elisabeth (Editora) Gobernabilidad en Colombia: Retos y desafíos. ED. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, 1ª. ed., Colombia, 1993.
70. Vargas Llosa, Mario. "América Latina y la opción liberal" en Levine, Barry B. El Desafío Neoliberal. El fin del Tercermundismo en América Latina. ED. NORMA S. A., 1a. reimpresión, Bogotá, Colombia, 1992.
71. Vázquez Cobo Carrizosa, Camilo (memorias). El Frente Nacional su origen y desarrollo, ED. CARVAJAL & CIA., Cali, Colombia, 1960.
72. Velásquez, E. Fabio. "Una mirada desde Cali" en Jaramillo, Ana María; Medina, Medófilo y Velásquez, Fabio E. Nuevas formas de participación política. ED. FESCOL Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1ª ed., Bogotá, Colombia, 1996.
73. Velásquez, Fabio E. Ciudad y participación. ED. Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia, 1996.
74. Velásquez, Fabio E., "La veeduría ciudadana en Colombia" en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comp.) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Ed. CLAD, 1a. ed., Venezuela, 1997.
75. Vieira, Liszt. "Ciudadanía y control social" en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en la reforma del Estado, CIAD, Paidós, México, D. F., 1998.
76. Vilas, Carlos M. "La reforma del Estado como cuestión política", en revista Política y cultura, Mitos y realidad en América Latina hoy, Primavera de 1997 No. 8.
77. Zilocchi, Gustavo, "autogestión social de obras y servicios públicos locales" en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Ed. CLAD, 1a. ed., Venezuela, 1997.
22. Vargas-Hernández, José G. Algunos mitos, estereotipos, realidades y retos de Latinoamérica en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03



## Páginas Web

1. Brugué, Quim. "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa" en Revista del Clad Reforma y Democracia, No. 29, Junio 2004. en <http://www.clad.org.ve/reforma.html> del 16-09-04.
2. Castoriadis, Cornelius. "La democracia como procedimiento y régimen" en Iniciativa Socialista, n° 36, febrero 1996. el texto recoge la intervención del autor en el encuentro internacional "La estrategia democrática", Roma, febrero 1994, cuyas ponencias fueron recogidas en el libro La estrategia democrática nella società che cambia, Ed. Datanews, Via. S. Erasmo 15, 00184 Roma, mayo 1995. texto consultado en <http://www.cholonautas.edu.pe/pdf/LA%20DEMOCRACIA%20COMO%20PROCEDIMIENTO%20Y%20COMO%20REGIMEN.pdf> 30-11-03.
3. Corbo, Vittorio. La teoría y la práctica de las privatizaciones, en <http://www.facepuc.cl/personal/vcorbo/e396/clase5bSPE.pdf> 29-oct-02
4. Cunill Grau, Nuria. "Responsabilización por el control social" (p. 271-276), en: La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Consejo Científico del CLAD, coord. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. - 346 p. ISBN 950-23-1133-7 Actualizado por Nelson De Freitas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) 22-07-03.
5. Díaz-Muñoz, María Rita. Políticas sociales focalizadas y desarrollo local: aportes desde la práctica y desde la visión de los actores, en <http://www.utexas.edu/cola/depts/lilas/centers/claspo/politicas%20soc%20focalizadas%20y%20des%20local%20AR%20Diaz.pdf> 01-04-04
6. Duchastel, Jules. La ciudadanía en las sociedades contemporáneas: entre globalización de los mercados y reivindicaciones democráticas, texto presentado en la mesa de trabajo "Ciudadanía y costos sociales: los nuevos marcos de regulación" organizada por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, España, 30-31 de mayo de 2002. en <http://www.chaire-mcd.ca/>
7. Eizenstat, Stuart E. "La promoción del imperio de la ley y la lucha contra la corrupción en una economía mundial" Reproducido de "Perspectivas económicas", revista electrónica de USIS, vol.3, No.5, noviembre de 1998. en <http://bogota.usembassy.gov/wwwse815.shtml>
8. Espinoza, Vicente. Ciudadanía y Políticas Públicas. Programas Públicos para jóvenes chilenos en la década del 90 en <http://www.utexas.edu/cola/depts/lilas/centres/claspo/Espinoza%20Jovenes%20y%20Políticas%20Sociales.pdf> 01-04-04.
9. Evans, Peter. "Hybridity as an Administrative Strategy: Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy" en Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 25, febrero del 2003, en <http://www.clad.org.ve/reforma.html> el 15-09-04.
10. Garay S., Luis Jorege. "Colombia's Political Economy. Social Inclusion, Economic Growth" en ReVista Harvard Review of Latin America, Colombia Beyond Armed Actors: A Look at Civil Society, primavera del 2003, Vol. 2, pp. 22-27. en <http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/colombia/garay.html> 10-04-04.
11. González de Asís, María. "Diseño de Planes y Estrategias e Instrumentos para el Control de la Corrupción" Intervención efectuada en el marco de la Video Conferencia "Gobernabilidad y Anticorrupción: Diseño de Planes y Estrategias e Instrumentos para el Control de la Corrupción", Ecuador / Washington DC / Argentina, 21 de octubre de 2002, Organizadores: Campus Virtual [www.ElPrincipe.com](http://www.ElPrincipe.com), Escuela Virtual de Gobierno y Administración, International Institute on Government, Management and Policy de la Georgetown University, Instituto del Banco Mundial. En <http://www.elprincipe.com/egobierno/notas/index18.shtml> 08-04-04.
12. LAS DIVERSAS CONCEPCIONES DE LA CIUDADANÍA EN LA EDAD MODERNA Y SU SIGNIFICADO en <http://www.accionesciudadanas.net/LAS%20DIVERSAS%20CONCEPCIONES%20DE%20LA%20CIUDADANIA%20EN%20LA%20EDAD%20MODERNA%20Y%20SU%20SIGNIFICADO.htm> 24-03-04
13. Lock, Peter. "Camino para salir de la violencia: experiencias y características en otras regiones de crisis --¿Transferibles a Colombia?--" Conferencia central realizada el 17 de junio de 2003 dentro del marco del Foro Social Mundial Temático en Cartagena de Indias, Colombia. Vid. [http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=19964#\\_ftnref6](http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=19964#_ftnref6) 30-10-03.

14. Pizarro, Eduardo y Bejarano, Ana María. “Colombia: ¿Hacia un estado fracasado?” en Revista Harvard Review of Latin America, Primavera del 2003, vol. 2, pp. 11-13. en <http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/colombia/pizarroespanol.html> 10-04-04.
15. Portes Lima, Edilberto Carlos. “Privatizacáo e Desempenho Económico: Teoría e Evidencia Empírica” en Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro en <http://www.ipea.gov.br/pub/livros/fianciamento/Livro2/cap.12.pdf>
16. Proaño, Luis Eladio, Debate presidencial en la TV: ¿ayuda a ganar una elección? En <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=20019-07-03>.
17. Puerta, Diana. La participación comunitaria en la construcción y consolidación de asentamientos populares. El caso de dos barrios bogotanos, en <http://www.utexas.edu/cola/depts/lilas/centers/claspo/Puertaparticipacion%20comunitaria.pdf> 01-04-04.
18. Rodríguez Boetsch, Leopoldo. Neoliberal Limits to Democracy: A Theoretical Exploration, Economics Department, Portland State University en <http://web.pdx.edu/~leopoldo/neolibem.pdf> 28-04-04
19. Senderowitsch, Roby. Participación y Retención de Recursos Humanos en ONGs ¿Por la Plata Baila el Mono? Parte de las ponencias presentadas en el Segundo Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe, de la Sociedad Internacional de Investigación del Asociaciones civiles, Santiago de Chile, septiembre de 1999. en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03
20. Uvalle, Ricardo. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en Revista Convergencia p. 257. (Archivo PDF.) en <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/ind21.html> 02-08-03.
21. Vargas, Virginia. Ciudadanía globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis en <http://www.icd.org.uy/mercosur/participacion.html> 12-08-03