



CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

opalco
www.sciencespo.fr/opalc

CASOS DE CONTROL CIUDADANO A LA TRANSPARENCIA EN LA ACCIÓN PÚBLICA

Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador,
Perú, Venezuela

LECCIONES APRENDIDAS

Con el apoyo de:



Embajada de Francia



Fundación Charles Léopold Mayer



Comisión Nacional Ciudadana para la
**LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN**
C O L O M B I A



Unión Europea

Lecciones aprendidas de las fichas de caso

Autora Claire Launay Gama, con la contribución de Laura Ríos y Mélanie Flórez D' La Hoz 07 / 2016

El trabajo de sistematización de casos de control ciudadano a la transparencia en asuntos públicos se realizó entre enero y mayo de 2016, en el contexto de dos proyectos:

1. Un trabajo sobre “gobernanza y participación ciudadana en la región andina” conjuntamente con OPALC-Sciences Po y Transparencia por Colombia, apoyado por la Fundación Charles Léopold Mayer. En particular, consiste en analizar y acompañar iniciativas de seguimiento y control de la acción pública que se están llevando a cabo por la sociedad civil en Latinoamérica, así como fortalecer su incidencia. Es una propuesta pensada en cooperación entre Francia y Latinoamérica y en diálogo con el mundo académico, las instituciones públicas y las organizaciones sociales.
2. El proyecto DCI-ALA/2013/325-522 “Incidencia de la sociedad civil en el diseño y adopción de políticas anticorrupción en Colombia”, financiado por la Unión Europea. En el marco de este proyecto, se está implementando un Monitor Ciudadano sobre el fenómeno de la corrupción en Colombia que tiene dos objetivos: por un lado, ofrecer a la ciudadanía un seguimiento riguroso y preciso de la corrupción, y por otro, orientar y asesorar a víctimas y testigos de presuntos casos de corrupción. Además, el Monitor suministra información a la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción para garantizar el ejercicio de monitoreo, evaluación y producción de recomendaciones desde la sociedad civil organizada sobre las medidas y políticas anticorrupción del Gobierno nacional.

Con el propósito de fortalecer los proyectos mencionados, Transparencia por Colombia quiso nutrirse de otras experiencias latinoamericanas. Así, con el apoyo financiero e institucional de la Cooperación Regional Francesa para América del Sur y de la Embajada de Francia en Colombia, se identificaron experiencias y se redactaron ocho fichas de caso.

Estas fichas tratan sobre ejercicios de control ciudadano realizados por varias organizaciones sociales, de carácter nacional, en siete países de América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. El conjunto de estas iniciativas emprendidas no sólo fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas sino que

articulan las necesidades ciudadanas a las propuestas y programas del Gobierno.

A continuación se resaltan los principales aportes y enseñanzas de estas experiencias en cuatro puntos:

1. La influencia del contexto normativo o político en el ejercicio del control ciudadano.
2. Las múltiples formas de hacer control ciudadano en transparencia pública y lucha contra la corrupción.
3. El uso constante de las nuevas tecnologías.
4. Los efectos y obstáculos del ejercicio.

1. La influencia del contexto normativo o político en el desarrollo del control ciudadano.

Circunstancias políticas

En la mayoría de los casos, las iniciativas surgen en un contexto normativo o político específico. En el caso peruano, el control y la intervención que ejerció Proética en la licitación de la compra de uniformes de la policía, surge, en 2002, cuando se crea el “Fondo de Dineros Ilícitos” destinado a desarrollar y fortalecer estrategias y medidas de lucha anticorrupción.

En Chile, tras los escándalos públicos generados, entre otros, por el llamado caso Caval¹, la presidenta Michelle Bachelet instauró en marzo 2015 el Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción. En noviembre del mismo año, dos organizaciones de la sociedad civil (Ciudadano Inteligente y Espacio Público) crearon el Observatorio Anticorrupción, como instrumento ciudadano de seguimiento al trámite legislativo de proyectos de ley y actos administrativos ligados a la lucha contra la corrupción.

Estos dos ejemplos demuestran que si bien las organizaciones realizan un trabajo de lucha contra la corrupción de manera permanente y a largo plazo, unas circunstancias políticas pueden favorecer o facilitar nuevas iniciativas de control

ciudadano. El control ciudadano es, entonces, en varios casos, un trabajo coyuntural favorecido por una voluntad institucional y política. Sin embargo, la intervención ciudadana en los asuntos públicos puede también responder a un vacío de la acción del Estado.

Respuesta a un vacío jurídico o institucional.

Otras iniciativas colectadas en estas fichas nos enseñan que las organizaciones sociales participan en la creación de un marco normativo para fomentar la transparencia en asuntos públicos; de esta manera, llenan a veces un vacío jurídico o institucional.

Por ejemplo, en el caso de Cuentas Claras en Colombia, desde 2006 surgió la iniciativa de fortalecer la capacidad de los partidos políticos para rendir cuentas, ya que en ese momento la normatividad sobre la financiación de las campañas y rendición de cuentas era dispersa y no permitía el seguimiento. En 2010, Transparencia por Colombia desarrolló un aplicativo web que permitía a los candidatos y partidos políticos entregar sus cuentas de campañas. Desde 2011, el Consejo Nacional Electoral de Colombia decidió que el aplicativo sería el medio obligatorio para la entrega de cuentas electorales. A través de la reglamentación establecida en la Resolución 1044 de 2011, la rendición de cuentas electorales se volvió entonces una norma.

1. Un préstamo millonario que dio el Banco de Chile a la empresa de la nueva presidenta chilena.

Igualmente, en Bolivia, el trabajo de incidencia de la Red de Participación Ciudadana y Control Social de Bolivia (PCCS) ha facilitado que “la participación y el Control social” sea un derecho constitucional (artículo 241 de la Carta Política).

Observamos que en algunos casos, los ejercicios de control ciudadano se desarrollan en una coyuntura específica y que, en otros, puede fortalecer el marco normativo nacional. Por lo tanto, el control ciudadano es un ejercicio condicionado por el contexto político de un país.

2. Las múltiples formas de ejercer el control ciudadano sobre transparencia y lucha contra la corrupción

En Venezuela, con el proyecto “Dilo Aquí” y en Perú con el trabajo de las brigadas anticorrupción, las organizaciones sociales reciben y tramitan las denuncias ciudadanas relacionadas con instituciones judiciales o administrativas. Por otro lado, en Argentina y Perú, las organizaciones se involucran en los procesos de licitación pública. Ellas participan en la elaboración de las reglas de juego y velan por el respeto de los protocolos. Por último, en Bolivia, con la información de las propias entidades, se presentan evaluaciones sobre la transparencia de las autoridades públicas municipales.

Desde las denuncias ciudadanas hasta el seguimiento de las licitaciones públicas pasando por investigaciones y evaluaciones de la transparencia pública, son múltiples las formas de luchar contra la corrupción. Por tanto, las ocho fichas revelan una diversidad de ejercicios, métodos y procedimientos que usan las organizaciones sociales para efectuar un control ciudadano de la corrupción.

Sin embargo, si bien los métodos y temas son diferentes, observamos algunos puntos en común en la manera de luchar contra la corrupción. En primer lugar, tanto el sector público como el privado están involucrados con

las organizaciones sociales. En efecto, ningún ejercicio se puede realizar sin un diálogo con estos sectores. En segundo lugar, todas las organizaciones apuestan a que los ciudadanos estén sensibilizados en aspectos de corrupción. Tercero, todas desean que sus esfuerzos tengan incidencia tanto en las instituciones públicas como en la acción pública en general. Como lo evidencia el caso de Brasil: “Tener ciudadanos informados capacitados dispuestos a monitorear la inversión de los recursos públicos estimula la publicación periódica y oportuna de la información pública”².

El control ciudadano toma entonces aquí varias expresiones, pero las organizaciones sociales responden a un desafío común: sensibilizar al ciudadano y las instituciones públicas o privadas en la necesidad de luchar contra el fenómeno de la corrupción.

3. Un medio común e innovador: el uso de las nuevas tecnologías

La totalidad de los ejercicios de control ciudadano mencionados usan a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías para fortalecer su incidencia política y pública. De hecho, algunas de estas iniciativas se desarrollan casi exclusivamente gracias a las nuevas tecnologías de la información (NTI). Es el caso, por ejemplo, del aplicativo web “Cuentas Claras” en Colombia, del aplicativo celular de denuncias en Venezuela “Dilo Aquí” y también de la página web del observatorio anticorrupción en Chile.

Los equipos a cargo de estos proyectos confirman, por un lado, que internet y las redes sociales se vuelven hoy en día las herramientas principales de comunicación de los colectivos de vigilancia de la acción pública, y por otro lado, que las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI) fortalecen la protesta, la denuncia y la incidencia ciudadana en la lucha contra la corrupción.

En primer lugar, el uso de las NTI permite un

2. | Ficha “Transparencia presupuestaria”, Brasil

acceso público a la información que producen tanto las instituciones públicas como las organizaciones sociales. Además, facilita el monitoreo y el seguimiento estrechos, por parte de la sociedad civil, del proceso de decisión política y administrativa.

En segundo lugar, las organizaciones reconocen que las NTI fortalecen el vínculo entre las organizaciones sociales y la ciudadanía, con el fin de que puedan ejercer una participación más activa en la vigilancia y lucha contra la corrupción. Si bien la participación ciudadana en este ámbito sigue siendo difícil, hoy cualquier ciudadano puede informarse y vincularse con las iniciativas de participación ciudadana de lucha contra la corrupción que existen en su entorno. De allí el potencial obvio de difusión y de atracción que representa internet en la idea de involucrar cada vez a más personas en los ejercicios de control ciudadano.

En tercer lugar, el uso de internet y, especialmente, de las redes sociales, se ha vuelto una herramienta fundamental de cuestionamiento de la legitimidad de las autoridades públicas.

Sin duda, los casos estudiados demuestran que internet contribuye netamente al potencial de transformación y de mejoramiento del diálogo entre el ciudadano y las autoridades públicas y que a su vez diversifica los métodos de control ciudadano. Las NTI impulsan la evolución de las formas de activismo político y de participación ciudadana. Ellas participan en este sentido a la innovación democrática.

4 **¿Más o menos transparencia pública?, ¿más o menos corrupción?: los efectos y obstáculos de los ejercicios**

Los ejercicios de control ciudadano descritos han tenido efectos concretos en la acción pública en la cual buscaban influir. Sin embargo, todas las fichas de caso señalaron la existencia de obstáculos que restringen su fuerza de incidencia en el proceso de decisión. A continuación se propone un breve balance de estos efectos y obstáculos.

Principales efectos de los ejercicios

- **La instauración de un diálogo entre ciudadanía y autoridades públicas**

Que se trate del índice de evaluación de la transparencia municipal en Bolivia o del control de los recursos públicos en Brasil, las organizaciones han tenido que dialogar constantemente con las autoridades públicas tanto para obtener información como para alertarlas sobre riesgos y actos de corrupción. Ellas explican además que cada vez que se inicia un ejercicio de control se abre un espacio de interacción con las autoridades públicas que anteriormente no existía.

Por otro lado, en algunos casos, como en “Cuentas Claras” en Colombia, el Consejo Nacional Electoral confía en el aplicativo desarrollado por Transparencia por Colombia, y luego de trabajar conjuntamente decide administrar la plataforma. En Venezuela, algunas alcaldías y gobernaciones han promovido también el aplicativo de denuncia “Dilo Aquí”. Estos ejemplos demuestran un escenario de creación de intereses comunes y de confianza en el que se tomó en cuenta la opinión de la comunidad. Así, más allá de una buena relación entre ciudadanos y poderes públicos, surge la construcción de un verdadero proceso de rendición de cuentas por parte de las autoridades.

- **Una ciudadanía más informada y sensibilizada en aspectos de corrupción**

Si bien las organizaciones reconocen que los ciudadanos no siempre tienen interés en participar en estos temas, ellas mismas afirman que cuando se capacita al ciudadano en gestión pública, se le dota de criterio para emitir opiniones y sugerencias sobre la toma de decisiones efectivas en la gestión pública. Por otro lado, las organizaciones observan que cuando la ciudadanía es consciente de sus necesidades, participa y propone priorizar temas en la agenda del gobierno³. Esta participación genera entonces

3. | Elementos de síntesis de las fichas, notas internas, Mélangy Flórez, Transparencia por Colombia.

planes y programas que mejoran los niveles de transparencia en la planeación y ejecución de las políticas públicas.

También, como lo hemos mencionado anteriormente, el uso de las NTI ha fomentado y despertado más el interés de los ciudadanos en la lucha contra la corrupción.

- **La transformación de algunos procedimientos en la institucionalidad pública**

En Perú, el trabajo de vigilancia de Proética en las licitaciones públicas ha redundado en la modificación de algunos protocolos en el desarrollo de las licitaciones. Luego, la publicación del índice de transparencia municipal en Bolivia ha permitido a las entidades locales cuestionarse y buscar nuevos métodos para mejorar su transparencia. Por último, la presencia de la sociedad civil en el Consejo anticorrupción creado por el Gobierno chileno ha permitido un seguimiento riguroso de los proyectos de ley y la adopción de algunas propuestas ciudadanas.

Es claro que las ocho experiencias presentadas no permiten concluir a una reducción de la corrupción; sin embargo, contribuyen a una mayor concientización de las autoridades públicas sobre la importancia de tratar el tema, y también, en algunos casos, a unas modificaciones sustanciales sobre algunos procedimientos públicos. En este sentido, el trabajo de las organizaciones sociales ha provocado algunos cambios. Ahora bien, las organizaciones sociales no siempre alcanzan los cambios deseados y encuentran varios obstáculos en el desarrollo de sus ejercicios.

Los obstáculos en la lucha ciudadana contra la corrupción

En el caso del Observatorio Anticorrupción

en Chile, Octavio del Favero, de Ciudadano Inteligente, reconoce que la “recepción del Congreso a la iniciativa ha sido heterogénea [...]”. En efecto, ciertos diputados expresaron una resistencia a un proyecto de ley sobre el financiamiento y organización de los partidos políticos⁴. En este caso, son las autoridades electorales quienes pueden impedir ciertas propuestas ciudadanas.

Los coordinadores de las brigadas anticorrupción en Perú mencionan la dificultad de “conseguir el apoyo de los funcionarios de la municipalidad para acceder a los expedientes de trámites ligados a denuncias ciudadanas de actos de corrupción”⁵. Por su lado, la red PCCS en Bolivia sigue con algunas dudas respecto a: “¿Cómo enfatizar la participación y el control social en el orden nacional? ¿Cómo trabajar el contenido, calidad e incidencia de la participación?”⁶.

Por último, el Estado es el único encargado de realizar las investigaciones y sancionar los casos de corrupción. Sin embargo, como lo explica “Dilo Aquí”, en Venezuela, se puede identificar que entre los casos de corrupción señalados, pocos han sido sancionados, ya que los procedimientos judiciales son muy largos en el país. La organización Transparencia Venezuela puede visibilizar ciertos casos y buscar aliados para tratarlos, pero no puede remplazar el papel del Estado. Ello limita entonces a veces el trabajo de las organizaciones, pues el único encargado de realizar las investigaciones y sancionar los casos irregulares es el Estado.

Ya sea que se trate de la resistencia de las autoridades públicas, de la falta de recursos o de la dificultad en fomentar la participación ciudadana, los obstáculos encontrados por las organizaciones sociales son de distinta índole y atrasan o impiden a veces el buen desarrollo del trabajo.

4. Ficha: “La creación de un observatorio anticorrupción en Chile”.

5. Ficha: “Brigadas anticorrupción en Perú”.

6. Ficha: “Índice de apertura y transparencia municipal en Bolivia”.

Conclusiones

El trabajo de estas organizaciones latinoamericanas, en medio de su diversidad, fomenta la transparencia, promueve y acompaña la denuncia ciudadana y brinda espacios de rendición de cuentas y de consulta pública. Así, por un lado, se pueden ubicar y localizar los actos de corrupción pero también identificar y analizar los patrones de las conductas corruptas. Por otro lado, en algunos casos, se rompen las barreras de desconfianza de la ciudadanía frente a las instituciones públicas y se estimula la vigilancia ciudadana⁷.

El ejercicio de control ciudadano induce también una relación específica entre los gobernantes y los gobernados. Según los investigadores Gurza e Insuza⁸, “es esta relación que tiene incidencia sobre el poder político. En sí, el Control ciudadano representa una verdadera innovación democrática. En efecto, este ejercicio va mucho

más allá que una forma de participación directa como por ejemplo, el voto, el referendo o el plebiscito, se trata de un proceso de creación institucional”.

Fortaleciendo la idea de estos autores, las experiencias demuestran muy bien esta ida y vuelta entre “petición de cuentas” de los gobernados a los gobernantes, y la “rendición de cuentas” por los gobernantes hacia los gobernados. Se instala aquí una reciprocidad y lo que debería ser una doble responsabilidad: el compromiso ciudadano de involucrarse en los asuntos públicos y la obligación de las instituciones y agentes públicos de elaborar políticas acordes con las necesidades de la población. Esta corresponsabilidad en la acción pública es común y transversal a estos casos, pero también a muchos otros ejercicios ciudadanos realizados en la región.

7. Ríos, Laura. Elementos de síntesis, notas internas. OPALC, Sciences Po, París.
8. Insuza V., E. y Gurza L., A. (dir.) (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana.