

### I. FICHA TÉCNICA

**Nombre de la herramienta:** Contralores Cívicos

**Descripción breve:** Busca fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión de los gobiernos locales, contribuyendo a modernizar y legitimar la Contraloría.

**Problema que enfrenta:** Gestión de autoridades locales y de los recursos que se administran mediante la fiscalización ciudadana.

**Área de trabajo:** Fiscalización ciudadana.

**Cuándo y dónde se implementó la herramienta:** En 4 de las 20 localidades en que está dividido el Distrito Capital de Bogotá, Colombia durante la administración del Contralor Distrital para el periodo de enero de 1995 y diciembre de 1997.

**ONG Responsable:** La versión inicial fue preparada por la Corporación Milenio (socio gestor de TI- Colombia) para la Contraloría Distrital de Santafé de Bogotá.

**Tipo de proceso:** Estimulación de procesos de participación ciudadana en el control fiscal.

### II. CONTEXTO DEL PAÍS

Cuando del manejo de los dineros del Estado se trata, la corrupción puede convertirse en un problema que amerita ampliamente privilegiar a la intervención directa de los ciudadanos en el ejercicio del control fiscal. Es por eso que se decide aumentar la participación ciudadana en decisiones del manejo presupuestal, mientras los ciudadanos encuentren sus intereses debidamente protegidos por la autoridad, especialmente si se cuenta con instituciones estatales de control y derecho a quién delegaron esa facultad, no se evidencia la necesidad de establecer control al control, pero una vez se resquebrajan estos elementos, el tema pasa a ocupar un primer lugar y es allí donde la participación ciudadana se convierte en la mejor alternativa en tanto se restituye la credibilidad perdida, dando paso a un redimensionamiento del desarrollo institucional para la implantación del control ciudadano y el control comunitario sobre la gestión del Estado y la rendición de cuentas.

Es importante aclarar que sólo se encuentra la figura de “Contralores Cívicos” (según nuestro conocimiento) en Colombia, por lo tanto vale la pena destacar tres elementos:

La figura de contralores cívicos es posible en un entorno Constitucional que prevea de alguna manera la delegación del control fiscal en el sociedad civil.

Las bondades del proyecto deberían siempre ser entendidas en dos sentidos: para facilitar la participación ciudadana en el control fiscal y para modernizar y desburocratizar los organismos de control fiscal.

La clave del proceso comunitario radica en respetar las organizaciones de base existentes pero estando en condiciones de ampliar sus bases y su capacidad de convocatoria y

rendición de cuentas al conjunto de la población involucrada de una u otra manera en las inversiones. Puede también valerse de la experiencia de algunas ONGs existentes. Es necesario tener en cuenta el riesgo de fortalecer organizaciones sociales o comunitarias clientelistas, burocratizadas y poco representativas.

A partir de 1991 la República de Colombia cuenta con una nueva Constitución Política nacida de la iniciativa popular que consagra la participación ciudadana como un deber y como un derecho de todos los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida nacional, pero en especial en materia de control.

Si bien el país inició su proceso de descentralización política y administrativa desde 1986, es con la constitución de 1991 que la misma se profundiza, al definir las competencias de las distintas entidades territoriales y formalizar el traslado de recursos del orden nacional al regional y local. Así, la Carta Política de 1991 ordena, en su artículo 322, dividir el territorio del Distrito Capital en localidades<sup>17</sup> con el fin de permitir una asignación de competencias y funciones administrativas a autoridades que, por su cercanía con la ciudadanía representan e interpretan mejor sus intereses y tienen una capacidad de acción y reacción superior a la que pueden tener otras autoridades locales.

La corrupción administrativa y la alta burocratización presentes en la administración pública del país en general y de la ciudad en particular, generaron una creciente pérdida de legitimidad y credibilidad en las instituciones. Frente a esa debilidad, el marco constitucional abre la posibilidad de involucrar al sector privado en el ejercicio de funciones que tradicionalmente eran exclusivas del sector público.

De otra parte, a partir de 1994, buscando la modernización de la gestión pública en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, se diseñó el plan BOGOTÁ 2000 con el apoyo del PNUD y representantes de los medios, la academia, las organizaciones sociales, los sindicatos, las administraciones distrital y nacional y los medios de comunicación. Para el desarrollo de este plan se definieron cinco líneas estratégicas, una de las cuales hace referencia a la necesidad de afianzar la legitimidad y la gobernabilidad en Bogotá, incluyendo a los órganos de control como la Contraloría.

### III. IMPLEMENTACIÓN

#### **Esta herramienta incluye las siguientes partes:**

Decisión política de estimular la participación ciudadana en la fiscalización

Formación de organizaciones de carácter privado cuyo objeto específico incluya el ejercicio de la veeduría y el control de la gestión pública: Las organizaciones contratadas por la Contraloría para ejercer las funciones de contralores cívicos deben reunir por lo menos los siguientes requisitos:

tener amplia presencia e influencia en la respectiva localidad;

obtener un grado importante de aceptación por parte de la comunidad, en la audiencia pública de presentación de las propuestas ante la localidad;

---

<sup>17</sup> Distribución geográfica de un municipio o ciudad.

demostrar conocimientos y experiencia específicos en el sector que se pretende controlar (salud, educación, seguridad, desarrollo institucional, infraestructura vial y demás) o interés especial en el sector.

Etapas de preinversión: identificación y solución de obstáculos jurídicos e institucionales de distinto orden.

Selección y contratación de los contralores cívicos: se da en un marco de convocatoria y realización de un concurso público de méritos y supone: identificar los posibles contralores cívicos, invitarlos y motivarlos a participar y asesorarlos en la preparación de la propuesta de acuerdo con los lineamientos de la entidad y la aprobación de las comunidades en audiencia pública, y realizar uno o más contratos de prestación de servicios por sectores a controlar.

Proceso de ejecución: supone la entrega del ejercicio de la función del control fiscal delegada por el Contralor por parte de las organizaciones contratadas. Para el desarrollo de esta etapa resulta indispensable programar cuatro tipos de actividades:

- capacitación, asesoría y acompañamiento a los contralores cívicos en los temas de participación comunitaria y en los de control;

- programación periódica de eventos con las comunidades para involucrarlas en las labores de los contralores cívicos;

- Diseño y utilización sistemática de instrumentos y materiales tanto para la divulgación masiva de los resultados del control fiscal, como para la capacitación permanente de los contralores y

- discusión y análisis permanentes al interior de la Contraloría misma, sobre la evolución del proyecto, sus implicaciones en términos de las funciones, los tiempos.

Seguimiento y evaluación: esta labor debe ser asumida a lo largo de todo el proyecto, de manera que permita ir detectando sus fortalezas y debilidades para introducir los ajustes pertinentes. Igualmente se considera necesario planificar un esfuerzo de sistematización para que este pueda ser retomado en administraciones futuras.

## **IV. RESULTADOS**

La experiencia no ha sido evaluada porque la siguiente administración de la Contraloría, que se inició en 1998, restó importancia al tema, suspendió la asesoría de la Corporación Milenio y se limitó a la rápida ejecución de los contratos que ya estaban Suscritos.

### **Resultados positivos**

Dado que el proceso fue interrumpido no se puede concretar mucho más allá de las consecuencias como:

Demanda por eficiencia y efectividad a la misma contraloría por parte de los contralores cívicos, esto generó fuertes debates dentro de la administración de la contraloría pues se confrontó a los funcionarios con su ritmo burocrático y en casos la dificultad para responder a la dinámica de la comunidad

Esfuerzo político para legitimar la administración pública mediante una exposición transparente de sus manejos y contrataciones.

Incremento de la participación ciudadana.

Esta iniciativa ha causado tal impacto que otras ciudades del país están interesadas en replicar el ejercicio.

### **Resultados negativos**

Esta primera etapa desató actitudes politiqueras entre los líderes comunitarios que buscaban aprovecharse del poder que empezaban a tener por el acceso a la información, para perseguir a sus opositores políticos

El programa empezaba a evidenciar una alta clientelización en la entrega de los contratos y por lo mismo una vulnerabilidad muy alta de los Fondos de Desarrollo Locales a la corrupción.

## **V. RECOMENDACIONES**

Es un instrumento que permite involucrar de manera sistemática a los ciudadanos en el control fiscal de los recursos, exigiéndoles hacerlo con responsabilidad y rindiendo cuentas a sus conciudadanos. Es igualmente efectivo para generar modernización y credibilidad en la misma institución.

Pueden evaluarse indicadores de eficiencia, eficacia y economía con que hayan participado los responsables del erario, por sectores y retomando como principal fuente de información a los beneficiarios de dichas inversiones. Otros indicadores pueden obtenerse

exigiendo informes sobre su gestión fiscal a los empleados del orden distrital y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la localidad;

estableciendo la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal e imponiendo las sanciones que sean del caso;

presentando a la Junta administradora local informes semestrales que retroalimenten su gestión;

informando periódicamente a las organizaciones sociales y sus comunidades sobre la programación de los recursos y su ejecución;

recomendando al Contralor mediante el aporte de las respectivas pruebas, las investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales de la localidad e introduciendo en la Contraloría todos los ajustes y las transformaciones institucionales necesarias para responder a los retos y dinámicas derivadas de la acción directa de los contralores cívicos en las localidades.