

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN EJERCICIOS DE CONTROL CIUDADANO
SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL. ESTUDIO DE CASO: CALI (2000 – 2007)

VERÓNICA RAMÍREZ MONTENEGRO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

BOGOTÁ D.C

2009

“Análisis de la participación en ejercicios de control ciudadano sobre la gestión pública estatal.

Estudio de caso: Cali (2000 – 2007)”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Verónica Ramírez Montenegro

Dirigido por:

Sandra Ximena Martínez Rosas

Semestre I, 2009

*Mamá, Padre, Luchi,
a ustedes,
gracias.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. CANALES DE CONTROL CIUDADANO	8
1.1. ALCALDÍA DE JOHN MARO RODRÍGUEZ (2001 – 2003)	9
1.2. ALCALDÍA DE APOLINAR SALCEDO (2004 – 2006)	11
1.2.1. Revocatoria del mandato	13
1.3. ALCALDÍA DE RAMIRO TAFUR (2007)	15
1.4. CONTRALORÍA MUNICIPAL	15
1.4.1. Diego Rojas (2000 – 2003)	15
1.4.2. Jorge Portocarrero (2004 – 2007)	15
1.4.3. Miguel Eric Piedrahita (2007)	16
1.5. PERSONERÍA DE SANTIAGO DE CALI	17
1.5.1. Fernando Montoya (2000 – 2003)	17
1.5.2. Adolfo León López (2004 – 2007)	18

1.6. INICIATIVAS DESDE LA CIUDADANÍA	18
1.6.1. Iniciativas desde la Academia	18
1.6.2. Iniciativas de ONG's	19
1.6.3. Iniciativas de gremios empresariales	19
1.6.4. Iniciativas de ciudadanos independientes	20
2. PARTICIPACIÓN Y EJERCICIO DE CONTROL CIUDADANO	21
2.1. ESCASA O NULA PARTICIPACIÓN	22
2.2. PARTICIPACIÓN PARTICULAR / PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	25
2.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	28
3. PERSPECTIVAS DE PARTICIPACIÓN	33
3.1. BAJA O NULA PARTICIPACIÓN	33
3.1.1. Orientaciones perjudiciales para la participación	33
3.1.2. Distribución del ingreso	40
3.1.3. Lógicas del liberalismo – Expansión de la esfera privada	41
3.1.4. Población migrante y desplazada	42
3.2. LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA	43

3.2.1. Participación comunitaria sobre participación política	43
3.2.2. Lógicas del liberalismo – Intereses particulares	43
3.2.3. Limitado apoyo estatal	44
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	46

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Documento: Control ciudadano, puntualizaciones.

Anexo 2. Cuadro: Instancias participativas de control ciudadano.

Anexo 3. Cuadro: Mecanismos jurídicos para relacionarse con el Estado.

Anexo 4. Ficha Técnica: Entrevistas realizadas.

GLOSARIO

Acción de cumplimiento:

Es un mecanismo de intervención de cualquier persona, particular o servidor público, para pedir a los juzgados administrativos (que aún no han entrado en vigencia) y tribunales contenciosos administrativos o al Consejo de Estado que ordenen a las autoridades cumplir una ley o un acto administrativo, ante todo cuando se les ha pedido y ellas se han negado explícitamente a cumplir la solicitud o, en este caso, no lo hace dentro de los 10 días siguientes al requerimiento.

Solo se puede usar cuando los derechos que se quiere proteger no pueden defenderse con la tutela o cuando no hay ni ha habido otros mecanismos para acudir a los jueces y tribunales para que se cumpla la norma o acto administrativo, ni cuando cumplir conlleve gastos para la entidad o autoridad.¹

Acciones de grupo:

Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.²

Acción de nulidad:

Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.³

Acción de tutela:

Se usa cuando alguien crea que alguna entidad, autoridad pública o persona ante quien se está indefenso o subordinado nos vulnera o amenaza un derecho fundamental, para que se ordene cesar los hechos amenazantes o violatorios. El juez deberá resolverla en 10 días.

Solo procede cuando no hay otro medio de defensa judicial, salvo que la protección sea urgente porque busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Cualquiera puede utilizar este mecanismo, inclusive un niño, y no requiere abogado ni estar escrita. Debe narrar los hechos violatorios o amenazantes, tener las pruebas o pedir que se practiquen, y dar los datos de quien se señala como violador o amenazador de los derechos. Todos los jueces pueden estudiar las tutelas. No se puede dar más de 48 horas para cumplirla. Pueden ser apeladas en un plazo máximo de 20 días. La Corte Constitucional puede revisar aquellos casos que considere importantes y expedir una sentencia definitiva.⁴

Acciones populares:

Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

¹ Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*, 2005. p. 152.

² Ver Congreso de la República. “Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Artículo 3.

³ Ver Congreso de la República. “Decreto 1 de 1984. Código Contencioso Administrativo”. Artículo 84.

⁴ Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 203.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.⁵

“Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.”⁶

Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.⁷

Audiencias de control fiscal participativo:

Se entiende como el espacio abierto mediante el cual se convoca a todos los actores involucrados, donde el Contralor expone a la comunidad el plan de acción de la Contraloría y el plan estratégico de la entidad a su cargo y se rinde informe a la ciudadanía sobre la vigilancia hecha al manejo de los recursos públicos de las diferentes entidades municipales. Esta audiencia se realiza con el propósito de debatir temas de interés donde los participantes pueden expresar sus inquietudes, recepcionando sus quejas y denuncias.⁸

Audiencias públicas:

Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.

Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.⁹

Es un acto para que el Estado informe al público de asuntos relacionados con decisiones estatales que habrá de tomar y son de interés general. Se pueden realizar para diversos asuntos, pero normativamente se habla de ellas, por un lado, para el proceso contractual, con el fin de aclarar los términos de referencia o pliegos de condiciones o de adjudicar los contratos (seleccionar al proponente que celebrará el contrato), casos en los que lo decidido es obligatorio para la entidad; y, por otro lado, para tomar decisiones ambientales aún en trámite, en las que sus resultados no son obligatorios para la entidad.

Las audiencias están expresamente planteadas como instrumentos de control ciudadano por la Ley 489 de 1998 en su Art. 33.¹⁰

⁵ Ver Congreso de la República. “Ley 472 de 1998”. Artículo 2.

⁶ Ver Congreso de la República. “Ley 472 de 1998”. Artículo 9.

⁷ Ver Congreso de la República. “Ley 472 de 1998”. Artículo 12.

⁸ Ver Contraloría Municipal de Santiago de Cali. “Instructiva de procedimiento de participación ciudadana”, 2008. p 2. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución.

⁹ Ver Congreso de la República. “Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Artículo 33.

Auditorías articuladas:

Las Auditorías Articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil son una estrategia de Control Fiscal Participativo, en que las Organizaciones de la Sociedad Civil que conocen de la entidad auditada, su área misional o el sector al cual pertenece, apoyan el proceso auditor en algunas de sus etapas.¹¹

Cabildos abiertos: “El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.”¹²

En cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.¹³

Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaria de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones. Las organizaciones civiles podrán participaren todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.¹⁴

Ciudad: “Unidad socio - espacial básica de soporte de la producción cultural de la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo; no es un objeto simple, ni un artefacto, ni un bien manufacturado, es un organismo complejo, es decir, una totalidad organizada.”¹⁵ / Espacio social diverso, completo, social y culturalmente heterogéneo.¹⁶

Ciudadanía:

Consideramos la ciudadanía una conjunción de tres elementos constitutivos: la posesión de ciertos derechos así como la obligación de cumplir ciertos deberes en una sociedad específica; pertenencia a una comunidad política determinada [...]; y la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad a través de la participación.

La ciudadanía fue surgiendo progresivamente [...] como expresión del paso de una estructura social basada en la integración en grupos familiares a una estructura social centrada en los individuos como sujetos de derechos. El concepto de ciudadano acabó incorporando por ello las características principales de la transformación política que experimentaron el Estado y sus relaciones con la sociedad. [...] La ciudadanía es un proceso [...] se caracteriza por una orientación hacia el espacio público, un espacio no reclamado por la propiedad privada.

¹⁰ Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 201

¹¹ Ver Contraloría Municipal de Santiago de Cali. “Instructiva de procedimiento de participación ciudadana”. p. 2. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución.

¹² Ver Congreso de la República. “Ley 134 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. Artículo 8.

¹³ Ver Congreso de la República. “Ley 134 de 1998”. Artículo 81.

¹⁴ Ver Congreso de la República. “Ley 134 de 1998”. Artículo 82.

¹⁵ Ver Velázquez, Fabio. *Ciudad y Participación*, 1996. pp. 80 – 81.

¹⁶ Comparar Velázquez. *Ciudad y Participación*. pp. 80 – 81.

Para Barber, la ciudadanía es un modo de vida del que depende la actividad política, un modo de ser social, en que los individuos que se redefinen a sí mismos como ciudadanos, se reúnen directamente para resolver un conflicto, alcanzar un objetivo o ejecutar una decisión; los ciudadanos deliberan, actúan, se comprometen, comparten y contribuyen. Los ciudadanos comparten con su gobierno la responsabilidad de resolver los problemas públicos y de crear una serie de intereses comunes, por ello cooperan en proyectos que benefician a toda la comunidad. La ciudadanía se convierte, para Barber, en una calidad indispensable para ser libre.¹⁷ / “El principio de ciudadanía, central en la noción de modernidad, alude a la posibilidad de que los individuos sujetos de derechos y deberes y tengan acceso a mecanismos concretos que permitan su ejercicio y protección.”¹⁸

Ciudadano(a): Individuo sujeto de derechos y deberes, con acceso a mecanismos concretos que permitan su ejercicio y protección.¹⁹ Pertenece además a una comunidad política determinada y puede contribuir a la vida pública de esa comunidad a través de la participación gracias al reconocimiento de sus derechos y deberes.²⁰ / Para Barber, la ciudadanía es un modo de vida del que depende la actividad política, un modo de ser social, en que los individuos que se redefinen a sí mismos como ciudadanos, se reúnen directamente para resolver un conflicto, alcanzar un objetivo o ejecutar una decisión; los ciudadanos deliberan, actúan, se comprometen, comparten y contribuyen. Los ciudadanos comparten con su gobierno la responsabilidad de resolver los problemas públicos y de crear una serie de intereses comunes, por ello cooperan en proyectos que benefician a toda la comunidad. La ciudadanía se convierte, para Barber, en una calidad indispensable para ser libre.²¹

Cientelismo:

Si tentativamente definimos el clientelismo como las relaciones de intercambio de prestaciones y contraprestaciones entre quienes, a falta de recursos (clientelas), garantizan lealtad política hacia terceros en razón de su poder económico, político e influencia social, podemos destacar que se trata de una relación “asimétrica”, es decir, de una relación en la cual una de las partes tiene poder (patrón) mientras la otra no lo tiene (cliente).²²

¹⁷ Comparar Barber, Benjamín. “Democracia fuerte”. En *La democracia en sus textos*, 1998.

¹⁸ Ver Velásquez. *Ciudad y Participación*. p. 24.

¹⁹ Comparar Velásquez. *Ciudad y Participación*. p. 24.

²⁰ Comparar García, Soledad y Steven, Lukes. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*.

²¹ Comparar Barber. “Democracia fuerte”.

²² Ver Díaz, Eduardo. *El clientelismo en Colombia*, 1986. p. 19.

[...] El moderno clientelismo político mercantil alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo y difundido valor social de las lealtades [...] se caracteriza por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos. Esta característica central se ejerce por medio de una vasta red de relaciones sociales de tipo clientelar que cumple el papel de articulador del sistema político. Lo que articula, entonces, el clientelismo es la manera como se pone en funcionamiento las directrices que regulan las relaciones políticas de la sociedad, es decir, el régimen político. En otras palabras, el clientelismo comanda al conjunto de relaciones sociales que definen la forma real como opera la política (sistema), a partir de las normas establecidas para el efecto por el Estado (régimen). El Estado, a su vez, expresa la organización de las relaciones de poder en la sociedad, materializadas en un conjunto de instituciones administradas por los gobiernos.²³

Comités de usuarios de servicios públicos:

En desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, en todos los municipios deberán existir “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta ley, sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios.

La iniciativa para la conformación de los comités corresponde a los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales. El número de miembros de los comités será el que resulte de dividir la población del respectivo municipio o distrito por 10.000, pero no podrá ser inferior a cincuenta (50). Para el Distrito Capital el número mínimo de miembros será de doscientos (200).

Para ser miembro de un "Comité de Desarrollo y Control Social", se requiere ser usuario, suscriptor o suscriptor potencial del respectivo servicio público domiciliario, lo cual se acreditará ante la Asamblea y el respectivo Comité, con el último recibo de cobro o, en el caso de los suscriptores potenciales, con la solicitud debidamente radicada en la respectiva empresa.

La participación de un usuario, suscriptor o de un suscriptor potencial en todas las Asambleas y deliberaciones de un "Comité de Desarrollo y Control Social" será personal e indelegable.²⁴

Comités de vigilancia ciudadana: “Son una instancia autónoma de participación ciudadana que tiene como propósito ejercer el control ciudadano sobre los proyectos de alto impacto y grupos de interés en la inversión del Estado a través de las entidades públicas o privadas que los ejecuten.”²⁵

Comité interdisciplinario e interinstitucional de veedurías ciudadanas de Santiago de Cali:

El comité interdisciplinario e interinstitucional de veedurías [que en principio se llamó Concejo Consultivo] fue conformado en acta número 003 de agosto 27 de 2004 y tiene reconocimiento oficial a través de la resolución número 165 de agosto 03 de 2005, emitida por la personería Municipal. [...] [Tiene como función articular a las diferentes organizaciones de veeduría adscritas a él,] a través de una asistencia que le brinde el Municipio de Cali.²⁶

²³ Ver Leal, Francisco y Dávila, Andrés. “El sistema político del clientelismo”. En *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, 1991. pp. 47 – 48.

²⁴ Ver Congreso de la República. “Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”. Artículo 62.

²⁵ Ver Contraloría Municipal de Santiago de Cali. “Instructiva de procedimiento de participación ciudadana”. pp. 2 - 3. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución.

²⁶ Ver Alcaldía de Santiago de Cali. “Estructura Orgánica”. Documento Electrónico.

Consulta: “Es la solicitud a una autoridad pública para que manifieste su opinión sobre un asunto relacionado con sus funciones o competencias.”²⁷

Consulta popular:

Es la formulación al pueblo de una pregunta general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, hecha por el presidente, el gobernador o el alcalde. La respuesta del pueblo es obligatoria en todos los casos y no tiene alcance para reformar la Constitución. Desde la perspectiva del control social, hay que hacer notar que puede haber iniciativa popular para la convocatoria de una consulta popular, a través, por ejemplo, de una consulta popular normativa para someter a consideración del país algún asunto que, por ejemplo, el gobierno esté discutiendo e interés a la gente.²⁸

Consulta previa:

Es la búsqueda que hace una entidad para conocer la opinión de la ciudadanía sobre un asunto, del cual le informa antes de decidir definitivamente. La entidad no queda obligada a acoger esa opinión, pero tiene que explicar con razones objetivas por qué la acoge o no. Las entidades deciden si usan o no de la consulta previa, salvo para temas de medio ambiente. Ellas hacen pública la información de las decisiones que deben tomar e indican un lapso para que los interesados se manifiesten al respecto.²⁹

Control a la gestión pública estatal:

Es la intervención de un tercero que logra que las entidades del Estado hagan una de dos cosas: ajustar su propia actividad al interés público cuando la está desarrollando por fuera de él, y mantener su gestión ceñida a ese interés cuando se ha previsto introducir un cambio que la alejaría de él. [...] El control se ejerce para prevenir y/o corregir casos de corrupción, ineficiencia o ineficacia en la gestión estatal. Cualquier problema detectado será de una de estas dos naturalezas o de ambas.³⁰

Control ciudadano a la gestión pública estatal:

El control ciudadano a la gestión pública estatal se puede definir como la forma de participación que permite a los particulares influir lícitamente sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar en que el Estado – a través de los organismos de cualquiera de sus tres ramas de poder – lleve a cabo su actividad. Dicha actividad debe ser orientada hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la normatividad que regula su actuación, a través de, básicamente, de la equitativa, eficiente y transparente destinación y utilización de los recursos. El logro de los objetivos propuestos debe corresponder con el interés general. Los particulares que hacen control ciudadano pueden actuar individualmente o en grupos formales o informales.³¹

Corrupción:

Toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.³²

²⁷ Ver Moncada, Roberto y Martínez Luz Dary. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*, 2003. p. 32.

²⁸ Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 208.

²⁹ Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 201.

³⁰ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. pp. 11 - 12.

³¹ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 15.

³² Ver Alcaldía de Santiago de Cali. “¿Porqué denunciar la corrupción?”. Documento electrónico.

“Aprovechamiento indebido de los recursos estatales, para beneficio propio o de otra persona.”³³ / “Comisión intencional de conductas alejadas de la ética aplicable a lo público, ética que tiene una de sus manifestaciones en la norma jurídica”³⁴

Cultura política: Desde Almond y Powell, se entiende por cultura política “el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político”³⁵; este patrón de orientación determinará, aseguran los autores, la conducta de los individuos en sus roles políticos, y consecuentemente, el funcionamiento del sistema. Tales orientaciones (respecto al sistema político, a roles o estructuras políticas, a individuos que desempeñan tales roles, a políticas o problemas específicos, e inclusive respecto al sí mismo como actor político) se encuentran compuestas por:

- a) *orientaciones cognitivas*, conocimiento preciso – o no – de los objetos políticos y de las creencias; b) *orientaciones afectivas*, sentimientos de apego, compromisos rechazos y otros similares respecto a los objetos políticos, y c) *orientaciones evaluativas*, juicios y opinión sobre los aspectos políticos que, por lo general, suponen la aplicación de determinados criterios de evaluación a los objetos y acontecimientos políticos.³⁶

Existe además otra manera de caracterizar la cultura política, esta vez “desde el punto de vista de la conciencia de los objetivos políticos y su significación para las actividades individuales”³⁷. Así pues, se hablará de una cultura política *parroquial* cuando las personas tienen poca o nula conciencia sobre los sistemas políticos; nos referiremos a una cultura política de *súbditos* cuando los ciudadanos, a pesar conocer el sistema político y percibir el impacto de sus productos en su vida (leyes por ejemplo), no participan generando insumos; y nos encontraremos frente a una cultura política participante cuando los individuos se articulan dentro de las estructuras de insumos, generando demandas e influyendo en la toma de decisiones³⁸. Por supuesto está última sería la concordante con el tipo de ciudadanía fuertemente democrática, que con base en la teoría de Barber, se tomará como referente ideal y parámetro de evaluación. No está de más señalar que para Almond y Powell el ciudadano promedio se encontraría dentro de una “orientación súbdito – participante”³⁹, pero que el

³³ Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 100.

³⁴ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 12.

³⁵ Ver Almond, Gabriel y Powell, G.B. “Estructura y cultura políticas”. En *Política Comparada*, 1972. p. 50.

³⁶ Ver Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 50.

³⁷ Ver Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 53.

³⁸ Comparar Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 53.

³⁹ Ver Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 57.

desarrollo del sistema político apunta a que los ciudadanos alcancen en su mayoría este último nivel (participante). A este proceso lo denominaron, secularización de la cultura política.

Almond y Verba desarrollaron una categoría adicional, la de *cultura cívica*, correspondiente a aquella cultura política mixta en que se encuentran conjuntamente súbditos, parroquiales y participantes, pero donde el proceso de secularización es tan avanzado que puede decirse que la cultura participante supera a las otras dos y se constituye como la dominante.

El modelo cívico supone, pues, la existencia de individuos activos e interesados, pero al mismo tiempo responsables o solidarios, o como dice Eckstein, para mantener a un sistema democrático se requiere de “un equilibrio de disparidades”, es decir, de una combinación de deferencia a la autoridad con un sentido muy vivo de los derechos de la iniciativa ciudadana. Dicho de otra manera, la cultura cívica es una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquel en el que pesan las demandas de la población, pero que también debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, vale decir, su funcionamiento efectivo o gobernabilidad.⁴⁰

Estos estudios conductistas norteamericanos de cultura política que surgen a partir de la década de los 50's hasta los 70's tienen como objetivo último propender por la estabilidad de los sistemas democráticos de los países desarrollados, a partir de la relación que entablan entre la cultura política y sus efectos sobre las estructuras estatales.⁴¹ Por supuesto, estos estudios no han permanecido exentos de críticas, por ello para efectos de esta monografía se realizarán algunas salvedades con respecto a algunos postulados liberales en que se sustenta esta categoría analítica.

Por su parte Jacqueline Peschard presenta la siguiente definición:

Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina cultura política. [...] [La cultura política se preocupa por] la forma en que la población organiza y procesa sus creencias, imágenes y percepciones sobre su entorno político y de qué manera éstas influyen tanto en la construcción de las instituciones y organizaciones políticas de una sociedad como en el mantenimiento de las mismas y los procesos de cambio.

La cultura política de una nación es la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales – los propiamente políticos – entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población o por la mayoría de ella.⁴²

Derecho de petición: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.”⁴³

El derecho de petición genérico tiene tres formas específicas: queja, reclamo y consulta. [...]

En nuestro país, la posibilidad de realizar peticiones a las autoridades públicas y recibir una pronta respuesta es un derecho fundamental de todas las personas.

⁴⁰ Ver Peschard, Jacqueline. *La Cultura Política Democrática*, 2001. pp. 22- 23.

⁴¹ Comparar Peschard. *Cultura Política Democrática*. p. 24.

⁴² Ver Peschard. *Cultura Política Democrática*. pp. 10 – 11.

⁴³ Ver Constitución Política de Colombia. Artículo 23.

A través de una petición se pueden solicitar diferentes cosas:

- Que se dé comienzo a una actuación administrativa.
- Que se garantice a la ciudadanía el acceso a la información sobre las acciones de los gobernantes y los servidores públicos.
- Que se den a conocer documentos oficiales no reservados y se expidan copias de los mismos.
- Que las entidades oficiales emitan conceptos acerca de las materias a su cargo.
- Que se pronuncien sobre una queja o un reclamo por sus servicios o actuaciones.

Las peticiones pueden ir dirigidas a todas las entidades y los servidores del Estado y a los particulares que se encargan de la prestación de servicios públicos, o sea, ante empresas de carácter privado que desempeñen actividades propias de la finalidad social del Estado.

Estas autoridades deben resolver a fondo el asunto planteado. La respuesta a la ciudadanía no puede ser la simple manifestación de que el asunto se resolverá después: debe ser una respuesta clara, precisa, adecuada, efectiva y oportuna y debe darse dentro de los siguientes plazos:

- Para expedir copias de documentos: tres días hábiles.
- Para suministrar informes: 10 días hábiles.
- Si son quejas o reclamos: 15 días hábiles.
- Y para consultas sobre materias a su cargo: 30 días hábiles.

En últimas, el derecho de petición busca el acercamiento entre el ciudadano y el Estado, otorgándole a la persona un instrumento idóneo con el cual puede acudir ante las distintas instancias del aparato estatal en busca de información –que es de carácter público– o de un pronunciamiento oportuno de su parte.⁴⁴

Derechos e intereses colectivos:

Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.⁴⁵

Exclusión política:

[...] Imposibilidad objetiva, permanente o transitoria, de ejercer los derechos civiles y políticos por parte de personas que están formalmente reconocidas como miembros de la comunidad política,

⁴⁴ Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. pp. 151 – 152.

⁴⁵ Ver Congreso de la República. “Ley 472 de 1998”. Artículo 4.

debido a la acción de causas como la violencia, el narcotráfico, la marginalidad socio-económica, el patrimonialismo, el analfabetismo político, entre las principales.⁴⁶

Formas de control ciudadano:

Se definen como formas de control ciudadano, el conjunto de acciones a las cuales las personas pueden acudir para interactuar con la administración pública y controlarla. Esto incluye el conjunto de instrumentos fundamentales e instrumentos jurídicos existentes, las formas no institucionalizadas de control basadas en el diálogo y la comunicación permanente y medidas administrativas, programas o acciones de apertura que deben ser promovidas desde la administración pública para garantizar el ejercicio de este derecho.⁴⁷

Gestión pública:

Conjunto articulado de procesos de planeación, ejecución, control y evaluación que realizan las entidades estatales y las privadas que prestan servicios públicos o ejecutan programas, proyectos o contratos – en los que se empleen en forma total o parcial, recursos públicos -. Tiene como finalidad la atención de necesidades y la solución de problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes prestación de servicios.⁴⁸

Habeas corpus: “En virtud de éste, cualquier persona que crea que ha sido ilegalmente privada de la libertad, solicite a cualquier autoridad judicial y en cualquier momento, directamente o a través de otra persona, que se resuelva su situación.”⁴⁹

Habeas data: “Consiste en la protección al derecho al honor, la intimidad y la propia imagen, a través de acciones orientadas a conocer, actualizar y rectificar la información personal que exista en bancos de datos y archivos de entidades públicas y privadas.”⁵⁰

Ineficacia: “Es la falta de producción de resultados esperados y/o su producción parcial y/o defectuosa.”⁵¹

Ineficiencia: “Ineficiencia es el uso inadecuado o inoportuno de recursos, sin obtención de beneficios ilícitos.”⁵²

Iniciativa popular legislativa y normativa:

⁴⁶ Ver Hernández, Jorge. “Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca. Inclusión y Exclusión Política en el Valle del Cauca, 1986 – 2007”, 2007. p 6. Documento Electrónico.

⁴⁷ Ver Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. “Transparencia y control ciudadano en la gestión pública”, 2006. p 15. Documento Electrónico.

⁴⁸ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 13.

⁴⁹ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 35.

⁵⁰ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 35.

⁵¹ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 12.

⁵² Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 100.

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.⁵³

Ligas / Asociación de usuarios de la salud:

Cualquier número plural de ciudadanos que utilicen servicios de salud, podrá constituir asociaciones de usuarios y obtener su reconocimiento como tales por la autoridad competente, de acuerdo con las normas legales vigentes, para los efectos de participar en los Comités de Participación Comunitaria.⁵⁴

Se encuentra además en la Ley 100 el principio de participación social, gracias al cual, tanto en las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, como en las instituciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del sistema en su conjunto, se obliga la participación de representantes de comunidades de usuarios en las juntas directivas de las instituciones.

Municipio: Entidad territorial que por tanto, goza “de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.”⁵⁵

En tal virtud tendrá los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.⁵⁶

“Nivel más descentralizado de gobierno, el más penetrado por la sociedad civil, el más directamente ligado a la vida cotidiana de la población, el más accesible a los gobernados”.⁵⁷

Participación:

[...] Proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

⁵³ Ver Congreso de la República. “Ley 134 1994”. Artículo 2.

⁵⁴ Ver Congreso de la República. “Decreto 1416 de 1990. Por el cual se dictan normas relativas a la organización y establecimiento de las modalidades y formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud”. Artículo 2.

⁵⁵ Ver Constitución Política de Colombia. Artículo 286.

⁵⁶ Ver Constitución Política de Colombia. Artículo 287.

⁵⁷ Ver Velásquez (citando a Castells). *Ciudad y Participación*. p. 28.

La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio.

[...] Ahora bien ¿por qué y para qué la participación? Porque mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

La participación puede asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local. Esa posibilidad depende, sin embargo, de, por lo menos, dos condiciones: de una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regionales y municipales) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. De otra, la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública.⁵⁸

Para Barber, es la participación el medio a través del cual los ciudadanos (sin ciudadanía no hay participación), de manera consciente, tratan las disputas públicas y los conflictos de interés sometiéndolos a un proceso sin fin de deliberación decisión y acción; es el canal a través del cual la comunidad resuelve dinámicamente sus problemas en un contexto de democracia fuerte.

Dominación patrimonial: “[...] Caso especial de la estructura patriarcal de dominación [...]. Poder doméstico descentralizado mediante reparto de tierras y a veces de peculio a los hijos o a otras personas dependientes del círculo familiar damos aquí el nombre de dominación patrimonial.”⁵⁹

Plebiscito: “El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.”⁶⁰

Queja: “Es la expresión de insatisfacción con la conducta o la acción de los servidores públicos o de los particulares que llevan a cabo una función estatal.”⁶¹

⁵⁸ Ver Velásquez, Fabio y González, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, 2003. pp. 19 – 20.

⁵⁹ Ver Weber, Max. “Sociología de la dominación”. En *Economía y Sociedad*, 1997. P. 758.

⁶⁰ Ver Congreso de la República. “Ley 134 de 1994”. Artículo 7.

⁶¹ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 32.

Reclamo: “Es la expresión de insatisfacción con la prestación de un servicio o la deficiente atención de una autoridad.”⁶²

Rendición de cuentas:

La rendición de cuentas obliga a que las acciones y decisiones de las autoridades públicas sean justificadas.

La rendición de cuentas es interpretada como “la obligación legal y ética, que tiene un gobernante de informar y explicar al gobernado sobre cómo ha utilizado los recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo y no en provecho de los gobernantes de turno” (MORÓN, J. los Deberes de Transparencia (Accountability) en la Gestión Pública (con principal énfasis en sus indicadores para la gestión municipal). Perú.). La rendición de cuentas de la administración pública es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública; sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.⁶³

Referendo: “Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. [...] El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.”⁶⁴

“Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.”⁶⁵

Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.⁶⁶

Revocatoria del mandato: “La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.”⁶⁷

Sistema: “Cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas.”⁶⁸

⁶² Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 32.

⁶³ Ver Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. “Guía para la rendición de cuentas de la administración pública a la ciudadanía”, 2005. p 6. Documento Electrónico.

⁶⁴ Ver Congreso de la República. “Ley 134 de 1994”. Artículo 3.

⁶⁵ Ver Congreso de la República. “Ley 134 de 1994”. Artículo 4.

⁶⁶ Ver Congreso de la República. “Ley 134 de 1994”. Artículo 5.

⁶⁷ Ver Congreso de la República. “Ley 134 de 1994”. Artículo 6.

⁶⁸ Ver Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En *Enfoques sobre teoría política*, 1973. p. 221.

Sistema político: “Aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad.”⁶⁹

El concepto “sistema político” [...] dirige la atención hacia el espectro total de las actividades políticas de una sociedad, sin determinar dónde y en qué sociedad pueden ser localizadas. [...] La asociación del sistema político con el uso legítimo de la coacción física en la sociedad es común en la mayor parte de sus definiciones. [...] Un sistema implica la interdependencia de sus partes constitutivas y un límite entre él y su contorno.⁷⁰

Socialización:

Es el proceso por el cual las culturas políticas se mantienen y cambian. Al desempeñar sus funciones específicas, los individuos se insertan en la cultura política y de esta manera se forman sus orientaciones hacia los objetos políticos. Esta socialización produce también cambios en los patrones de cultura política.⁷¹

La socialización puede ser expresa cuando se realiza desde las estructuras estatales hacia los sujetos, o latente, cuando se lleva a cabo por agentes de socialización como la familia, la escuela y los pares de trabajo.

Solicitud de revocación directa:

Cuando las decisiones del Estado son manifiestamente opuestas a la Constitución Política o a la ley, o no están conformes al interés público o social o atentan contra él, o cuando causan agravio injustificado a alguien, deben echarse para atrás, por quien las tomó, o por sus inmediatos superiores. Esto se conoce como revocación directa, y así planteada no constituye un caso de control ciudadano. Pero si un particular la pide y se concede, sí estamos ante uno de ellos por lo señalado en las generalidades del control, acerca de que lo que hace que haya control es que la acción provenga de un tercero y tenga efectos sobre la gestión del Estado.⁷²

Secularización:

Una cultura que se seculariza es aquella en la que las creencias, sentimientos, concepciones y actitudes hacia los objetos políticos van dejando de estar ligados a estilos ideológicos rígidos y dogmáticos que dependen de una voluntad ajena, para abrirse a toda clase de información y convertirse en seculares, vale decir, conscientes, pragmáticos y multivalorativos, esto es, sujetos al libre albedrío y tolerantes frente al flujo de cambios.⁷³

Tejido social: “Redes de compromiso cívico.”⁷⁴

Veedurías ciudadanas:

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 la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter

⁶⁹ Ver Easton. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. p. 221.

⁷⁰ Ver Almond, Gabriel y Powell, G.B. “Visión general” En *Política comparada*, 1972. p. 21.

⁷¹ Ver Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 62.

⁷² Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 33.

⁷³ Ver Peschard. *Cultura Política Democrática*. pp. 27 – 28.

⁷⁴ Ver Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* p.226.

nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley [Ley 850 de 2003].

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.⁷⁵

Vía gubernativa: “Nivel de relación directa de los particulares con las entidades ejecutoras de a gestión vigilada por ellos, para oponerse a sus decisiones, nivel en el que no interviene ningún otro organismo estatal. [...] Esa manifestación de desacuerdo se llama “recurso”⁷⁶, y puede materializarse a través de una reposición, una apelación o una queja.

Vida citadina:

Conjunto de relaciones (socio-espaciales) que definen al individuo como habitante de la ciudad. [...] Alude al conjunto de condiciones materiales y sociales que proporciona la estructura socio espacial urbana, en las cuales los individuos desarrollan sus actividades diarias de producción y reproducción.⁷⁷

Vida ciudadana: “Relaciones que establecen los individuos y colectivos con el gobierno en torno a las decisiones que afectan la existencia colectiva en el ámbito urbano. [...] Está fuertemente marcada por el ejercicio del poder, particularmente el poder político.”⁷⁸

Vida local:

Es el escenario socio – espacial en el que se anudan el conjunto de relaciones sociales que constituyen la vida cotidiana de los sujetos. Tales relaciones se articulan en parte por referencia a un territorio específico, a un espacio determinado, en este caso a un espacio urbano. Pero también adquieren sentido a partir de la multiplicidad de ámbitos sociales en los cuales se desenvuelven las conductas de los actores individuales y colectivos, ámbitos más o menos institucionalizados según el caso (la familia, el vecindario, la escuela, el lugar de trabajo, el gobierno local, las organizaciones sociales, los espacios públicos, etc.).

Para efectos analíticos, pueden distinguirse dos dimensiones de la vida local: de una lado [...] la “vida citadina” [...]. De otro [...] [la] vida ciudadana”⁷⁹

⁷⁵ Ver Congreso de la República. “Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”. Artículo 1.

⁷⁶ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 33.

⁷⁷ Ver Velásquez. *Ciudad y Participación*. p. 20.

⁷⁸ Ver Velásquez. *Ciudad y Participación*. p. 20.

⁷⁹ Ver Velásquez. *Ciudad y Participación*. pp. 20 - 21.

INTRODUCCIÓN

Uno de los debates clásicos de la Ciencia Política es el generado entre las potencialidades de la democracia representativa y la participativa. Colombia no estuvo exenta de este debate. Según Esperanza González y Fabio Velásquez la apertura a la democracia participativa se realizó en el país con el objeto de devolverle legitimidad al sistema político nacional que estaba desprestigiado.¹ La democracia participativa se constituye entonces como una forma de superar las limitaciones y perjuicios de la representación ya que “la participación en las formas tradicionales de asociación civil y voluntaria [como los partidos políticos] está en declive, [...] la participación electoral cae en picado y [...] la confianza social está en peligro”². El primer avance en Colombia hacia esta clase de democracia se gestó con la Reforma constitucional de 1986 que impulsó la descentralización a través de herramientas como la elección popular de alcaldes; poco después la oferta participativa se amplía con la Constitución de 1991, la participación deja de entenderse en términos netamente electorales y pasa a relacionarse con espacios de deliberación y decisión en los que la misma ciudadanía pueda contribuir a la resolución de sus problemas transformando los intereses parciales y privados en bienes públicos.³ Este tipo de participación en conjunto con instituciones que desde el Estado la faciliten configuran lo que Benjamin Barber denomina *democracia fuerte*.⁴

De acuerdo con Velásquez los espacios participativos tienen diferentes niveles a saber, información, consulta, iniciativa, concertación, decisión, gestión y fiscalización.⁵ Esta monografía se ocupa específicamente de una modalidad de participación: el control ciudadano (que incluye los tres primeros y el último nivel además de labores de seguimiento, supervisión y evaluación), inscrito además en un espacio y periodo de tiempo específico: La ciudad de Cali durante el periodo 2001 – 2007. Por supuesto, la selección de esta ciudad y ese periodo de tiempo no son gratuitos, se debe por un lado, a

¹ Comparar Velásquez, Fabio y González, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, 2003. p. 22.

² Ver Barber, Benjamin. *Un lugar para todos*, 2000. p. 17.

³ Ver Barber, Benjamin. “Democracia fuerte”. En *La democracia en sus textos*, 1998. p. 291.

⁴ Comparar Barber. “Democracia fuerte”. p. 290.

⁵ Comparar Velásquez. Ciudad y participación. p. 143. Comparar también Velásquez, Fabio. “Una democracia participativa para Colombia”. En *Revista Foro*. No. 16, (1991) pp. 60 - 72.

la transformación de la imagen de Cali como una ciudad cívica por excelencia con índices de participación altos por parte de una ciudadanía comprometida con el desarrollo de su ciudad, a una ciudad con altos índices de corrupción y habitantes críticos de la situación pero que no generan acciones para remediarla. Por otro lado, el espacio temporal seleccionado se relaciona con el rechazo electoral de la ciudadanía a la clase política tradicional.

Desde la década de los 70's la imagen de Cali era asociada con altos niveles de civismo y con "disposición a colaborar con las autoridades locales en el logro de objetivos de desarrollo y bienestar"⁶. Si bien en la actualidad tal reconocimiento no se mantiene, Fabio Velásquez asegura que sólo se trataba de un mito que mantenían las clases empresariales y políticas que detentaban el poder en la ciudad.⁷ De hecho el autor encuentra, al analizar los índices de participación desde los 70's hasta los 90's que las tendencias de participación e interés por ello descienden; por ejemplo, la participación para la elección de concejales fue de 49% en 1974, y 25% en 1994.⁸ Simultáneamente el mito se sostenía gracias a que el sector empresarial adoptaba una imagen filantrópica al promover obras en beneficio de la población con menores ingresos. Esta imagen derivaba en una convicción generalizada sobre la conveniencia del mantenimiento de los empresarios en la dirección de la ciudad, configurándose una imagen de autoridad de los mismos. Tal fenómeno va acompañado por un discurso emanado de la clase dirigente que apunta a la necesidad del civismo para el desarrollo de la ciudad; perspectiva que gracias al manejo de la opinión pública es adoptada por la mayoría de los habitantes.⁹

Así las cosas, el discurso de civismo y la imagen filantrópica de los empresarios acompañantes de la clase dirigente, actúan como catalizador para generar confianza e integración en la ciudad a pesar de las desigualdades entre los ciudadanos. Para Velásquez, en este punto radica lo que hace más interesante al imaginario de civismo: El discurso impidió que se manifestaran grandes conflictos sociales a pesar de los contrastes

⁶ Ver Velásquez, Fabio. "Una mirada desde Cali". En *Nuevas Formas de Participación Política*, 1996. p. 33.

⁷ Comparar también Velásquez, Fabio. *Ciudad y Participación*, 1996. Velásquez, Fabio. "El espacio público en Cali: del mito purificador del civismo a la privatización de la vida urbana". En *Redefinición del Espacio Público. Eslabonamiento Conceptual de las Políticas Públicas en Colombia*, 2005.

⁸ Comparar Velásquez. "Una mirada desde Cali". p. 38.

⁹ Comparar Velásquez, Fabio. "Vida Local y Participación Ciudadana". En *Boletín Socio Económico*. No. 23, (marzo de 1992) pp. 22 - 23.

socioeconómicos, la cobertura de servicios públicos deficiente y desigual, y el aumento de la violencia común.¹⁰ De esta forma, cualquier movimiento social que expresara demandas al sistema político local sería descalificado por la misma ciudadanía, en tanto se atentaba contra el civismo, y por ende, contra el desarrollo de la ciudad.¹¹ En este orden de ideas, la participación se remitía a la emisión del apoyo pasivo de la población al sistema político local, sin generarse, como ya se explicó, demandas frente al mismo.

Sin embargo, este no es el único aspecto que se debe tener en cuenta al abordar la participación ciudadana en Cali. Respecto a la elección popular de alcaldes Velásquez encuentra que, aunque los ciudadanos sí la consideraban originalmente una herramienta útil para la solución de los problemas de la ciudad, paulatinamente su aprobación descendía al mismo tiempo que disminuía la popularidad y la satisfacción con los electos. Tal efecto se puede evidenciar con el primer alcalde electo popularmente, Carlos Trujillo, quien a pesar de ganar la contienda con altos grados de popularidad, fue relacionado después con incumplimiento de promesas, nepotismo y búsqueda de cuotas burocráticas.¹² Ésta concepción se haría extensiva a la mayoría de los alcaldes de la ciudad, gestándose un sentimiento de desconfianza hacia el sistema político local.

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, empieza a jugar otro factor que afecta la percepción que tienen los ciudadanos respecto a la vida política en su ciudad, este factor es el poco conocimiento respecto a las finalidades y alcances de los nuevos mecanismos de participación popular, como las JAL; para este caso específico el desconocimiento desembocó en decepción respecto al mecanismo debido a las altas expectativas que se habían generado, y lo que en realidad existía. Se encuentran entonces motivos de recelo frente al sistema político local, y específicamente, respecto a la participación ciudadana; se disminuye así la posibilidad de crear una cultura participativa.¹³ Por otra parte, esta poca legitimidad hacia los mecanismos formales de participación provocó, argumenta Velásquez, un periodo de predilección por “canales

¹⁰ Comparar Velásquez. “Una mirada desde Cali”. pp. 34 – 35.

¹¹ Comparar Velásquez. “El espacio público en Cali: del mito purificador del civismo a la privatización de la vida urbana”. pp. 128 - 129.

¹² Comparar Velásquez. “Vida Local y Participación Ciudadana”. pp. 25 - 27.

¹³ Comparar Velásquez. “Vida Local y Participación Ciudadana”. pp. 27 - 30.

informales”, identificando como tales aquellos que son promovidos por cada uno de los gobiernos locales, como conversatorios con los alcaldes en las comunas.¹⁴

Un último factor influyente sobre la cultura de participación identificado por Velásquez es el individualismo intrínseco en una organización liberal capitalista que impide la inserción de la participación (como el instrumento a través del cual se piensa dar solución a problemas colectivos) en la vida cotidiana, puesto que cada quien vela por sus propios intereses y la vida en la ciudad queda privatizada.¹⁵ Todo este proceso está acompañado por el desgaste del discurso del civismo que, destaca Velásquez, se rompe en la segunda mitad de los 90. Este desplome tiene una primera razón casi obvia, la imposibilidad del discurso de mantenerse y conservar la integración y aval de los ciudadanos respecto al sistema político local, y enfrentar los problemas evidentes de la ciudad: Altos grados de desigualdad social que no disminuían con la filantropía de los empresarios, altos índices de violencia e inseguridad, el boom del narcotráfico, y la imagen poco favorable de los alcaldes que son vistos como “políticos profesionales” que persiguen sus propios intereses antes que los de la comunidad.¹⁶ Se gesta así, tal y como lo expone el filósofo Paolo Flores d’Arcais, un divorcio entre los ciudadanos y la política en tanto los primeros perciben que la participación no tiene ninguna utilidad.¹⁷

Ahora bien, la mala imagen de los políticos, es uno de los factores que más ha afectado la cultura política de la ciudad al generar desconfianza respecto al sistema local.¹⁸ Basta con sólo recordar unos cuantos episodios: La rapidez con que disminuyó la popularidad de Carlos Trujillo; el encarcelamiento del alcalde Mauricio Guzmán a raíz del Proceso 8000; y en general los rumores acerca de corrupción y clientelismo (destacándose Ricardo Cobo) que circulan respecto a las diferentes instancias del

¹⁴ Comparar Velásquez. “Una mirada desde Cali”. p. 37.

¹⁵ Comparar Velásquez. “El espacio público en Cali: del mito purificador del civismo a la privatización de la vida urbana”. p. 134.

¹⁶ Comparar Velásquez. “El espacio público en Cali: del mito purificador del civismo a la privatización de la vida urbana”. pp. 130 – 131.

¹⁷ Comparar Flores, Paolo. *El soberano y el disidente*, 2006. p, 66. Comparar también Velásquez. “El espacio público en Cali: del mito purificador del civismo a la privatización de la vida urbana”.

¹⁸ Comparar también Sanabria, Pablo. “La agenda Pública y el futuro de Cali”, 2007. Documento Electrónico.

Estado.¹⁹ Sin embargo, tal vez el caso más representativo sea el de Apolinar Salcedo debido al descubrimiento de corrupción en su gobierno y el intento de revocatoria.

Toda esta transformación de la cultura política hace interesante la temática del control ciudadano, valiendo la pena preguntarse si ante este panorama los ciudadanos son cada vez más apáticos a la política, a los asuntos públicos y a los mecanismos por medio de los cuales pueden interferir en el manejo de su ciudad; o si por el contrario resuelven comprometerse con la transformación de su entorno al hacerse partícipes de las dinámicas públicas. Precisamente el control ciudadano se constituye como una de las herramientas propicias para intervenir en el desempeño de la gestión pública, propugnando por el funcionamiento correcto de la misma y la no extralimitación de las autoridades en el manejo de los asuntos de interés público. En este orden de ideas, el objetivo general que persigue esta investigación es identificar los factores que han determinado la participación en Cali en actividades de control ciudadano durante el periodo 2001 – 2007 a través de los conceptos de la *cultura política* de Gabriel Almond y Sidney Verba (y Almond y G.B. Powell), y de *democracia fuerte* de Benjamin Barber. Además, se recurre a otros teóricos para profundizar algunos conceptos específicos, entre ellos Hannah Arendt y Max Weber.

A pesar que la hipótesis preliminar consistía en otorgar a las orientaciones afectivas y evaluativas que poseen los ciudadanos respecto a su sistema político local, la responsabilidad de un supuesto bajo nivel de control ciudadano, a medida que avanzaba la investigación la hipótesis se fue ampliando al considerar además de estos factores, otros elementos. Entre estos otros factores se encuentran orientaciones cognitivas precarias, rezagos de dominación patrimonial en la ciudad, desigualdad en la distribución del ingreso, las lógicas particularistas que provoca el liberalismo a ultranza, y limitada promoción de los canales de control ciudadano por parte de los gobiernos locales. Además de ello se encuentran enunciados los factores que caracterizan el tipo de participación en control existente en la ciudad. Para exponer todo ello, la presente monografía se encuentra dividida en tres capítulos a saber: En el primero se identifican las instancias de control que han sido promovidas por la institucionalidad del Estado en

¹⁹ Comparar Restrepo, Marcela. “Movilización ciudadana en Cali por la revocatoria de Apolinar Salcedo”, 2006. Documento Electrónico.

Calí, además de documentar aquellos espacios que propician el control ciudadano por iniciativa de la sociedad civil, para entrar en consonancia con Barber quien considera que la democracia fuerte está relacionada necesariamente con la acción y las iniciativas emanadas de la propia ciudadanía,²⁰ entre las que se destacan aquellas emanadas de la comunidad académica, y de agrupaciones de gremios económicos. Además, en concordancia con los estudios de cultura política que reconocen la mutua influencia entre ella y las estructuras políticas, se han tomado como estructuras políticas para este ejercicio a la Alcaldía Municipal, y a la Personería y Contraloría Municipales.

En el segundo capítulo se intentan determinar los niveles de participación en las instancias de control previamente identificadas, tomando como categorías iniciales tres contextos o escenarios diferentes: En el primero la participación es escasa o nula; en el segundo la participación existente es de tipo particular o comunitario; y finalmente uno en que hay participación ciudadana. En cada uno se determinará el tipo de cultura política existente, sea parroquial, de súbditos o de participantes. Finalmente, en el último capítulo se expondrán los factores que han influido en el establecimiento de estos tres escenarios, los niveles de participación, y el tipo de cultura política existente en lo respectivo a control ciudadano. Así mismo, se cuenta con cuatro documentos anexos: En el primero se encontrará una breve profundización de lo que es el control ciudadano; en el segundo se exponen sus principales instancias con el objetivo de realizar una comparación con aquellas registradas en el primer capítulo; en el tercero se ubican los instrumentos jurídicos que posibilitan el ejercicio del control. Finalmente un tercer anexo en que se encuentra la ficha técnica del trabajo de campo realizado a manera de entrevistas realizadas a sujetos pertenecientes a seis poblaciones objetivo: ciudadanos, ciudadanos partícipes de ejercicios de control sobre la gestión pública, académicos, ONG's, medios de comunicación y funcionarios. Las demás fuentes están constituidas por publicaciones académicas, informes de gestión de los respectivos gobiernos y periodos administrativos de los organismos de control, informes de las instituciones académicas y por parte de ONG's que realizan seguimiento a temas de control sobre la gestión pública, y material periodístico.

²⁰ Comparar Barber. *Un lugar para todos*. p. 17.

Por último debe realizarse una aclaración concerniente a la categoría analítica de cultura política empleada. Para efectos del presente estudio se aplican principalmente los conceptos de la escuela conductista norteamericana, y ello se debe a que en la medida que se preocupan por entender y legitimar la consolidación de las democracias liberales de los periodos de modernización, adoptan dentro de sus cánones de análisis conceptos como el de participación, sociedad deliberativa, pluralidad, y cooperación ciudadana, destacando su importancia para la generación de una cultura política democrática.²¹ Como se verá, muchos de estos conceptos coinciden con las propuestas de Barber.

A pesar de ello, se realizan algunas salvedades. En primer lugar, no se comparte con los autores la existencia de una cultura política dominante, llámese participante o cívica. Como podrá comprobarlo el lector, aquí se concluye la existencia de múltiples culturas políticas sin que necesariamente una se sobreponga a las demás.²² En segundo lugar tampoco se toma por completo la idea de individuo que, a pesar de encontrar disimilitudes con otros en la esfera privada de la sociedad, es totalmente igual a ellos en la esfera pública y por tanto está en igual condición respecto a los demás para ejercer sus derechos políticos. En el documento se expone que en muchas ocasiones las diferencias sobre las condiciones económicas de los sujetos afectan el ejercicio de sus derechos políticos, siendo éste un efecto directo de la organización capitalista. Para complementar estas salvedades se recurre al trabajo académico de la mexicana Jacqueline Peschard.

Finalmente vale la pena resaltar que, en la medida que la investigación avanza el lector podrá realizar una sublectura detrás de la identificación de los factores que inciden en la participación del ejercicio de control, y es aquella concerniente al derecho y el compromiso que adquiere todo ciudadano (entendiendo por ello al agente que se hace partícipe de las dinámicas de lo público) con respecto al funcionamiento del sistema político en que está inscrito. El lector podrá concluir acerca de la existencia de obstáculos al ejercicio de los derechos participativos y la consecuente disminución del compromiso del sujeto con lo público, manifestado en deberes democráticos.

²¹ Comparar Peschard, Jacqueline. *La Cultura Política Democrática*, 2001. pp. 31 – 24.

²² Peschard señala en *La Cultura Política Democrática* que ésta es una de las cuatro grandes críticas realizadas al trabajo de Almond y Verba.

1. CANALES DE CONTROL CIUDADANO

Como ya se anunció, el primer paso a seguir es identificar los mecanismos de control ciudadano disponibles en Cali durante el periodo de estudio establecido, refiriéndonos por tales mecanismos, no a la generalidad de instancias de control a que pueden acceder los ciudadanos,²³ sino a aquellos que fueron apoyados y promocionados por la administración y los órganos de control municipales; esto con el objetivo de acercarse a la realidad de las dinámicas participativas de la ciudad, superando un poco los formalismos del deber ser. Por supuesto, anterior a ello deberá aclararse qué se entiende por control ciudadano a lo largo de la presente monografía:

Se define por control ciudadano a la gestión pública estatal, la forma de participación que permite a los particulares influir lícitamente sobre las condiciones de modo (cómo), tiempo (cuando) y lugar (donde) en que el Estado – a través de los organismos de cualquiera de sus tres ramas de poder – lleve a cabo su actividad. Dicha actividad debe ser orientada hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la normatividad que regula su actuación, a través de, básicamente, de la equitativa, eficiente y transparente destinación y utilización de los recursos. [...] Se definen como formas de control ciudadano, el conjunto de acciones a las cuales las personas pueden acudir para interactuar con la administración pública y controlarla. Esto incluye el conjunto de instrumentos fundamentales e instrumentos jurídicos existentes, las formas no institucionalizadas de control basadas en el diálogo y la comunicación permanente y medidas administrativas, programas o acciones de apertura que deben ser promovidas desde la administración pública para garantizar el ejercicio de este derecho.²⁴

Ha de puntualizarse además que “El control a la gestión pública estatal se ejerce para prevenir o corregir casos de corrupción o ineficiencia en la [misma] gestión estatal”²⁵, siendo los objetivos propuestos, correspondientes con el interés general; para ello, “Los particulares que hacen control ciudadano pueden actuar individualmente o en grupos formales o informales”²⁶, antes, durante o después de que ocurran las situaciones objeto de vigilancia y evaluación.

Además, según la Corporación Transparencia por Colombia, se configuran como actores del control ciudadano, ciudadanos(as) individualmente considerados; comunidades, ONG, universidades y gremios, que hacen veeduría de forma voluntaria; instancias de participación ciudadana; comités formales especializados en control

²³ Para verificar el listado de instancias disponibles para ejercer control, ver Anexo 2.

²⁴ Ver Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. “Transparencia y control ciudadano en la gestión pública”, 2006. p 15. Documento Electrónico.

²⁵ Ver ESAP. “Transparencia y control ciudadano en la gestión pública”. p 17. Documento Electrónico.

²⁶ Ver ESAP. “Transparencia y control ciudadano en la gestión pública”. p 17. Documento Electrónico.

ciudadano; usuarios de servicios públicos y de salud; y medios de comunicación.²⁷

Una vez claro este concepto²⁸ es posible pasar a la identificación de los mecanismos de control presentes en Cali. Para ello se realizarán diferenciaciones que obedezcan tanto a las instituciones que promueven tales mecanismos, como a los periodos administrativos de las mismas. Por otra parte, teniendo en cuenta que el análisis se realizará en términos de cultura política, es importante presentar en este capítulo las iniciativas gestadas por parte de la misma ciudadanía en tanto se constituyen como la expresión directa de la sociedad civil inserta en el sistema político local.

1.1. ALCALDÍA DE JOHN MARO RODRÍGUEZ (2001 – 2003):

Al hablar sobre la llegada al poder de John Maro Rodríguez en Cali, necesariamente debe hacerse referencia al rechazo hacia la clase política tradicional por la ciudadanía que se repetiría con la elección de Apolinar Salcedo y el actual Jorge Iván Ospina²⁹; los tres casos podrían catalogarse como lo que hoy se denomina presencia de *outsiders* en la política: Rodríguez era locutor, Ospina un médico reconocido, y Salcedo, aunque sí había participado en política, emitió durante su campaña un discurso que resaltaba la exclusión del poder a ciertas esferas de la población, y su condición de minoría racial.

Cuando Rodríguez asume la alcaldía, la ciudad atravesaba una crisis económica gestada por anteriores administraciones, sobre todo por la inmediatamente anterior dirigida por Ricardo Cobo, por esta razón no fueron muchos los proyectos ejecutados por el alcalde, que debía concentrarse en la estabilización de las finanzas de la ciudad.

Ante ello el discurso de Rodríguez apuntó hacia la necesidad de la honestidad para “recuperar a Cali”, y expone como su misión de gobierno construir un proyecto de vida para todos los ciudadanos basado en la soberanía popular mediante políticas

²⁷ Comparar Corporación Transparencia por Colombia - TILAC. “Control Ciudadano”, 2008. Documento Electrónico.

²⁸ Para profundizar el concepto de control ciudadano ver Anexo 1.

²⁹ Estos tres alcaldes se enfrentaron durante su candidatura con un miembro de la clase política tradicional caleña, Francisco Lloreda.

anticorrupción, la integración de esos ciudadanos a la gestión pública y devolverle a los caleños la confianza en sus dirigentes, en la gestión pública y en la región.³⁰

Según el informe de gestión final de esta alcaldía, con el objetivo de cumplir tal tarea, se emprende el Plan de Cultura Ciudadana “[...] para recuperar, incentivar y promover comportamientos ciudadanos desde diversos escenarios”³¹, y se expide un Código de Ética y un Manual de Protocolo del Municipio para reforzar la transparencia en las actuaciones del gobierno. Se afirma en este informe de gestión que la estrategia fue exitosa en tanto

La excelente gestión administrativa y financiera de este gobierno, al igual que la honradez y transparencia en el manejo de los dineros públicos, fueron reconocidas y puestas como ejemplo nacional por el vicepresidente de la Francisco Santos y el Procurador general de la Nación Edgardo Maya Villazón³²[.]

Una prueba de ello, se asegura en el mismo documento, sería el aumento en los recaudos tributarios gracias a que los contribuyentes recobraban credibilidad en el gobierno.

Se afirma además que durante el periodo de gobierno, se realizaron reuniones temáticas en las comunas y corregimientos, ampliándose al mismo tiempo los espacios de participación ciudadana, creándose por ejemplo comités consultivos de diferentes sectores sociales.³³ Lo que no se menciona es que la mayoría de tales labores no eran iniciativa de la alcaldía, sino que eran tareas de obligatorio cumplimiento según la legislación nacional (Ley 10 de 1990, Ley 101 de 1993, Ley 60 de 1994, Ley 115 de 1994, Ley 152 de 1994, Decreto 0646 de 1992, Decreto 1757 de 1994). En cuanto a instrumentos de control interno, el equipo de gobierno firma un Acuerdo Anticorrupción y solicita a la Contraloría General de la Nación la intervención excepcional para Emcali, el Fondo Financiero Especializado y Metrocali.³⁴

Entrando en materia de control ciudadano, debe destacarse la celebración de *audiencias públicas* y *cabildos abiertos*; la implementación de capacitaciones en *veedurías ciudadanas* especializadas, al mismo tiempo que la capacitación de 200 veedores en la Primera Cumbre Nacional de veedurías.³⁵ En cuanto a esta última figura, debe resaltarse

³⁰ Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. *Informe de gestión 2001 – 2003*, s.f.

³¹ Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. *Informe de gestión 2001 – 2003*. p. 26.

³² Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. *Informe de gestión 2001 – 2003*. p. 17.

³³ Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. *Informe de gestión 2001 – 2003*. p. 36.

³⁴ Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. *Informe de gestión 2001 – 2003*. p. 36.

³⁵ Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. *Informe de gestión 2001 – 2003*. p. 27.

el trabajo aún vigente de la Cámara de Comercio de Cali al coordinar y apoyar la organización de veeduría ciudadana sobre el sistema de transporte masivo, MÍO, aun desde su proceso licitatorio.

Así mismo, bajo esta “lógica de transparencia”, empiezan a publicarse en la página Web de la Alcaldía, informes de la contratación del Municipio con el objetivo de realizar control y que los ciudadanos tengan acceso a tal información. De nuevo, no se trata de una iniciativa del gobierno local, sino del cumplimiento de otra estipulación legal de orden nacional, el principio de transparencia exigido en la Ley 80 de 1993.

Por último, es posible identificar el *Sistema QAP*, mecanismo creado por este gobierno para facilitar la ejecución de control ciudadano sobre la administración en cuanto oficina de recepción de Quejas, Atenciones y Peticiones de la Alcaldía. A través de este sistema se ha agilizado el proceso de radicación de derechos de petición: Para finales de 2003 se habían efectuado 210000 procesos, entre los cuales 9276 correspondían a *quejas* recibidas y procesadas, y 18710 a la recepción y seguimiento de derechos de petición.³⁶

1.2. ALCALDÍA DE APOLINAR SALCEDO (2004 – 2006):

Aunque durante el gobierno de Salcedo no se continúa con el impulso a la participación, una vez empiezan a hacerse públicos sus manejos irregulares de la gestión pública, el equipo de gobierno intenta demostrar que el alcalde persiste en la idea de reforzar los lazos de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones e impulsar la participación. Así, se implementa dentro de la Secretaría General el Programa de Gestión Documental para “[...] contribuir a la protección de los bienes del Municipio, la austeridad en el gasto, la estabilidad financiera y el desarrollo de planes, programas y proyectos para el fortalecimiento de la confianza entre instituciones y ciudadanía”³⁷; éste será también uno de los objetivos de la Oficina de Asesoría Social, legitimar las instituciones.

Según el informe de rendición de cuentas, y en coherencia con el clima de confianza que se buscaba generar, el trabajo con las *veedurías ciudadanas* se intensificó, y se

³⁶ Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. *Informe de gestión 2001 – 2003*. p. 25.

³⁷ Ver Alcaldía de Santiago de Cali. *Rendición de cuentas 2006*, s.f. p. 43.

mantuvo la promoción de su realización sobre los avances del sistema de transporte masivo, MÍO. Esto se gestó a través del fortalecimiento del *Comité Interdisciplinario e interinstitucional de Veedurías Ciudadanas* al interior de la Dirección de Control Disciplinario Interno; se capacitaron 500 nuevos veedores, conformando cuatro nuevas líneas de veedurías especializadas³⁸. Respecto a este trabajo con las veedurías ciudadanas, deben realizarse dos acotaciones. En primer lugar ha de resaltarse que de nuevo, se trata de la ejecución de una estipulación obligatoria de orden nacional, específicamente a lo referido a redes de veeduría ciudadana de acuerdo a la Ley 850 de 2003.

En segunda instancia se encuentra el hecho de que si bien tales iniciativas aparecían a nombre de la Alcaldía, eran resultado del impulso de un grupo de académicos especializados en el tema que desde hace tiempo trataban de acercarse al gobierno local para que fueran implementadas sus recomendaciones,³⁹ siendo el director de Control Disciplinario Interno de este periodo quien empezara su ejecución;⁴⁰ lo que explica parcialmente los motivos del énfasis que pretende tomar esta dirección hacia la inclusión y participación del ciudadano para que intervenga “[...] de forma proactiva en el ejercicio del control sobre la gestión pública”⁴¹.

Bajo esta misma influencia se gesta también la creación del *Observatorio de la Conducta Oficial de Santiago de Cali* en el mes de marzo de 2006, en medio ya de todo el proceso de revocatoria del alcalde, constituyéndose como

[...] una instancia de la administración municipal que [...] [busca] avanzar en la comprensión de las conductas de los servidores públicos. El proyecto es liderado por la Dirección de Control Disciplinario interno, encargado de coordinar las reuniones con las entidades participantes, Organizaciones No Gubernamentales y Sociedad Civil.⁴²

Por otra parte, es relevante el progreso en Gobierno Electrónico, en tanto los ciudadanos pueden acceder a mayor información; en la página oficial de la Alcaldía empiezan a publicarse el Boletín de Prensa y Avance Informativo, y el Boletín Oficial de Contratación (que venía publicándose mensualmente desde el periodo de Rodríguez).

³⁸ Ver Alcaldía de Santiago de Cali. *Rendición de cuentas* 2006. p. 6. pp. 51 – 52.

³⁹ Se trata del Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción de la Universidad del Valle al que se hará referencia más adelante.

⁴⁰ Información suministrada por John Jairo Cardona a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁴¹ Ver Alcaldía de Santiago de Cali. *Rendición de cuentas* 2006. p. 51.

⁴² Ver Alcaldía de Santiago de Cali. “Alcaldía Municipal implanta el Observatorio de la Conducta Oficial”, 2006. Documento Electrónico.

Por último, se descentraliza el Sistema QAP, que mantiene un promedio de respuesta de 87% a las solicitudes ciudadanas, en su mayoría, radicación de derechos de petición.⁴³

Sin embargo, y a pesar del propósito formal de fortalecer la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, una vez descubiertos los casos de corrupción de este gobierno e iniciado el proceso revocatorio, la confianza de los ciudadanos disminuye. De hecho en el informe de gestión del personero municipal Adolfo León López y rendición de cuentas del actual personero Manuel Torres, en que se hace seguimiento al cumplimiento del plan de desarrollo del alcalde, se documenta que la percepción ciudadana sobre la gestión de la administración municipal tiene un nivel de cumplimiento del -9%. Así mismo, se expone que el nivel de cumplimiento en la promoción de mecanismos de participación ciudadana es de -3%; que el avance en la inclusión de la participación en planes y proyectos fue de 0%; y se concluye acerca de los pocos recursos invertidos y ejecutados para la temática de la participación.⁴⁴ Por último, no está de más reseñar que se trata de la alcaldía que en los últimos diez años, ha perdido con mayor rapidez la aprobación ciudadana tal y como lo anunció Foro por Colombia desde su Observatorio de la Gestión Pública una vez terminado el primer año de gobierno.

1.2.1. Revocatoria del mandato: Aunque en el informe de rendición de cuentas presentado por el equipo de Salcedo se percibe la insistencia por demostrar la promoción y resultados de la participación ciudadana durante el periodo de gobierno, no puede ocultarse la realidad administrativa. Como se describía anteriormente, durante las alcaldías era cotidiano escuchar rumores acerca de malos manejos de los recursos y evidenciar alianzas tradicionales entre las diferentes esferas de poder⁴⁵ sin que surgiera mayor respuesta por parte de la ciudadanía; pues bien, durante el periodo de gobierno de Salcedo ese tipo de rumores no dejaron de circular. Después del escándalo de la pérdida \$16'500.000.000 destinados a ampliar la cobertura de la educación, y de la denuncia del Contralor Municipal sobre la compra de terrenos por valores superiores a lo estipulado por el mercado, la ciudadanía decidió movilizarse.

⁴³ Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. *Rendición de cuentas* 2006. pp. 46 – 50.

⁴⁴ Comparar Personería de Santiago de Cali. “Informe de Gestión y Seguimiento al Plan de Desarrollo 2004 – 2007”, 2008. p. 34. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución.

⁴⁵ Corroborado en las entrevistas realizadas a los ciudadanos. Ficha Técnica: Anexo 4.

En octubre de 2005 surgió la iniciativa de revocatoria desde el movimiento Huella Ciudadana que, por estar a la cabeza de Margarita Londoño, quien se encontraba en campaña al Congreso, perdió legitimidad al suponerse interés electoral. En los dos meses siguientes surgieron dos iniciativas más, “Calivive” impulsada por estudiantes universitarios, y “Basta ya”, promovida por académicos y líderes sociales; finalmente las tres iniciativas se unificaron en “Sí Revocatoria” en enero de 2006.⁴⁶ Sin embargo, según Carlos Andrés Ruiz, politólogo de la Universidad Javeriana y promotor de la revocatoria desde “Basta ya”, no fue fácil coordinar las tres organizaciones puesto que además de la revocatoria, cada una buscaba algo en particular, sobre todo posicionamiento político, que fue visible desde el principio para Huella Ciudadana, y que fue descubriéndose para “Calivive”, la más popular de las tres iniciativas ante la población, que después presentó sus propios candidatos al Concejo Municipal en las elecciones de 2007.

Ruiz agrega que el proceso no fue fácil,⁴⁷ los recursos que provenían de ellos mismos eran pocos e insuficientes, y que además las jornadas de recolección de firmas no eran tan exitosas, ya fuera por cierto grado de indiferencia de los ciudadanos o por la polémica que se generó en tanto surgían cuestionamientos sobre por qué era precisamente este gobierno, que se suponía “representaba a los pobres”, el enfrentado, y no otros anteriores; se afirmaba entre la población que se trataba de una iniciativa promovida por la clase política tradicional que había perdido el dominio exclusivo del poder; se hacía mención de racismo y clasismo.⁴⁸ Finalmente, de las 112000 firmas recogidas 75000 fueron anuladas, razón por la cual el proceso de revocatoria fracasó. Salcedo resulta destituido del cargo en mayo de 2007 por las irregularidades descubiertas con SICALI, empresa privada encargada de recolectar los impuestos en la ciudad.

1.3. ALCALDÍA DE RAMIRO TAFUR (2007):

⁴⁶ Comparar Álvarez, Adolfo. “El proceso de revocatoria al mandato del alcalde de Cali”, 2006. p 2. Documento Electrónico.

⁴⁷ Ruiz asegura que la Revocatoria del Mandato está diseñada con los suficientes obstáculos para que no pueda ser ejercida a cabalidad. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁴⁸ Comparar Álvarez. “El proceso de revocatoria al mandato del alcalde de Cali”, 2006. p 4. Documento Electrónico.

Ramiro Tafur es el designado para continuar con la dirección de la ciudad y perpetúa a nivel general los programas establecidos en el plan de gobierno de Salcedo. Durante este periodo es fácil percibir, inclusive desde la formalidad de las instituciones, la pérdida de confianza de la ciudadanía en las mismas, de allí, es comprensible el empeño por recuperarla. Sin embargo, es curioso que, al contrario de lo que se venía promoviendo, ésta administración opta por fortalecer en mayor medida el control interno, minimizando los esfuerzos por aumentar y cualificar la participación ciudadana en este aspecto.⁴⁹

1.4. CONTRALORÍA MUNICIPAL

A partir de 1995 la Contraloría General de la República inicia una campaña interna por fortalecer lo que se denomina control fiscal participativo brindando capacitaciones a la ciudadanía respecto a la temática;⁵⁰ por supuesto, ni las Contralorías Departamentales ni las Municipales podían ausentarse de este proceso. Pues bien, la Contraloría Municipal de Santiago de Cali no fue una excepción, y por ello, al hablar del control ciudadano promovido por la contraloría, se hará referencia a lo concerniente al control fiscal participativo manejado por la oficina que lleva el mismo nombre.

1.4.1. Diego Rojas (2000 – 2003): Aunque desde el periodo de Diego Rojas existía la oficina de participación ciudadana, el contralor no le dio mucha importancia a este aspecto del control fiscal; si bien se recibían *derechos de petición* y *quejas o denuncias*, no se realizaron audiencias públicas ni capacitaciones a veedores ciudadanos. Por otro lado puede resaltarse la reforma administrativa de 2001 promovida por el gobierno nacional, después de la cual los servidores públicos disminuyen de 540 personas a 185.⁵¹

1.4.2. Jorge Portocarrero (2004 – 2007): Contrario al manejo que otorgó Rojas a la participación ciudadana, este nuevo contralor priorizó tal aspecto en la entidad. Así, en primera medida, la Contraloría amplió su atención a la recepción y trámite de derechos de petición, denuncias y quejas, inclusive a aquellas que no eran de

⁴⁹ Comparar Alcaldía de Santiago de Cali. “Rendición de cuentas 2007”, *s.f.*

⁵⁰ Al darse cuenta de la poca formación que tenían los ciudadanos en estos temas la Contraloría decidió capacitar en participación ciudadana y control ciudadano para después abordar el tema de control fiscal participativo. Comparar Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. p. 120.

⁵¹ Información suministrada por William Alberto Rebellón a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

su competencia; de este modo todo insumo era recibido y desde una oficina encargada especialmente de ello en la secretaría general, los derechos de petición, quejas o denuncias eran remitidos a las áreas correspondientes. En caso que la contraloría no fuera competente, se remitía a la entidad adecuada, indicándosele al ciudadano los pasos a seguir. Si por otro lado, la contraloría resultaba competente, se le podría responder con tres alternativas, en primer lugar contestando las inquietudes en los términos legales establecidos; en segundo lugar integrando la denuncia al PGA (Plan General de Auditorías) en una Auditoría ya programada con la temática de interés del ciudadano; o anunciándosele la necesidad de iniciar un procedimiento especial, y que una vez realizado, obtendría su respuesta. Desde la perspectiva de los servidores, la ampliación de trámites produjo sobrecarga en la entidad que ahora realizaba más tareas de las que le correspondían, reflejándose en la disminución de la profundidad de las respuestas.⁵²

Siguiendo con esta lógica de la expansión de la participación, y también de acuerdo con los requerimientos para obtener la certificación ISO 9001 de gestión de calidad, se ampliaron los tipos de requerimientos ciudadanos ante la contraloría, pues además de los ya nombrados, se implementan las emisiones de *consultas y certificaciones*, las *audiencias de control fiscal participativo*, las *mesas de seguimientos y control a la inversión pública*, los *comités de vigilancia ciudadana*, la *capacitación en veeduría* y los *programas de capacitación con metodología participativa*, y las *auditorías articuladas*.⁵³ Además se amplían los canales a través de los cuales el ciudadano puede presentar tales requerimientos. Por último cabe destacar el diplomado en veeduría de ocho días en jornada continua, que fue ofrecido a los ciudadanos, y por medio del cual se capacitaron 450 veedores.

1.4.3. Miguel Eric Piedrahita (2007): Miguel Piedrahita sólo dirigió la Contraloría por menos de un año debido a la renuncia de Portocarrero que planeaba lanzarse como candidato a la alcaldía, periodo durante el cual de nuevo, y al contrario de su predecesor, no se le dio relevancia a la participación ciudadana.⁵⁴

⁵² Información suministrada por William Alberto Rebellón a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁵³ Comparar Contraloría Municipal de Santiago de Cali. “Instructiva de procedimiento de participación ciudadana”, 2008. pp. 1 – 3. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución.

⁵⁴ Información suministrada por William Alberto Rebellón a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

1.5. PERSONERÍA DE SANTIAGO DE CALI

La Personería es el Organismo de Control de la gestión pública en el orden municipal, tiene como misión principal ser un ente del Ministerio Público [...]. Colabora con el ciudadano atendiendo sus problemas, quejas y reclamos, indicándole jurídicamente los caminos o etapas a seguir para lograr la solución de sus problemas.⁵⁵

La Personería trabaja, entre otros, los siguientes temas: participación ciudadana, veedurías, bienes municipales, vigilancia de la conducta de los funcionarios y en general todos aquellos que comprometan derechos ciudadanos; estos asuntos son tratados por dos direcciones: la Dirección Operativa para la Participación Ciudadana y Protección del Interés Público, y la Dirección Operativa para la Vigilancia de la Conducta Oficial.

La Personería presta apoyo a la ciudadanía para la realización de *Acciones Populares*, *Acciones de Grupo* y *Derechos de Petición*; según Ana María Castro, Personera Delegada en la Dirección Operativa para la Participación Ciudadana,⁵⁶ es esta última herramienta a la que más recurren los ciudadanos en razón de la respuesta inmediata obligatoria. Por supuesto también se encuentran las *veedurías*, promovidas desde la institución y respecto a las cuales la Personería debe realizar acompañamiento y seguimiento. En cuanto a las investigaciones disciplinarias sobre los funcionarios del orden municipal, es la Dirección Operativa para la Vigilancia de la Conducta Oficial la encargada de recibir y responder a las *quejas* de cualquier ciudadano.

1.5.1. Fernando Montoya (2000 – 2003): Montoya se caracterizó por su preocupación por mantener un diálogo directo y permanente con la comunidad para agilizar la gestión de la institución. Para ello se inició el programa “*Agenda Ciudadana*” que consistía en la realización de *audiencias públicas* una vez a la semana, cada una en una comuna o corregimiento diferente con el objetivo de recorrer en un año todo el municipio; después de un año, empezaron a realizarse cada dos semanas. También es destacable el *Cabildo Abierto* realizado por iniciativa del personero el 24 de abril de 2003.⁵⁷

1.5.2. Adolfo León López (2004 – 2007): A nivel general, Adolfo León López le da continuidad a los programas iniciados por Montoya, fortaleciendo por su parte la figura de Acción de Cumplimiento. Promovió además la formación de la “*Escuela de*

⁵⁵ Ver Personería Municipal de Santiago de Cali. “Marco Legal”. Documento Electrónico.

⁵⁶ Información suministrada por Ana María Castro a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁵⁷ Información suministrada por Ana María Castro a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

Participación” para los ciudadanos. Prestó gran atención a la temática de las *veedurías ciudadanas*, su formación y consolidación; se conformaron 135 grupos de veedurías, cada uno de ellos compuesto por dos personas como mínimo, así como también se creó el *Comité Veedor Consultivo*, integrado por 12 ciudadanos voluntarios que desempeñaban el papel de veedores permanentes. Sin embargo, debido a la disminución de presupuesto por orden del gobierno nacional, empezó a contarse con menos personal para realizar los procesos de acompañamiento y seguimiento requeridos; paralelamente el Comité Veedor Consultivo empezó a desintegrarse.⁵⁸ Por último debe nombrarse el *Servicio GRATO*, que empieza su funcionamiento en 2007. Se trata de la prestación de asistencia personalizada y especializada para todos los ciudadanos que desean radicar quejas.

1.6. INICIATIVAS DESDE LA CIUDADANÍA

Ya que no es del interés de esta investigación concentrarse exclusivamente en las instituciones estatales, deben tenerse en cuenta instancias de control ciudadano (o proyectos que pueden nutrirlo) que se han gestado a partir de la sociedad civil, se encuentran aquí aquellas identificadas a lo largo de la investigación.

1.6.1. Iniciativas desde la Academia:

Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción. Este grupo existe en la Universidad del Valle desde 1999 (reconocido por Colciencias desde 2002), trabaja a través de proyectos de investigación a partir de los cuales se producen textos y se imparten cátedras en la Universidad. Miembros de este grupo trabajan actualmente en la implementación de veedurías y redes de veedurías en el departamento.⁵⁹

Observatorio Cali Visible. Es creado en junio de 2003 por estudiantes de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, que encuentran el apoyo de la Cámara de Comercio para asegurar su permanencia.⁶⁰ Esta organización pretende “apropiarse de espacios de participación política para la promoción y defensa del interés

⁵⁸ Información suministrada por Ana María Castro a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁵⁹ Información suministrada por Maximino Mafla mediante correo electrónico. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁶⁰ Información suministrada por Rosalía Correa a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

público”⁶¹, a través del ejercicio de veeduría sobre la gestión del Concejo de la ciudad publicando informes periódicos tanto físicos como virtuales e incitando el debate público. En algunas ocasiones ha trabajado conjuntamente con la seccional regional Valle del Cauca de Foro Nacional por Colombia.

Observatorio de Políticas Públicas – Polis. Al mismo tiempo que cubre todo el departamento del Valle del Cauca, el observatorio realiza estudios específicos sobre Cali. Bajo la institucionalidad de la Universidad ICESI, se propone “hacerle seguimiento y evaluación a hechos y decisiones de carácter político y a políticas públicas de interés general o consideradas estratégicas para el desarrollo del Valle del Cauca”⁶². Trabaja a través de equipos de observación, seminarios, mesas y foros, publicaciones y escenarios de observación; así, se constituye como un agente informativo que llama al debate e incita a la generación del control ciudadano.

1.6.2. Iniciativas de ONG’s:

Laboratorio de Observación de la Gestión Pública – LOGP. Este Laboratorio existe hace 12 años dentro de la regional del Valle del Cauca de Foro Nacional por Colombia, y se concentra exclusivamente en la ciudad Cali. Su origen se remonta a la alcaldía de Mauricio Guzmán Cuevas quien promovió los escenarios de participación en la ciudad. Así, LOGP se constituye como pionero en la evaluación de la gestión pública en Cali, considerándose a sí mismo como una de las prácticas ciudadanas existentes de seguimiento a la administración municipal. Aunque realiza informes periódicos, tales informes no son publicados masivamente a falta de recursos; las publicaciones son destinadas principalmente a universidades, medios de comunicación, gremios empresariales y corporaciones públicas.⁶³

1.6.3. Iniciativas de gremios empresariales:

Cali Cómo Vamos. De nuevo, se trata de una iniciativa informativa que realiza seguimiento al cumplimiento de los planes de desarrollo de la ciudad:

Es un programa ciudadano impulsado por las Cámaras de Comercio de Cali y Bogotá, las Fundaciones Corona y Alvarallice, la Casa Editorial El Tiempo y El País, que tiene como propósito evaluar los cambios en la calidad de vida de los caleños. El programa fue lanzado el

⁶¹ Ver Cali Visible. “¿Qué es Cali Visible?”, *s.f.* Documento Electrónico.

⁶² Ver Observatorio de Políticas Públicas – Polis. “Quiénes somos”, *s.f.* Documento Electrónico.

⁶³ Información suministrada por Joaquín Tovar a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4

25 de noviembre de 2005, fecha en la que se presentó la primera Encuesta de Percepción Ciudadana y el Informe de la Línea de Base del 2004.⁶⁴

1.6.4. Iniciativas de ciudadanos independientes:

Desayunos Cívicos Madruguémosle a Cali y CaliCívico. Surgen en octubre de 2005 a partir de la iniciativa de Gonzalo Concha, a quien le parecía necesario “activar la responsabilidad ciudadana para fortalecer el tejido social y lograr la Cali que se necesita”⁶⁵ haciéndole veeduría calificada a la administración municipal. Encontró apoyo logístico y recursos por parte de organizaciones como la Fundación Zoológico de Cali, el Club de Ejecutivos, Canal 14 y el portal CaliCívico. En estos espacios, abiertos a todo público, se discuten temas de ciudad invitándose a un experto en el tema correspondiente. Por su parte, CaliCívico es un portal en internet que nace por la necesidad que percibe otro ciudadano, David Otálvaro, de multiplicar lo realizado en los Desayunos Cívicos. En estos espacios se plantean inquietudes y se debate y publicita información sobre la ciudad y sus dinámicas.⁶⁶

Corporación Corte Social. Es producto de la iniciativa de algunos miembros del Grupo de Investigación de la Universidad del Valle. Tiene como objetivo general “promover la capacitación y formación integral del ciudadano en los deberes y derechos constitucionales para que ejerza una verdadera vigilancia y control social sobre el proceso de la gestión pública”⁶⁷, y para ello cuentan también con programas de apoyo a la participación ciudadana y control social. A pesar que se consolida como corporación hace dos años, sus miembros han realizado acercamientos a la administración municipal desde hace 10 años, incentivando, por ejemplo, los cambios implementados por la Dirección de Control Disciplinario Interno durante el periodo 2004 – 2007.⁶⁸

⁶⁴ Ver Cámara de Comercio de Cali – CCC. “Cali Cómo Vamos”, 2007. Documento Electrónico.

⁶⁵ Ver Concha, Gonzalo. “Madrugándole a la Cali que queremos”, 2008. Documento suministrado por Gonzalo Concha.

⁶⁶ Comparar Cali Cívico. “Quiénes somos”, 2008. Documento Electrónico.

⁶⁷ Ver Corporación Corte Social. “Corporación Corte Social. Objetivos”, 2007. Documento Electrónico.

⁶⁸ Entrevista John Jairo Cardona. Corporación Corte Social.

2. PARTICIPACIÓN Y EJERCICIO DE CONTROL CIUDADANO

Una vez identificados los canales de control ciudadano promovidos en Cali, en este capítulo se realizará una evaluación de la participación ciudadana con respecto a los mismos. Esta evaluación estará acompañada por la determinación del grado de participación tomando como categorías para ello las variables del análisis de la cultura política de Almond y Verba. Debe recordarse entonces la definición que los autores otorgan al concepto de cultura política: “El patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político”⁶⁹; este patrón de orientación determinará la conducta de los individuos en sus roles políticos, y consecuentemente, el funcionamiento del sistema (en este caso el sistema político local de la ciudad de Cali). Además, es posible identificar tres tipos diferentes de cultura política de acuerdo al “punto de vista de la conciencia de los objetivos políticos y su significación para las actividades individuales”⁷⁰. Se hablará de una cultura política *parroquial* cuando las personas tienen poca o nula conciencia sobre los sistemas políticos; nos referiremos a una cultura política de *súbditos* cuando los ciudadanos, a pesar de conocer el sistema político y percibir el impacto de sus productos en su vida, no participan generando insumos (demandas); y nos encontraremos frente a una cultura política *participante* cuando los individuos se articulan dentro de las estructuras de insumos, generando demandas e influyendo en la toma de decisiones.⁷¹

Estas serán entonces las categorías a partir de las cuales se determinará el grado de participación de los ciudadanos en Cali, tomando como punto de referencia la cultura política respecto a las actividades de control ciudadano, y no respecto a todo el sistema político en general. Así, una vez determinado el grado de participación, e identificado el tipo de cultura política, se procede a la evaluación de los mismos tomando como parámetros los postulados de Benjamin Barber en cuanto a democracia fuerte. También debe tenerse en cuenta que si bien en el capítulo anterior fue expuesta una cantidad

⁶⁹ Ver Almond, Gabriel y Powell, G.B. “Estructura y cultura políticas”. En *Política Comparada*, 1972. p. 50. Comparar también Almond, Gabriel y Verba, Sidney. *The Civic Culture*, 1989. p. 16.

⁷⁰ Ver, Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 53. Comparar también Almond y Verba. *The Civic Culture*. p. 17.

⁷¹ Comparar Almond y Verba. *The Civic Culture*. pp. 16 - 18. Comparar también Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 53.

considerable de canales de control ciudadano, por efectos de la extensión del presente documento no se realizará un análisis detallado del uso de cada uno de ellos, sino que se tendrán en cuenta aspectos relevantes y reincidentes en los mismos.

A lo largo de la investigación se destacaron tres grandes tendencias con respecto a los niveles de participación a la hora de hablar de control ciudadano en Cali: Una primera, que evidencia niveles de no participación; una segunda que registra un nivel de participación alto pero con unas características específicas, este tipo de participación se ubicará dentro de los cánones participación particular / participación comunitaria; y por último, un tipo de participación que llevará la denominación de ciudadana, también con sus características particulares. Serán estas tendencias las que se tomarán en cuenta para categorizar los niveles de participación en el ejercicio del control ciudadano.

2.1. ESCASA O NULA PARTICIPACIÓN

Si ha de seleccionarse un punto en común en la mayoría de las entrevistas realizadas, es el acuerdo respecto a un nivel de participación bajo en el general de la población. Esta opinión es compartida por los académicos entrevistados, y de hecho, es la motivación para que se creara el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Icesi, que percibe poco interés de la ciudadanía por los asuntos públicos.⁷²

Además, se encontró un elemento adicional que no puede dejarse pasar: Entre las entrevistas realizadas al sector de ciudadanos comunes, es destacable el número de personas que declaran, no sólo no participar en ejercicios de control, o cualquier otra instancia de participación, sino que también aseguran no entender o conocer nada acerca del funcionamiento de los asuntos públicos o los asuntos políticos en la ciudad. Específicamente 6 de las 20 personas entrevistadas dentro de esta muestra respondieron en esta dirección; de estas 6 personas, 3 eran mujeres adultas de estratos 0, 1 y 2, una era una mujer adulta mayor de estrato 5, y 2 eran hombres de estrato 2. Por supuesto, dado que no se trata de una muestra representativa, no pueden proyectarse estas características para el general de la población en la ciudad, sin embargo, sí pueden inferirse algunas

⁷² Comparar Polis. “Quiénes somos”. Documento Electrónico.

condiciones objetivas que explicarían estas respuestas. En primer lugar, se encuentra la condición socioeconómica de 5 de las 6 personas referenciadas; se trata de personas que están más preocupadas por solucionar sus problemas de sostenimiento diario y el de sus familias, que por los problemas del conjunto de la ciudad (de hecho, 2 de las mujeres hacían parte de la economía informal de la ciudad). En segundo lugar se encuentra la condición de ser mujer; en los 4 casos, se trataba de mujeres mayores en las que todavía se encuentra el rasgo de conocer o preocuparse más por las dinámicas de lo que se denomina, esfera privada, que por la pública. Necesariamente tendremos que decir que nos encontramos frente a personas de tipo *parroquial* dentro del esquema propuesto.

Se encuentran también los otros ciudadanos entrevistados que, a pesar de hacer una referencia crítica sobre su sistema político local (y por lo tanto puede suponerse que tienen algún conocimiento sobre su funcionamiento), no han participado para contribuir a la mejora de tal situación (sólo 3 lo habían hecho), al mismo tiempo que reconocen que la mayoría de la población, teniendo en cuenta su experiencia, tampoco lo hace. Los entrevistados otorgaron diferentes razones para explicar tal conducta: Ausencia de interés por el tema (respuesta que se le atribuye sobre todo a los jóvenes); la falta de conocimiento sobre los mecanismos disponibles para, en este caso, ejercer control; la falta de pertenencia con la ciudad por parte de la población no originaria de Cali; el miedo frente a los riesgos que se pueden correr al poner en evidencia posibles casos de corrupción; y el convencimiento de que, así se articulen iniciativas ciudadanas de control, no pasará nada, pues el mismo sistema se encargará de ahogar las demandas generadas.

Algo similar ocurre con la celebración de los ya nombrados Desayunos Cívicos en la ciudad, en los que, a pesar de contar con una lista de invitados de más de 1500 personas que valoran la iniciativa como positiva, y que han manifestado su interés por hacerse parte de ella, en más de una ocasión los organizadores han quedado solos.⁷³ Desde esta perspectiva de la falta de asistentes, no desde los organizadores estos escenarios corresponden a población de tipo *súbdito*, aquellos que tienen conocimiento sobre su sistema político y su funcionamiento, pero deciden no participar. Recuérdesse

⁷³ Ver Concha, Gonzalo. “Madrugándole a la Cali que queremos”, 2008. Documento suministrado por Gonzalo Concha.

también lo dicho respecto a la recolección de firmas en el proceso de revocatoria de Salcedo.

Sin embargo, no puede decirse que la participación para intentar ejercer control sobre la gestión pública es por completo inexistente, de hecho, es posible registrar otra característica para aquella que se genera y aún se ubica dentro de esta categoría, la intermitencia⁷⁴, y tiene que ver con la desconfianza que siente la población hacia su sistema político. Esta desconfianza, se dijo con anterioridad, provoca que los ciudadanos se alejen de las instancias formales de participación organizadas dentro de la institucionalidad del Estado, pues se percibe que pueden contagiarse de elementos como el clientelismo y la ineficacia, y se opte por buscar espacios más informales y flexibles.⁷⁵

Con el alcalde Rodríguez estos espacios informales y flexibles empiezan a tomar fuerza con la celebración de audiencias públicas y consejos comunales, configurándose como espacios de agrado ciudadano para participar, interactuar con la administración e intentar influir en su gestión. En estos espacios algunas de las personas que declaran desconfiar de la institucionalidad del Estado, se atreven a salir de su condición de súbditos para interactuar con la administración y expresar sus demandas en un ejercicio de deliberación pública; sin embargo son demandas a las que su gestor no realiza seguimiento (primer aspecto de la intermitencia) debido a que la administración, por lo general, no adquiere ningún compromiso con ellas, siendo su decisión tomarlas o no tomarlas en cuenta, así que la participación del ciudadano puede finalmente no cobrar ningún valor. Además debe recordarse que la existencia de estos espacios depende de la voluntad del gobernante local, razón por la cual pueden desaparecer o disminuir en cualquier momento, tal y como ocurrió con las alcaldías de Salcedo y Tafur (segundo aspecto de la intermitencia), disminuyendo la comunicación directa con la comunidad, y por tanto, de participación. En este caso, diría Barber, es la administración la que falta a su deber de promover espacios de participación que promuevan la democratización del sistema.

⁷⁴ Este concepto se toma de Fabio Velásquez en *Ciudad y Participación*. Hace referencia al carácter inestable de algunos mecanismos de participación y acercamiento con la ciudadanía que provienen de las iniciativas de algunos gobiernos locales, y que a su vez producen una participación igualmente inestable.

⁷⁵ Comparar Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. pp. 123 - 124.

2.2. PARTICIPACIÓN PARTICULAR / PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Se abordará entonces la segunda tendencia, aquella que registra un alto nivel de participación, pero con una característica específica: La participación se fundamenta en intereses privados, provocando una acción individualizada en búsqueda de resolución de problemas particulares. A este tipo de participación se denomina aquí, participación particular. Esta acción individualizada de control se puede evidenciar en el sistema QAP, donde la mayoría de solicitudes recibidas responden a problemáticas de afectación individual (materializadas en su mayoría a través de derechos de petición, tal y como se reseñó), y que, en el caso de posibles afectaciones conjuntas, siguen manifestándose de manera individual. Esta característica se mantiene durante el gobierno de Salcedo y Tafur, identificándose también en los diferentes puntos de atención del sistema, una vez fue descentralizado⁷⁶. Este elemento podría generalizarse pues en la oficina de Vigilancia de la Conducta Oficial en la Personería Municipal⁷⁷ las quejas son del mismo tipo, destacándose en 2007 aquellas a la Secretaría de Educación con motivo de la evaluación de docentes ejecutada durante ese año a nivel nacional, y a la Secretaría de Tránsito por descontento con comparendos otorgados.⁷⁸

Durante la gestión de Adolfo León López uno de los casos que ocupó más tiempo fue el del seguimiento a las inconformidades de los ciudadanos respecto a la prestación de servicios públicos, principalmente por el cobro que reclamaba EMCALI en razón del denominado “fondo de capitalización”, cuyo aporte debía ser en principio voluntario. Así, durante 2007, en la Dependencia de Participación Ciudadana y Defensa del Interés Público se realizaron 7430 acciones en seguimiento a los casos de servicios

⁷⁶ Información suministrada por Ermilson Maya a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁷⁷ En cuanto a la Contraloría Municipal, se mantiene la tendencia parcialmente en tanto el primer tópico de quejas son aquellas referidas a problemas individuales, como cobros excesivos en servicios públicos y reclamo de subsidios. Sin embargo, también se encuentra un alto porcentaje de quejas concernientes a temas de ciudad como irregularidades en contratación de desayunos escolares, cobertura educativa, alteración al medio ambiente, protección del espacio público, entre otros. Esta diferencia puede deberse al trabajo de capacitación y concientización que ha estado realizando la Contraloría a nivel municipal. Comparar Contraloría Municipal de Santiago de Cali. “De qué se quejan los Caleños”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución.

⁷⁸ Comparar Personería de Santiago de Cali. “Acta de reunión jornada de rendición de cuentas, informe de gestión Dr. Adolfo León López Giraldo Personero Municipal Santiago de Cali 2004 - 2008”, 2008. p 7. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución.

públicos, frente a 76 veedurías comunales, 50 acciones populares, 10 acciones de cumplimiento y 8 acciones de grupo.⁷⁹ Esto lleva a pensar sobre el sentido de lo público, y lo que impulsa a ejecutar acciones de control; es mucho mayor la participación cuando las irregularidades afectan directamente al ciudadano, y aún más cuando se refleja en términos económicos, en este caso, un cobro adicional en los servicios públicos.

La movilización masiva (sin entenderse en términos colectivos) frente a EMCALI no es el único caso que sostiene tal hipótesis; otros casos útiles para ello son el del seguimiento a la devolución de dinero que exigieron jubilados del municipio de Cali a través de 87 peticiones gestionadas a través de la Personería, y el apoyo para que la alcaldía reconociera la prescripción del cobro de impuestos a 50 ciudadanos⁸⁰; de nuevo se trata de control a irregularidades motivado por intereses personales, y que se manifiesta individualmente. Por supuesto, no todas las acciones son individuales.

A nivel colectivo se encuentran casos como la petición de los habitantes del barrio San Antonio de la reducción del 50% del impuesto predial por tratarse de un área calificada como patrimonio histórico, y la conformación del comité permanente de estratificación por solicitud ciudadana y con participación de la comunidad en el mismo;⁸¹ aunque por supuesto se vislumbra la afectación económica directa a nivel individual, que podría ser la motivación para registrar tales niveles de ejercicio de control.

Ahora bien, no es apropiado concluir que se registra participación en actividades de control sólo cuando existe algún tipo de afectación económica; también se registran ejercicios de control cuando existen otros tipos de afectación, como los perjuicios por las obras de construcción del sistema de transporte masivo, MÍO, o los causados por la emergencia sanitaria en el corregimiento de la Buitrera; en ambos casos se conformaron grupos de trabajo a través de la participación.⁸² Sin embargo no puede decirse que se registran los mismos niveles de participación cuando el perjuicio todavía no se ha

⁷⁹ Comparar Personería de Santiago de Cali. “Informe de Gestión y Seguimiento al Plan de Desarrollo 2004 – 2007”, 2008. p. 5. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución.

⁸⁰ Comparar Personería de Santiago de Cali. “Informe al Concejo de Cali 2006”, 2006. pp 135 – 163. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución.

⁸¹ Comparar Personería de Santiago de Cali. “Informe al Concejo de Cali 2006”. pp 135 – 163. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución.

⁸² Comparar Personería de Santiago de Cali. “Informe al Concejo de Cali 2006”. pp 135 – 163. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución.

manifestado, pues en muchos casos (sobre todo de temática ambiental) es la Personería la que llama a participar.⁸³ Este segundo tipo de participación, ya no individual sino colectiva, es el que se ha denominado participación comunitaria a propósito de la diferenciación que realiza Velásquez:

En efecto, una cosa es la participación social y comunitaria y otra la participación ciudadana y política. Las dos primeras se mueven en el mundo de los intereses privados pues a través de ella se busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad (participación comunitaria) o defender los intereses comunes e identidades sociales (participación social). Por su parte, tanto la participación ciudadana como la política operan en el ámbito de lo público, aunque la primera se desarrolla en función de intereses particulares mientras que la segunda lo hace en función de intereses globales.⁸⁴

En este orden de ideas habría que catalogar a los ciudadanos partícipes de los ejercicios de control expuestos, en un nivel de *participantes* desde la estipulación de Almond y Verba, haciendo la salvedad, por supuesto, que se trata de participantes del tipo comunitario, en tanto existe agrupación en razón de procurar la consecución de intereses privados para mejorar la calidad de vida de su entorno inmediato, el barrio o la comuna. Necesariamente se trataría de ciudadanos que al mismo tiempo son *súbditos* en un entorno de participación ciudadana y política, pues existe muy poca iniciativa para ejercer control en función de intereses que pueden considerarse globales (como los casos ambientales). De esta manera, los ciudadanos en tanto *súbditos* políticos no se podrían velar por cambios estructurales en su sistema político local a través del control.

Este es un punto que requiere atención si se lee desde el pensamiento de Barber. Debe recordarse que para el autor la democracia fuerte se genera cuando a partir de un proceso participativo se gesta “una comunidad política capaz de transformar a individuos privados dependientes en ciudadanos libres y los intereses parciales y privados en bienes públicos”⁸⁵, elemento que según lo descrito hasta el momento, se encuentra en gran medida ausente del escenario. Para Barber es fundamental que en una democracia, el ciudadano se percate de no ser un *yo*, sino un *nosotros*, y que sólo en cuanto logre entenderlo podrá actuar como un verdadero ciudadano, pensando y actuando en común,

⁸³ Información suministrada por Nélver Castro a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁸⁴ Ver Velásquez. *Ciudad y participación*. p. 44. Comparar también Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. p. 60.

⁸⁵ Ver Barber. “Democracia fuerte”. p. 291.

constituyéndose como el emisor de iniciativas que para la protección de sus derechos, y al reconocimiento de sus deberes cívicos de acción con los demás.⁸⁶

2.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A pesar de lo anterior, no debe desconocerse la existencia de “instituciones diseñadas para facilitar una continua participación cívica”⁸⁷, otro de los elementos que Barber considera fundamentales para la existencia de una democracia fuerte. En el caso del control ciudadano, son varias las instituciones promovidas por el Estado para propiciar la participación cívica, entre ellos los comités de control social de desarrollo y control social de los servicios públicos o las ligas de usuarios de la salud. Según el Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción, esta primera instancia ha sido exitosa⁸⁸, por lo menos en el caso de la junta directiva de EMSIRVA E.S.P., donde participan tres vocales de control ciudadano;⁸⁹ sin embargo no puede decirse lo mismo de segunda. Según Marco Moreno, ex integrante de la liga de usuarios de la salud para el Seguro Social, es muy poca la atención que los directivos prestan a los ciudadanos que se vinculan a estos ejercicios (lo que tal vez relacionado con la no obligatoriedad legal de conformar tales ligas), y que por tanto se tornan inútiles; por ello decidió acreditarse como veedor ciudadano.

Éstas, las veedurías ciudadanas, son precisamente las instancias de participación promovidas por el Estado más consolidadas al momento de hablar de control ciudadano, y se han fortalecido durante el periodo de estudio de esta investigación, tanto por parte de las alcaldías (gracias al acercamiento del grupo de investigación de la Universidad del Valle), de la Personería y Contraloría Municipal, como de organizaciones privadas.

⁸⁶ Comparar Barber. “Democracia fuerte”. p. 293.

⁸⁷ Ver Barber. “Democracia fuerte”. p. 290.

⁸⁸ Es importante resaltar que se trata sólo de la opinión del grupo de investigación, no todos los autores que han investigado el tema creen lo mismo. Contrastar con Velásquez, Fabio. “Gestión de servicios públicos y participación en Colombia”. En *Boletín Socioeconómico*. No. 29 (diciembre de 2005) p. 67.

⁸⁹ Comparar Ávila, Armando; Montilla, Omar y Mafla, Maximino. *La institucionalidad de la veeduría*, 2004. pp. 125 - 129.

Según el grupo de investigación de la Universidad del Valle, para 2003 Cali “tenía más de 80 veedurías, y más de 2000 veedores”⁹⁰; por su parte, el Comité Interdisciplinario e Interinstitucional de Santiago de Cali asegura para 2008, que cuenta con una organización de aproximadamente 500 veedores⁹¹ (a este Comité no están adscritas todas las organizaciones de veedurías de la ciudad). Ahora bien, antes de otorgar a esa población de veedores la categorización de *participantes*, es importante realizar algunas puntualizaciones al respecto.

En primer lugar se encuentra una característica general de la población veedora, se trata de ciudadanos pertenecientes, casi en su totalidad, a la categoría de adultos mayores que gozan de jubilación; por supuesto, este dato no es gratuito, pues es posible realizar una primera inferencia respecto a la disponibilidad de tiempo necesario para realizar control.⁹² En segundo lugar, además de la disponibilidad de tiempo, se debe contar también con cierta cantidad de recursos económicos para ser invertidos en las actividades, pues ya que los veedores no reciben ninguna remuneración (además del 15% de las acciones de grupo ganadas), son ellos mismos los que deben solventar los gastos que requieren logísticamente para cumplir su labor (transporte, papelería, entre otros).

Esto podría explicar la falta de un compromiso permanente con el ejercicio de control, en tanto no es fácil contar siempre con los recursos temporales y económicos suficientes, como tampoco lo es organizarse colectivamente. Esta dificultad se evidenció en los talleres de veeduría ciudadana organizados por la Universidad Santiago de Cali y llevados a cabo durante enero y febrero del año 2006 a partir de un contrato de capacitación suscrito con la Contraloría Municipal. En estos talleres, aunque se exigía que los veedores se presentaran como miembros de organizaciones veedoras acreditadas legalmente (organizaciones colectivas), de las 40 organizaciones esperadas, sólo se registraron 18 y las personas restantes asistieron sólo en calidad de ciudadanos independientes; además se contó con un nivel de asistencia mínimo.⁹³ Así las cosas, no es

⁹⁰ Ver Ávila; Montilla y Mafla. *La institucionalidad de la veeduría*. p. 26.

⁹¹ Información suministrada por María Teresa Cortés y Rodrigo Useche a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

⁹² Comparar también Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. pp. 222 – 224.

⁹³ Comparar Contraloría Municipal de Santiago de Cali. “Informe: Proyecto asistencia en la construcción y fortalecimiento de un modelo de organización, estructuración y articulación de las veedurías existentes en el Municipio de Santiago de Cali”, 2007. pp 17 – 18. Documento Electrónico.

tan apropiado tener en cuenta sólo las cifras del número de veedores registrados, pues no todos ellos se encuentran activos en el ejercicio.

Por otra parte se encuentran de nuevo los intereses particulares. A lo largo de la investigación, y sobre todo en el proceso de realización de las entrevistas, funcionarios, académicos y un veedor coincidieron en que algunas personas utilizan estos mecanismos para obtener beneficios netamente privados, como por ejemplo, la obtención de contratos de consultorías (en casos agrupaciones de abogados – veedores), la consolidación como líder comunitario para conformar posteriormente una plataforma política con fines electorales, y hasta se mencionaron casos de extorsión a contratistas; por último, se encuentra un interés tal vez más común, el de obtener reconocimiento y prestigio ante la comunidad, que se traduce en ocasiones en la generación de rivalidades entre distintas organizaciones de veeduría, destacando unos las falencias de otros. Estos aspectos también son percibidos por la mayoría de los ciudadanos corrientes que fueron entrevistados, en tanto declaran que no sería extraño si los veedores “también se corrompieran” y fueran cooptados por las dinámicas clientelistas tradicionales.⁹⁴

Otra de las preocupaciones de los ciudadanos tiene que ver con el convencimiento sobre lo poco que este tipo de organizaciones pueden realizar, en tanto consideran que, sin importar las buenas intenciones de los ciudadanos, los vigilados y controlados tratarán de obstaculizar su trabajo. Esta percepción es corroborada por el Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción, al afirmar que el Estado es todavía reacio al control social, sobre todo en materia de contratos, razón por la cual es frecuente que se brinde poca información y ayuda a los veedores encargados.⁹⁵ Precisamente a esta situación los veedores otorgan la responsabilidad de la poca participación de los jóvenes en las instancias de control; según ellos los nuevos ciudadanos interesados en hacerse parte de las organizaciones se desmotivan una vez se percatan de las dificultades a que tendrían que enfrentarse.⁹⁶

Esa situación no debe restarle importancia al fortalecimiento del tejido social que se ha generado alrededor de la figura de las veedurías ciudadanas, lo que lleva a la última característica de la participación ciudadana (entendida como lo hace Velásquez, es

⁹⁴ Comparar también Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. p. 214.

⁹⁵ Ver Ávila; Montilla y Mafla. *La institucionalidad de la veeduría*. p. 145.

⁹⁶ Otros veedores aseguran que los jóvenes no se integran a esta clase de prácticas participativas porque esperan una retribución económica a cambio.

decir sujeta a la articulación de intereses privados en la esfera pública) a la que ha estado haciéndose referencia en este apartado: El hecho de que la participación ciudadana en Cali, referida al ejercicio de control, es de un rasgo predominantemente contestatario. Según la Escuela de Control Social de Bogotá, este tipo de participación se genera cuando existe una identidad social fuerte (que en este caso asociamos con el fortalecimiento del tejido social), al mismo tiempo que un entorno político desfavorable (del que ya se ha hablado suficiente para el caso estudiado),⁹⁷ lo que implica que las herramientas de control son vistas por los ciudadanos (que participan) como el mecanismo con que cuentan para enfrentar y presionar al Estado, antes que para articular esfuerzos con él en beneficio de la gestión pública (como se supone, debe hacerse⁹⁸), se concibe entonces al Estado como el enemigo. Es ésta la actitud de muchos de los ciudadanos interesados o comprometidos con en el control, lo que supone, baja legitimidad del sistema político local que también ha sido reconocido por el LOGP.⁹⁹

Estas personas se constituyen entonces como *participantes*, siempre y cuando se tengan en cuenta las salvedades que implican algunos de los rasgos identificados, como por ejemplo, el compromiso no permanente de algunos ciudadanos y la presencia de las lógicas individualistas. Esto significa que no se cumplen con todos los condicionantes que Barber establece para la configuración de una democracia fuerte al modo participativo en tanto persiste la dificultad de pensar en un *nosotros*, más que en un *yo*, e inscribirse en acciones conjuntas.

Tendríamos entonces un contexto de ciudad mixta respecto a las culturas políticas presentes. En primer lugar, existe una gran población de *cultura política parroquial*, desentendida del sistema político en que se encuentra inscrita, y que cuando intenta participar lo hace intermitentemente; también hay una gran cantidad de *súbditos* que, a pesar de ser conscientes de las irregularidades en el funcionamiento de su sistema político, no participan para contribuir al cese de tales irregularidades; y por último, *dos tipos paralelos de culturas políticas participantes*, por un lado, aquella que se gesta a partir de

⁹⁷ Comparar Universidad Nacional de Colombia. “Control Social a la Gestión Pública. Diplomado”, 2008. pp 101 – 102. Documento Electrónico.

⁹⁸ Comparar Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*, 2005. p. 98.

⁹⁹ Comparar Restrepo, Marcela. “Sigue la desaprobación al gobierno de la sociedad”. En *Así vemos a Cali*. No. 2 (octubre de 2006) pp. 3 – 6.

intereses de tipo particular, y que por tanto no se concibe como participación ciudadana, ni tampoco como aquella que Barber considera necesaria para gestar un escenario de democracia fuerte, y por otro, una cultura política participante y ciudadana, presente en mucha menor medida que la anterior.

En este momento debe traerse a colación el concepto de cultura cívica, construido por Almond y Verba, que corresponde a este tipo de situaciones en que se presenta un tipo de cultura política mixta

[...] que combina aspectos modernos con visiones tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias al gobierno sin que esto lo lleve a [obstaculizar la gestión de la élite política] [...]. El modelo cívico supone, pues, la existencia de individuos activos e interesados, pero al mismo tiempo responsables y solidarios [...] para mantener a un sistema democrático estable [al combinar] deferencia hacia la autoridad con un sentido muy vivo de los derechos de la iniciativa ciudadana [...]. La cultura cívica es una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquel que pesa las demandas de la población, pero que también debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, vale decir, su funcionamiento efectivo o gobernabilidad.¹⁰⁰

Sin embargo no puede decirse que es este tipo de cultura política mixta la que se presenta en el caso de la ciudad de Cali, en primer lugar porque supone el protagonismo de la cultura política *participante* sobre las otras dos, protagonismo que no existe, en primer lugar porque el número de las personas participantes no es el mayor, y en segundo lugar porque tal protagonismo, en caso de existir obligaría a situar en un segundo lugar a las otras culturas políticas, que como ya se examinó tienen una presencia fuerte a la ciudad. Por otro lado, ya no se encuentra en Cali un sentimiento de alineación con la élite política, pues ocurre de hecho todo lo contrario en tanto durante el periodo estudiado se materializa el rechazo a las clases políticas tradicionales; además, si tal obediencia existiera, tendría que partirse del supuesto de que es reconocido con anterioridad un gobierno democrático atento a las demandas de la población.

Por supuesto, la generación de estos tipos de cultura política concernientes al control ciudadano y sus respectivos niveles de presencia en la ciudad responden a ciertos elementos que se han nombrado paulatinamente a lo largo del documento, y que ayudan a entender por qué no puede hablarse de una cultura cívica en la ciudad (entendiéndose como cultura predominante, tal y como lo hacen Almond y Verba al aludir a sistemas democráticos); el siguiente capítulo se ocupará del análisis correspondiente.

¹⁰⁰ Ver Peschard. *La Cultura Política Democrática*. pp. 21 – 22.

3. PERSPECTIVAS DE PARTICIPACIÓN

Se ha afirmado que en la ciudad de Cali coexisten diferentes culturas políticas respecto a la participación en ejercicios de control ciudadano; culturas parroquiales, de súbditos y participantes interactúan en diferente medida en la ciudad. También podría decirse que a grandes rasgos existen dos tipos de escenarios: Uno de mayor expansión, de baja o nula participación, y uno de participación activa con las características que se han mencionado anteriormente. Este capítulo se ocupará entonces de exponer las razones por las cuales se manifiestan este tipo de escenarios en la ciudad, para simultáneamente evaluar las mismas tomando como referente los planteamientos de Barber.

3.1. BAJA O NULA PARTICIPACIÓN

3.1.1. Orientaciones perjudiciales para la participación: Ante la pregunta sobre las razones que determinan el nivel de participación en ejercicios de control, la hipótesis preliminar que pretendía corroborarse a lo largo de esta investigación versaba sobre la existencia de orientaciones que afectaban las actitudes individuales encargadas de incentivar una cultura política participativa, en tanto son ellas las que determinan la conducta de los individuos en sus roles políticos, y consecuentemente, el funcionamiento del sistema. Tales orientaciones son de tres tipos a saber:

- a) *orientaciones cognitivas*, conocimiento preciso – o no – de los objetos políticos y de las creencias;
- b) *orientaciones afectivas*, sentimientos de apego, compromisos rechazos y otros similares respecto a los objetos políticos, y c) *orientaciones evaluativas*, juicios y opinión sobre los aspectos políticos que, por lo general, suponen la aplicación de determinados criterios de evaluación a los objetos y acontecimientos políticos.¹⁰¹

Como veremos a continuación, tal hipótesis se confirma.

Orientaciones Cognitivas: Si hay un punto en que la mayoría de la información recolectada coincide, es el poco conocimiento que poseen los ciudadanos respecto a las instancias de participación a las que pueden tener acceso, sin ser ésta una característica exclusiva de Cali, del control ciudadano, o ni siquiera de la participación. González y Velásquez encuentran que inclusive es poco el porcentaje de la población colombiana que conoce las instituciones del Estado, sobre todo los órganos de control como las

¹⁰¹ Ver Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 50.

personerías municipales y las contralorías, encargados precisamente de estimular el control ciudadano; así mismo, pasando al terreno específicamente participativo, encuentran en su trabajo investigativo, que sólo el 55% de la población encuestada conoce la existencia de los Consejos Municipales de Planeación, siendo esta instancia la que obtuvo el más alto grado de conocimiento (las veedurías alcanzan un 39%).¹⁰² De acuerdo a su encuesta, los ciudadanos consideran que el principal obstáculo para la participación es la falta de información al respecto, por lo que afirman que la mejor manera para fortalecer la participación es procurar que las personas conozcan en mayor y mejor medida los canales de participación a que tienen o deberían tener acceso.¹⁰³

Esta situación está relacionada, desde la perspectiva de los ciudadanos, con la falta de voluntad política para promover la participación, y se corrobora con que es éste punto el que secunda a la falta de información en el listado de obstáculos a la participación, siendo la administración municipal (sobre todo en las ciudades capitales como Cali), los partidos tradicionales y los dirigentes políticos los que se identifican como los más reacios a promover la participación.¹⁰⁴ Cali no escapa a esta clase de tendencias; debe empezarse por recordar las inversiones en participación realizadas por los gobiernos locales estudiados: Ya se hizo alusión a la crisis económica que enfrenta Rodríguez cuando llega al poder, siendo una de las razones por las cuales, se intuye, dejó de invertirse en participación (para el 2000, el 12% de los gastos ejecutados¹⁰⁵), aunque sí se realizan algunas actividades de promoción del control ciudadano. Por el lado de Salcedo, la ausencia de promoción de la participación y el control ciudadano es mucho más tangible (recuérdese que algunos de los avances durante este periodo son resultado del acercamiento del Grupo de Investigación de la Universidad del Valle con administraciones anteriores), siendo de hecho, uno de los temas expuestos por el LOGP para su separata de octubre de 2005 (recuérdense también los datos de incumplimiento de las metas concernientes a esta temática, expuestos por la Personería Municipal).

Ahora bien, estas no son las únicas fuentes para llegar a esa conclusión; de los 20 ciudadanos entrevistados, 7 aseguraban no entender las dinámicas políticas, ni

¹⁰² Comparar Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. p. 147.

¹⁰³ Comparar Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. p. 233. p. 446.

¹⁰⁴ Comparar Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. p. 174.

¹⁰⁵ Comparar Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. p. 157.

tampoco conocer mucho sobre las instancias de participación; de los 13 ciudadanos restantes, 6 no tenían claras las formas en que se podía ejecutar control ciudadano o el concepto mismo del control, además de afirmar que si lo supieran, probablemente harían uso de ellas. Por supuesto no pueden desconocerse algunos avances en la generación de conocimiento acerca de la participación, y en materia de control ciudadano, lo logrado por la Personería y por la Contraloría Municipal (sobre todo ésta última); empero, sigue siendo poco para el general de la población.¹⁰⁶ Tampoco pueden desconocerse los esfuerzos informativos de organizaciones como el Observatorio Cali Visible y el LOGP, pero de nuevo, tal y como ellos mismos lo exponen, son pocos los recursos con los que cuentan, y por tanto, sus producciones no cuentan con una publicación masiva. Ahora, respecto a medios de comunicación pueden destacarse los espacios en radio y televisión regional, “Corte Social” y “Escuela de Veeduría”, de nuevo promovidos por el Grupo de Investigación de la Universidad del Valle, pero que han desaparecido, al igual que otros programas regionales, como Viceversa, en que se debatían temas de ciudad para generar opinión pública. Hoy no se encuentran en Cali este tipo de espacios, con excepción de las transmisiones regionales de los Desayunos Cívicos.

El escenario consta entonces de una oferta institucional formal amplia¹⁰⁷ de instancias de control ciudadano que, por un lado, no son promovidas por los gobiernos locales, y por el otro (sin dejar de estar articulados al primero), son desconocidas por gran parte de la población. El escenario descrito corresponde esencialmente a lo que Barber denominaría ausencia de un gobierno fuerte, aquel que debería crear espacios cívicos y proteger y estimular la actividad cívica para enfrentar mancomunadamente los problemas públicos y locales.¹⁰⁸

Orientaciones Afectivas y Evaluativas: Se abordan conjuntamente ya que en Cali cumplen con una condición de complementariedad: Si bien existen tendencias afectivas de rechazo hacia lo político, ello se debe a previas evaluaciones que se propagan a través del efecto de socialización que a su vez aumenta la orientación de rechazo de la comunidad que ha generado sentidos colectivos en esa dirección. Así, los afectos hacia lo

¹⁰⁶ Además de los agentes estatales, la generación de información por parte de los medios de comunicación tampoco es amplia.

¹⁰⁷ Comparar también Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. p. 229.

¹⁰⁸ Comparar Barber. *Un lugar para todos*. p. 74.

público y lo político se fundamentarían, en principio, en causas que podrían llamarse objetivas. El problema para la participación y el control ciudadano se encuentra, como se expondrá, en que éstos últimos son entendidos como prácticas políticas, sujetas a las dinámicas tradicionales que generan rechazo en la población. Se empezará entonces por revisar el grado de aprobación de los ciudadanos a las gestiones de los gobiernos locales.

De acuerdo a la información publicada por el LOGP en octubre de 2006, los ciudadanos otorgaron una calificación de 2,76 (en una escala de 0 a 5) a la alcaldía de Rodríguez en su tercer año de gestión. Aunque se trata de una calificación baja, es aún más baja la de Salcedo, cuya gestión era desaprobada por 69,8% de la población para la fecha de publicación de la separata, y seguía descendiendo. Se identifica así, una inconformidad respecto a los gobiernos locales, que se dispara con la alcaldía de Cobo, cuyo índice de aprobación es de 2,31. Evidentemente la inconformidad no es gratuita, se debe sobre todo a una percepción ciudadana de poca capacidad para resolver problemas, incumplimiento de las promesas realizadas en campaña (48% de los encuestados opinaban de esta forma refiriéndose a Salcedo), y de presencia de prácticas corruptas, sobre todo para los periodos de Cobo y Salcedo. Este último gobierno cuenta con una particularidad: Además de evidenciarse ante los ciudadanos la existencia de prácticas corruptas, fue el clientelismo otro elemento fuertemente identificado por los mismos. Este elemento se configura como uno de los principales generadores de rechazo ciudadano hacia la política.

Lastimosamente, la presencia de clientelismo no es exclusiva del gobierno de Salcedo; todos los académicos entrevistados coinciden en que es una práctica común al hacer política en la ciudad, entendiéndose por ella “[...] las relaciones de intercambio de prestaciones y contraprestaciones entre quienes, a falta de recursos (clientelas), garantizan lealtad política hacia terceros en razón de su poder económico, político e influencia social”¹⁰⁹. En Cali, asegura Velásquez, la clase política ha mantenido su dominación política y social a través de relaciones clientelares, máxime cuando se trata de población marginada de la ciudad, en tanto es la más dispuesta a contraer lealtades políticas a cambio de la prestación de servicios del Estado que alivien temporalmente sus

¹⁰⁹ Ver Díaz, Eduardo. *El Clientelismo en Colombia*, 1986. p. 19.

necesidades inmediatas¹¹⁰; estos servicios, aunque provengan de la institucionalidad del Estado y del erario, aparecen frente a los ciudadanos como si fueran de propiedad privada de quien los ofrece; son las particularidades del clientelismo¹¹¹, que además perjudican a la participación en tanto la población dependiente pierde la capacidad para organizarse de forma autónoma para perseguir sus intereses.

Lo más preocupante del problema es que actualmente esta clase de prácticas son tan comunes que incluso adoptaron cierto canon de regularidad y normalidad en la ciudad¹¹². De ahí, es entendible que los ciudadanos, además de realizar una evaluación que los lleva a rechazar las dinámicas políticas locales, sientan que las instancias participativas responden a las mismas lógicas, y que los nuevos líderes participativos pueden ser cooptados y comportarse igual. Así pues, al percibir el clientelismo como una práctica recurrente que se consolida como estructura dentro del sistema político local, es normal que el ciudadano considere que esta estructura se repetirá en las demás instancias participativas, y que por tanto, decida, tal y como declararon varios entrevistados, no hacer parte de ejercicios de control, sobre todo, del tipo institucionalizado; lo que explicaría a su vez el éxito relativo de los espacios de comunicación de tipo informal, directo y flexible, impulsados por Rodríguez, tales como asambleas públicas y consejos de seguridad en las comunas. Se cree entonces que este tipo de participación, en tanto no institucionalizada, no será tan fácil de cooptar, y se genera la participación intermitente.¹¹³

Además de la desconfianza hacia los mismos actores participativos, se encuentra la hipótesis ciudadana sobre la poca capacidad que tendrían quienes realizan actividades de control para enfrentarse a este tipo de situaciones, ligadas también con el fenómeno de la corrupción. Tanto el primer como el segundo temor, están fundados, en los casos de algunos de los ciudadanos entrevistados, en experiencias propias, lo que confirmaría la existencia de una evaluación previa al rechazo. Tampoco deben olvidarse aquellas declaraciones por parte de académicos y funcionarios que también perciben la existencia de ambas situaciones.

¹¹⁰ Comparar Velásquez. *Ciudad y Participación*. p. 25.

¹¹¹ Comparar Díaz. *El Clientelismo en Colombia*. p. 36.

¹¹² Corroborado personalmente al presenciar una reunión con Luis Enrique Caicedo, Secretario de educación de John Maro Rodríguez, quien aceptaba la normalidad del clientelismo, al igual que de la corrupción a través del famoso “10%”, sin cuestionarla ni criticarla.

¹¹³ Comparar Velásquez. *Ciudad y Participación*. pp. 75 - 76. p. 186.

Este fenómeno del clientelismo, está ligado, además de la corrupción, a lo que Weber denominó patrimonialismo, sobre todo en el periodo en que se encuentra vigente el mito del civismo descrito por Velásquez. El patrimonialismo se caracteriza por la extensión de la dominación doméstica a la dominación política, siguiendo la segunda los parámetros de la primera, sustentados principalmente en lo económico.¹¹⁴ De esta manera, lo que hace quien domina es, a través del préstamo de su patrimonio, obtener lealtades que aseguran la permanencia de su monopolio político de manera que los favorecidos quedan comprometidos con el señor patrimonial. En este cuadro es fácil visibilizar el contexto de Cali durante la segunda mitad del siglo XX cuando la clase política y empresarial mantiene el imaginario del civismo. Ahora bien, la diferencia con el clientelismo radica en que el patrimonio no necesariamente es de propiedad de quien pretende entablar las relaciones de clientela (patrón), sino que lo más frecuente es que provenga del Estado, sobre todo en forma de servicios que son apropiados privadamente por el patrón.¹¹⁵ Ahora bien, otro elemento latente desde la perspectiva ciudadana, es la prioridad de las lealtades políticas por encima del Estado mismo y sus funciones (característica patrimonial); según Rosalía Correa, directora del Observatorio Cali Visible, esta situación se evidencia sobre todo en los funcionarios que sujetos a lealtades políticas buscan ascender socialmente por medio de este tipo de prácticas.¹¹⁶ De nuevo, son situaciones que generan desconfianza hacia lo político y la participación.

Otro de los elementos de desprestigio de las instituciones y que lleva al ciudadano a dudar sobre la efectividad de los ejercicios de control, es la prolongación de los procesos institucionales que se asocian con la burocracia. Tiene que ver por ejemplo, con el número de quejas que se radican ante organismos de control frente al número de procesos iniciados con respecto a ellas que por lo general sólo alcanza la tercera parte de las mismas,¹¹⁷ y la lentitud en la respuesta. Esa situación se asocia con la presunción de

¹¹⁴ Comparar Weber, Max. “Sociología de la dominación”. En *Economía y Sociedad*, 1997. pp. 756 – 759.

¹¹⁵ Comparar Weber, Max. “Los tipos de dominación”. En *Economía y Sociedad*, 1997. p. 188.

¹¹⁶ Weber llama a esto un cuerpo administrativo patrimonial. Comparar Weber. “Sociología de la dominación”. p. 701.

¹¹⁷ Información suministrada por Jorge Eliécer Ruiz a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4. Debe realizarse de nuevo una excepción con respecto a la Oficina de Control Fiscal Participativo de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, por lo menos en el año 2008. Comparar “Oficina de Control Fiscal Participativo. Trámite de requerimientos comparativos por trimestre”, 2008. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución.

existencia de agentes dentro de las instituciones que se encargan de “obstaculizar las quejas o congelarlas hasta que prescriban”¹¹⁸. De nuevo entonces, se genera una orientación perjudicial para el ejercicio del control, evaluativa por parte de quienes han constatado la situación, y afectiva para todos los demás que reciben la información que se socializa y se internaliza, todo alrededor de la idea de que a pesar que se tome la iniciativa para ejercer control “no pasa nada”. Por ello mismo los funcionarios entrevistados consideran importante, a la hora de capacitar a los ciudadanos, exponerles las razones por las cuales los procesos de respuesta se alargan, y aquellas por las cuales no a todas las quejas se les inicia un proceso.¹¹⁹

El último de los elementos que produce orientaciones perjudiciales para el ejercicio del control ciudadano es el miedo, estrechamente relacionado con el entorno de violencia que empezó a acrecentarse en Cali durante la década de los 80's y el crecimiento del narcotráfico. El CIDSE (Universidad del Valle) en su Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca sobre la inclusión y exclusión política en la región, 1986 – 2007, advierte, retomando a otros autores, que

[...] el ejercicio efectivo de derechos y obligaciones está condicionado por dos factores principales: la seguridad material y la educación de las personas [...]. Los ciudadanos que no cuentan con garantías reales de preservar su vida e integridad física o no poseen la educación necesaria para comprender cuáles son y cómo se ejercen los derechos y deberes, quedan excluidos, de hecho, de la comunidad política, así formalmente estén reconocidos como sujetos de pleno derecho en las normas¹²⁰;

el primer factor se relaciona con el tema del miedo y la violencia, mientras que el segundo tiene que ver con las orientaciones cognitivas.

En el informe se reconoce también la relación estrecha que se generó entre la violencia y el narcotráfico constituyéndose como factor de exclusión política: “[...] el peor impacto [del narcotráfico] siempre ha estado representado por su contribución a generar violencia [...], directa o indirectamente”¹²¹, concluyendo que,

Es claro que las interferencias del narcotráfico en la política han contribuido a desprestigiar aún más una actividad que desde finales del siglo veinte gran parte de los ciudadanos perciben como

¹¹⁸ Información suministrada por Julián Zapata a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

¹¹⁹ Recuérdese además que la idea del control ciudadano promovido en Colombia, que coincide con las propuestas de Barber, tiene que ver con la reunión de fuerzas entre el Estado y la ciudadanía para mejorar la gestión pública y solucionar los problemas de la sociedad.

¹²⁰ Ver Hernández, Jorge. “Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca. Inclusión y Exclusión Política en el Valle del Cauca, 1986 – 2007”, 2007. pp 2 – 3. Documento Electrónico.

¹²¹ Ver Hernández. “Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca. Inclusión y Exclusión Política en el Valle del Cauca, 1986 – 2007”. p 15. Documento Electrónico.

un ámbito contaminado por la corrupción y frecuentado por oportunistas o profesionales del interés propio, con lo cual –casi sobra decirlo–, se le atraviesan obstáculos adicionales al ejercicio efectivo de los derechos políticos.¹²²

A esta perversión de la imagen de la política y la restricción del ejercicio de los derechos políticos, se suma el miedo que produce participar, sobre todo si implica dar cuenta de posibles irregularidades; Cali se ve a sí misma como una ciudad violenta, que comprende tanto violencia política como delincuencia común. Este tipo de escenario se corrobora por ejemplo, con las declaraciones de 4 de los veedores entrevistados, y un ciudadano, de haber sido amenazados debido a su ejercicio del control.

Todo esto ayudaría a entender por qué la participación en ejercicios de control ciudadano es mayoritariamente reivindicativa o contestataria; situación en contravía tanto de las propuestas de Barber, como del propósito planteado para el control ciudadano en Colombia, pues ambas perspectivas apuntan a la reunión de esfuerzos entre Estado y sociedad civil para resolver los problemas colectivos.¹²³

3.1.2. Distribución del ingreso: El problema de la distribución del ingreso tiene que ver directamente con la disponibilidad para participar en ejercicios de control ciudadano, sobre todo de tipo colectivo. Velásquez y González llegan a la misma conclusión: Un ciudadano con menores ingresos está menos dispuesto a participar en esta clase de ejercicios en la medida que se preocupa más por asegurar medios para su subsistencia y la de su familia, y dedica todo su tiempo a ello.¹²⁴ Por otro lado, debe tenerse en cuenta que algunos de los ejercicios de control ciudadano, de nuevo, los de tipo colectivo, demandan recursos tanto económicos para actividades de logística (transporte, fotocopias, llamadas, etc.), como temporales. Además no sólo se percata una lejanía de las instancias de participación por parte de las personas con menores ingresos, sino que ello ocurre con la esfera de lo público y lo político en general, circunstancias que se constataron en las entrevistas realizadas. Ello podría explicar un poco que sean jubilados los que más participen en instancias como las veedurías, pues se trata de personas que cuentan tanto con el tiempo, como con un mínimo de recursos para ello.

¹²² Ver Hernández. “Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca. Inclusión y Exclusión Política en el Valle del Cauca, 1986 – 2007”. p 18. Documento Electrónico.

¹²³ Comparar Barber. *Un lugar para todos*. p. 69.

¹²⁴ Comparar también Velásquez y González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. pp. 355 – 360.

Sin embargo, esta no es la única lectura que puede hacerse de la distribución del ingreso desigual en la ciudad de Cali y su repercusión en el ejercicio del control. También debe tenerse en cuenta otra posibilidad, el uso de las instancias participativas y de control como medio de subsistencia, ya sea a través de prácticas clientelistas (e inclusive extorsivas), o de la venta de servicios de representación de una comunidad a través de los ejercicios participativos, en este caso, de control.¹²⁵ Para el primer escenario, es pertinente traer a colación una de las reflexiones de Weber a propósito de la participación en un contexto patrimonial: Sólo los *honorarios*, aquellos con recursos propios y por tanto disponen de tiempo simultáneamente que son ajenos de cualquier compromiso con algún patrón, son los pertinentes para participar.¹²⁶ Se regresa al punto de partida, las personas con menores ingresos se alejan de los ejercicios participativos.

3.1.3. Lógicas del liberalismo – Expansión de la esfera privada: El liberalismo, afirma Hannah Arendt “ha contribuido a la expulsión de la noción de libertad en la esfera política”¹²⁷, refiriéndose con ello al alejamiento del individuo de la esfera de lo público y lo político, para pasar a concentrarse en la esfera privada, compuesta por la vida social y económica. De hecho, resalta Arendt, en la vida moderna, la esfera privada ha llegado inclusive a eclipsar la esfera política.¹²⁸ Esta sería una de las razones que podría dar cuenta de la baja participación en ejercicios de control.

Tiene que ver directamente con las respuestas por parte de algunos ciudadanos entrevistados que declaraban no estar interesados en los asuntos públicos ni políticos en tanto se remitían a trabajar y vivir cómodamente, en lo posible (lo que a su vez se relaciona nuevamente con la disparidad en la distribución del ingreso). Nuevamente es un factor explicativo para la mayoría de jubilados que componen las veedurías ciudadanas: Se trata de personas que de alguna manera ya tienen resueltos sus problemas económicos (así no tengan niveles de vida altos), o por lo menos aquellos concernientes a su capacidad productiva dentro de la estructura económica formal de la sociedad; es decir, han superado la preocupación obligada por lo económico. Lo que se tiene

¹²⁵ Información suministrada por Jorge Eliécer Ruiz a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

¹²⁶ Comparar Weber. “Sociología de la dominación”. pp. 702 – 704.

¹²⁷ Ver Arendt, Hannah. “¿Qué es la libertad?”. En *Claves de la razón práctica*. Vol. 65 (1996) p. 7.

¹²⁸ Comparar Arendt. “¿Qué es la libertad?”. p. 7.

entonces a partir del liberalismo, es una priorización de las actividades privadas, en algunos casos, exclusivas.

Otra de las situaciones que pueden evidenciarse a raíz de este mismo factor, es la extrapolación de intereses privados a la esfera pública pues allí pueden satisfacerse fácilmente; tendría que ver necesariamente con el fenómeno del clientelismo, y con el del incremento del status social que se estudiará más adelante. De cualquier manera dentro de este aspecto salta a la vista una concepción de ciudadanía diferente a la de Barber quien afirma que ser ciudadano además de derechos, *obligaciones de responsabilidad social*, comprometidos grupalmente con la solución de los problemas públicos.¹²⁹

3.1.4. Población migrante y desplazada: Este factor es una de las explicaciones que algunos ciudadanos otorgan a la ausencia de ejercicios de control por gran parte de la población. Estas personas argumentan que debido a que “el 70% de los caleños son migrantes nacidos en otros sitios del país”¹³⁰, es mínimo el sentido de pertenencia de la totalidad de los habitantes con la ciudad. Pese a ello, deben considerarse algunos aspectos. En primer lugar, no puede afirmarse la imposibilidad de un migrante o un desplazado de generar lazos de pertenencia con un nuevo territorio; ello depende directamente de la producción de imaginarios y sentidos colectivos que se construyen como referentes para él¹³¹. La posibilidad de generación de sentidos de pertenencia se comprueba en las 20 entrevistas realizadas a los ciudadanos corrientes, entre los cuales se encontraban 10 migrantes que a excepción de 1, se sentían “caleños” y afirmaban preocuparse e interesarse por la ciudad.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la condición de desplazamiento implica en la mayoría de los casos, ingresar a las poblaciones más vulnerables de la ciudad, y por tanto, verse afectado por la desigual distribución del ingreso. Por último, es importante no olvidar, a propósito del historiador Edgar Vásquez, que son justamente las oleadas de migraciones y desplazamientos iniciadas en la época de La Violencia y

¹²⁹ Ver, Barber. *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. p. 45. p. 72.

¹³⁰ Ver Alcaldía de Santiago de Cali y Consejería para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz – DESEPAZ. “Evolución reciente y tendencias de desplazamiento forzoso hacia Cali”. p 2. Documento Electrónico.

¹³¹ Argumento expuesto por Fabio Velásquez a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

potenciadas durante la industrialización de la ciudad en las décadas de los 50's y 60's, las que permitieron construir la ciudad que hoy es Cali.¹³²

3.2. LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA

3.2.1. Participación comunitaria sobre participación política: Tal vez sea este factor uno de los que ha quedado más claro a lo largo del presente documento, motivo por el cual no se insistirá mucho en él; lo que sí debe resaltarse es que si bien se registran niveles aceptables de participación comunitaria, esta modalidad cuenta con una falencia, el impedimento de una visión de ciudad en la medida en que la participación se restringe a los límites del barrio o la comuna y en concordancia con temáticas que no cuestionan estructuralmente las dinámicas irregulares del sistema político local.

3.2.2. Lógicas del liberalismo – Intereses particulares: Otra de las características de la participación en los ejercicios de control es la satisfacción de intereses particulares a través de tal ejercicio. A lo largo de la investigación se encontraron tres formas principales de cómo se manifiestan esta clase de intereses particulares o particularistas, como los denominan Velásquez y González. En primer lugar se encuentra la búsqueda de status; se trata de aquellas personas que incursionan en participación por proyectarse como líderes locales y hacerse visible. Esta situación no es del todo perjudicial, pero sí lo es cuando la figura de quien ha fortalecido su status impide que otras personas se vinculen, o cuando desemboca en rivalidades con otros líderes que subestiman e invalidan su trabajo mutuamente.

En segundo lugar, se encuentra la posibilidad que los participantes terminen cooptados por figuras políticas tradicionales e ingresen a las redes clientelares, ya sea para aliviar sus necesidades individuales más próximas, o para ascender políticamente por medio de “contactos”. En este caso tendríamos una participación concebida para solucionar problemas particulares inmediatos, más que para solucionar los problemas de una comunidad; que a su vez genera desconfianza de los ciudadanos ante la participación. Una última modalidad distinguida tiene que ver con la participación en

¹³² Comparar Vásquez, Edgar. En *Historia de Cali en el siglo XX*, 2001. pp. 4 – 5.

ejercicios de control ciudadano solamente para proyectarse públicamente y que funcione como trampolín hacia una carrera política. El caso más representativo durante el periodo de estudio es el de Cali Vive y Huella Ciudadana, dos de las iniciativas que impulsaban la revocatoria de Salcedo. Si bien desde el principio la ciudadanía veía en Huella Ciudadana un interés electoral debido a la dirigencia de Margarita Londoño, política de la región, la sorpresa la dio Cali Vive, la más popular de las iniciativas, y que además se promulgaba a sí misma como un movimiento cívico exento de cualquier interés político¹³³; sin embargo para las elecciones de 2007 Cali Vive lanzó candidatos al Concejo Municipal y las JAL. Ahora bien, es importante aclarar que lo criticable aquí no es la participación en política, sino la mera instrumentalización de las actividades de control, instrumentalización que es percibida por los ciudadanos y los lleva a alejarse de este tipo de espacios.

El problema de fondo aquí, es la falta de un pensar ciudadano; de la “[...] confrontación permanente entre el *yo* como ciudadano y el *otro* como ciudadano, [que obliga] a pensar en común [...]”¹³⁴; de la conciencia del *nosotros*; tiene que ver con la categoría de la ciudadanía pues “ser ciudadano equivale a participar de forma consciente, que presume la concienciación y el compromiso en actividad con los demás”¹³⁵. Por supuesto no en todas las ocasiones se tratará de la falta de conciencia sobre el *nosotros* de Barber pues como se ha visto, los sujetos pueden ver en la participación la solución a sus problemas más inmediatos que no son atendidos por el Estado.

3.2.3. Limitado apoyo estatal: Una última característica que afecta la participación es el limitado apoyo estatal que se traduce en una promoción parcial de los mecanismos de control principalmente por parte de los gobiernos locales; una actitud reacia por parte de quienes van a ser controlados; y la limitada ayuda logística para quienes se organizan en veedurías ciudadanas. Respecto a la primera modalidad, no pueden desconocerse los avances en materia de control ciudadano a nivel del gobierno local, sobre todo en la institución de las veedurías, que en parte se debe al empuje del Grupo de Investigación de la Universidad del Valle; sin embargo, no puede tampoco ignorarse que esta clase de avances depende de la voluntad política de los gobernantes.

¹³³ Información suministrada por Carlos Andrés Ruiz a través de entrevista. Ficha Técnica: Anexo 4.

¹³⁴ Ver Barber. “Democracia fuerte”. p. 292.

¹³⁵ Ver Barber. “Democracia fuerte”. p. 293.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es la generación de espacios de debate público y comunicación directa de la ciudadanía. Tales espacios estuvieron presentes durante el gobierno de Rodríguez con carácter de informalidad, pero desaparecieron durante el gobierno de Salcedo; por su parte, Tafur se concentró en fortalecer la lucha contra la corrupción desde el interior de la alcaldía. Algo parecido ocurre con los organismos de control, pues su accionar depende de la voluntad política del personero o contralor de turno,¹³⁶ destacándose la labor de Portocarrero en la Contraloría Municipal, por lo que no puede decirse que la ausencia de promoción del ejercicio del control ciudadano es una constante de todas las instituciones estatales.

La existencia de obstáculos por parte del Estado a la hora de ser controlado, sí es una constante en opinión tanto de veedores, como de sujetos que tienen relación directa con el Estado y abogados que emanan y realizan seguimiento a procesos de control. Este tipo de actitudes se materializa según ellos, en la poca atención prestada a miembros de las ligas de la salud, la dificultad para obtener información, o las largas a los procesos que terminan prescribiendo. Este tipo de actitud impide que se desarrollen ejercicios de control de acuerdo a lo presupuesto: la conjunción de esfuerzos entre ciudadanos y Estado para la mejora de la gestión pública, provocando al mismo tiempo participación de tipo contestatario, mientras se afianza la idea colectiva del poco alcance que tienen esta clase de iniciativas ciudadanas. Por último, se encuentra el apoyo logístico, relacionado también con la voluntad política. La falta de este apoyo, aseguran los veedores, hace más ardua su labor, e impide que otras personas dispuestas a participar, pero que se dan cuenta de las dificultades que ello implica, decidan hacerlo.

Finalmente, lo que se constata en las tres modalidades de apoyo limitado por parte del Estado, es, en términos de Barber, un gobierno débil que forja con dificultad “una asociación gobierno - sociedad civil, solicitando voluntarios para actuar como ciudadanos que comparten con su gobierno la responsabilidad de resolver los problemas públicos y locales [...]”¹³⁷.

¹³⁶ Los veedores entrevistados afirman que el actual personero (al igual que el actual alcalde) no ha retomado el trabajo con ellos.

¹³⁷ Ver Barber. *Un lugar para todos*. p. 69.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Jacqueline Peschard Doctora en Ciencias Sociales, es una de las sociólogas contemporáneas que se ha dedicado al estudio de la cultura política. En 1994 publicó *La cultura política democrática*, donde realiza un recuento de los estudios realizados al respecto y puntualiza los aspectos más importantes sobre la temática; estos acercamientos serán tomados en cuenta para concluir esta investigación.

Como ya se expuso con anterioridad, se entiende por cultura política “el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político”¹³⁸; Peschard no se aleja mucho de esta concepción al definir cultura política como aquellos “valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito político, configuran la percepción subjetiva que tiene la población respecto al poder”.¹³⁹

Peschard señala que para que un sistema político democrático funcione como debería, necesita de una cultura política democrática arraigada en los ciudadanos. Pues bien, como se ha visto a lo largo del presente documento, aunque no puede desconocerse la existencia de agentes participativos fuertes, conscientes del *nosotros* que comprende el ser ciudadano, no puede hablarse de la presencia de una cultura política democrática predominante en Cali (por lo menos respecto a la temática del control ciudadano), pues tal afirmación implicaría desconocer la robusta presencia de culturas políticas *parroquiales* y de *súbditos* que conviven con aquella *participante*. En otras palabras, no puede identificarse una cultura cívica respecto a ejercicios de control ciudadano, lo que por supuesto no imposibilita que exista en el futuro en la medida que el porcentaje de participantes (no particularistas) aumente.

En segundo lugar, para que la cultura política democrática se propague, las estructuras estatales deben propiciarla al moldear las instituciones a las nuevas demandas participativas por parte de los ciudadanos. Aunque tal promoción existe formalmente en Colombia desde la Reforma de 1986, y sobre todo desde la Constitución Política de 1991, poniéndose a disposición ciudadana toda una diversidad de instrumentos a través

¹³⁸ Ver Almond y Powell. “Estructura y cultura políticas”. p. 50. Comparar también Almond y Verba. *The Civic Culture*. p. 16.

¹³⁹ Ver Peschard. *Cultura Política Democrática*. p. 9.

de los cuales participar y ejercer control, en la mayoría de los casos su promoción real depende de la voluntad política de los gobernantes, quienes deciden qué instrumentos promocionan y en qué medida lo hacen (pues en muchos casos los ciudadanos dispuestos a participar no cuentan con información sobre cómo hacerlo). El primer capítulo tenía como objetivo exponer precisamente eso, cuáles de los mecanismos dispuestos legalmente para ejercer control ciudadano (ver Anexo 2) eran promovidos en la ciudad durante el periodo de estudio, llegándose a la conclusión que son las veedurías ciudadanas las más promovidas por el Estado, y que en ocasiones la iniciativa proviene de comunidades académicas más que de los gobiernos mismos. Este contexto puede asimilarse desde Barber con un gobierno que no es lo suficientemente *fuerte* en su función de afianzar la democracia participativa.

La función de las estructuras del Estado en cuanto a promoción de una cultura democrática no se restringe a la generación formal de espacios participativos y la publicación de información sobre ellos, aclara Peschard que también tiene que ver con un comportamiento democrático por parte de las mismas estructuras estatales.¹⁴⁰ Este tipo de comportamiento es poco visible en Cali, proyectándose por el contrario prácticas clientelistas y corruptas que restringen la posibilidad de participación mientras que producen orientaciones evaluativas y afectivas de rechazo hacia lo público, que por un lado disminuyen las motivaciones para ejercer control ciudadano, y por el otro, producen participación y control intermitente (por el temor a la cooptación) o contestatario (donde el Estado es el enemigo). Por último las orientaciones afectivas de rechazo se reproducen por medio de la socialización latente,¹⁴¹ de manera que los jóvenes, que tal vez no han tenido muchos acercamientos con el Estado, ni oportunidades para realizar sus propias evaluaciones, adoptan las mismas conductas.

Otro de los factores que obstaculiza la generación de una cultura política democrática y cívica, es la permanencia de elementos como el patrimonialismo y las diferencias económicas entre la población; el patrimonialismo en la medida que impide el empoderamiento de ciudadanos que se organizan para interactuar con el Estado, y las diferencias económicas porque, como ya se vio, la preocupación por las necesidades

¹⁴⁰ Comparar Peschard. *La Cultura Política Democrática*. pp. 22 – 23.

¹⁴¹ Comparar Peschard. *La Cultura Política Democrática*. pp. 41 – 42.

materiales disminuye la disponibilidad y la capacidad para participar, desmintiendo el supuesto liberal acogido por Almond y Verba sobre la posibilidad para todos los individuos de ejecutar sus derechos políticos en la misma medida a pesar de sus disimilitudes en la esfera privada. El patrimonialismo se constituye además como caldo de cultivo para las prácticas clientelistas y corruptas que producen a su vez más rechazo.

En términos reales la autora asegura que una cultura política democrática no tiene que verse reflejada necesariamente en una población mayoritariamente participativa (situación poco común inclusive en sociedades que se toman como punto de referencia para ello), sino en el convencimiento, por parte de los ciudadanos, de que si así lo desean pueden intervenir fácilmente en el funcionamiento del sistema político, y para este caso concreto, en la mejoría de la gestión pública a través del control ciudadano. Pues bien, es casi una constante entre los ciudadanos entrevistados, sean o no partícipes de ejercicios de control, la percepción de la dificultad de obtener respuesta por parte del Estado en asuntos de control; lo que prima entonces es la desconfianza hacia el sistema político local.

Ahora bien, saliendo ya del aspecto referido a las estructuras estatales y su promoción de la cultura política democrática, se encuentra un elemento adicional visibilizado en esta investigación, e identificado también por Peschard: El componente pragmático de los ciudadanos que en este documento se atribuye a las lógicas del liberalismo a ultranza. Este pragmatismo se manifiesta en la presencia cada vez mayor de cálculos costo – beneficio por parte de los individuos, que dejan de lado los llamados a la solidaridad y trabajo conjunto que existía en los 60's cuando surgen los primeros estudios sobre cultura política.¹⁴² En el caso específico de Cali tal pragmatismo se puede evidenciar, o bien en el disminuido interés por participar en ejercicios de participación y control, o por otro lado, en la instrumentalización de esta participación para obtener beneficios particulares o resolver necesidades inmediatas (en este último caso podría responder más a la desigualdad en la distribución del ingreso que a la lógica del liberalismo).¹⁴³ De nuevo, este tipo de comportamientos generan desconfianza de los ciudadanos hacia las instancias institucionalizadas de control, de allí que exista una

¹⁴² Comparar Peschard. *La Cultura Política Democrática*. p. 33.

¹⁴³ Comparar Peschard. *La Cultura Política Democrática*. p. 17.

tendencia a optar, si participan, por instancias informales para ello. Cabe resaltar que de este segundo escenario surge una variante a la que se le otorgó la etiqueta de cultura política *participante*, haciendo la salvedad de que se trataba de participación comunitaria, y no ciudadana, en tanto no son cuestionadas estructuralmente las dinámicas irregulares del sistema político local y no tiene en cuenta una visión de ciudad a la hora de ejecutarse; se trata de aquella participación en aras de obtener mejoras en la calidad de vida material ya sea para la cuadra, barrio o comuna.

Por supuesto, no todo el escenario es precario. A lo largo de la investigación se encontraron espacios de participación en ejercicio de control, inclusive promovidos por los mismos ciudadanos y que corresponden a aquella ciudadanía fuertemente democrática de Barber, que es capaz de auto organizarse y a partir de su iniciativa emitir demandas al Estado, e inclusive trabajar conjuntamente con él. Escenarios como estos son los Desayunos Cívicos, tomando en cuenta por supuesto a los ciudadanos realmente activos en ellos; los demás, como se vio anteriormente son originarios de gremios empresariales y ONG's, aunque principalmente provienen del trabajo de instituciones académicas. Ahora bien, si la participación o el aprovechamiento de ellos es aún deficiente debido a cierta apatía ciudadana por lo público, lo político y la participación, esto no le resta valor a su existencia.

Así mismo, existen avances en el fortalecimiento de “instituciones diseñadas para facilitar una continua participación cívica”¹⁴⁴ por parte del Estado, tal y como Barber estima necesario para un gobierno fuertemente democrático. Entre estos avances necesariamente tendría que destacarse el de Contraloría Municipal y la Cámara de Comercio de la ciudad en materia de control fiscal participativo y veedurías ciudadanas.

A pesar de las falencias de estos escenarios, su existencia comprueba que es posible fortalecer paulatinamente una cultura política favorable para la participación en control ciudadano; para lograrlo se considera prioritario alterar las actuales orientaciones de desconocimientos, apatía y rechazo hacia lo público, lo político y la participación, a través de procesos de resocialización, resocialización que tendría que apostar por la creación de conciencia sobre, el *nosotros* que se encuentra detrás de cada ciudadano; la

¹⁴⁴ Ver Barber. “Democracia fuerte”. *La democracia en sus textos*. p. 290.

afectación colectiva de las acciones perpetradas en la esfera pública; la necesidad de los procesos de participación igualmente *colectivos* (dado el individualismo y la dificultad de asociarse para cooperar); y por supuesto, los beneficios de la participación en ejercicios de control y la forma de ejecutarlos. Peschard indica lo que se necesita para lograrlo: En primer lugar una difusión amplia de las ideas propuestas, seguido de un alto grado de exposición del individuo a ellas; en tercer lugar, la posesión por parte de las ideas difundidas, de cierta clase de prestigio que se sustente en los logros alcanzados gracias a ellas; y por último, un agente propagador que goce de prestigio o peso social entre la población.¹⁴⁵ Si bien no es una tarea fácil, sí se trata de una tarea necesaria para reactivar y fortalecer el compromiso del ciudadano y su sentido de responsabilidad con el funcionamiento del sistema político, mientras que simultáneamente se le incentiva a exigir y ejercer los derechos que le fueron otorgados por la plataforma participativa de la Constitución del 91.

Evidentemente, y a pesar que los teóricos clásicos de la cultura política consideren que la resocialización gestaría los cambios necesarios en el sistema político en cuanto tal, esa es sólo una pequeña parte de la tarea, pues sería fútil tratar de convencer a alguien de las virtudes de un proceso si sólo ve sus falencias.

Lo que queda claro en esta investigación es que si aun la participación registrada en ejercicios de control es baja, ello se debe a la desconfianza fundamentada que tienen los ciudadanos sobre su sistema político local,¹⁴⁶ y la decepción respecto al funcionamiento de las instancias participativas insertadas desde 1986 a nivel municipal.¹⁴⁷ Por ello es más que necesaria la eliminación de aquellos factores estatales que causan orientaciones de desconocimiento, desconfianza y decepción hacia el sistema político y la participación, como el clientelismo y la actitud reacia de los servidores públicos a ser controlados. Evidentemente es una labor más ardua que la primera, pero si se avanza en ella se estará más cerca de aquello a lo que muchos llaman democracia.

¹⁴⁵ Comparar Peschard. *La Cultura Política Democrática*. p. 45.

¹⁴⁶ Comparar también Sanabria, Pablo. “La agenda Pública y el futuro de Cali”, 2007. Documento Electrónico.

¹⁴⁷ Comparar Velásquez. “Gestión de servicios públicos y participación en Colombia”. En *Boletín Socioeconómico*. p. 67.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park (California): Sage Publications, 1989.
- Ávila, Armando; Montilla, Omar de Jesús y Mafla, Maximino. *La institucionalidad de la veeduría*. Cali: Universidad Libre de Colombia – Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción, 2004.
- Ávila, Armando; Montilla, Omar de Jesús y Mafla, Maximino. *La veeduría como mecanismo de participación ciudadana*. Cali: Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción, 2001.
- Barber, Benjamin. *Un lugar para todos*. Traducido por Carlos Ossés. Barcelona: Paidós, 2000.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Política y Sociedad*. Traducido por José Florencio Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Dahl, Robert. *La democracia*. Traducido por Fernando Vallespín. Madrid: Taurus, 1999.
- _____. *La poliarquía*. Traducido por Julia Moreno San Martín. México: Red Editorial Iberoamericana, 1999.
- Díaz, Eduardo. *El clientelismo en Colombia*. Bogotá: El Áncora, 1986.
- Flores d'Arcais, Paolo. *El soberano y el disidente*. Traducido por Carlos Gumpert. Madrid: Ediciones de Intervención Cultural, 2003.
- Medina, Medófilo. *Nuevas formas de participación política*. Bogotá: FESCOL, 1996.

Moncada, Roberto y Martínez Luz Dary. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. USAID. Bogotá: Casals & Associates Inc, 2003.

Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. USAID. Bogotá: Casals & Associates Inc, 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática*. 4ta Edición. México: Instituto Federal Electoral, 2001.

Rodríguez, Libardo. *Derecho administrativo*. 12ava Edición. Bogotá: Temis, 2000.

Velásquez, Fabio. *Ciudad y participación*. Cali: Universidad del Valle, 1996.

Velásquez, Fabio y González Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona, 2003.

Capítulos o artículos en libros

del Águila, Rafael. “Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense”. En: del Águila, Rafael (et al). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 2003. 15 – 48.

Almond, Gabriel y Powell, GB. “Visión general”. En: Almond, Gabriel y GB, Powell, GB. *Política Comparada*. Traducido por Juan Francisco Marsal. Buenos Aires: Paidós, 1972. 23 – 43.

_____. “Estructura y cultura políticas”. En: Almond, Gabriel y GB, Powell, GB. *Política Comparada*. Traducido por Juan Francisco Marsal. Buenos Aires: Paidós, 1972. 44 – 69.

- Almond, Gabriel. “Democracia y cultura cívica”. En: del Águila, Rafael (et al). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 2003. pp. 343 – 374.
- Barber, Benjamín. “Democracia fuerte”. En: del Águila, Rafael (et al). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 2003. pp. 281 – 296.
- Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En: David Easton (comp.). *Enfoques sobre teoría política*. Traducido por José Rovira. 2da Edición. Buenos Aires: Amorrortu, 1973. 216 - 231.
- FESCOL. “Presentación”. En: Londoño, Juan Fernando (et al). *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá: FESCOL, 1997. 9 – 12.
- García, Elena. “El discurso liberal: democracia y representación”. En: del Águila, Rafael (et al). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 2003. 115 – 156.
- García, Soledad y Steven, Lukes. “Introducción”. En: García Soledad y Steven, Lukes (comp.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Traducido por José Manuel Álvarez. Madrid: Siglo XXI, 1999. 1 – 14.
- Linz, Juan. “Teoría de la democracia”. En: del Águila, Rafael (et al). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 2003. 225 – 266.
- Leal, Francisco y Dávila, Andrés. “Clientelismo, nación, región y crisis política”. En: Leal, Francisco y Dávila, Andrés. *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. 2da Edición. Bogotá: Universidad Nacional – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 1991. 15 - 32.
- Leal, Francisco y Dávila, Andrés. “El sistema político del clientelismo”. En: Leal, Francisco y Dávila, Andrés. *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. 2da Edición. Bogotá:

Universidad Nacional – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 1991. 35 - 101.

Londoño, Juan Fernando. “Aproximación a la democracia participativa”. En: Londoño, Juan Fernando (et al). *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá: FESCOL, 1997. 13 – 26.

Procacci, Giovanna. “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del bienestar”. En: García Soledad y Steven, Lukes (comp.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Traducido por José Manuel Álvarez. Madrid: Siglo XXI, 1999. 15 – 44.

Restrepo, Luis Alberto. “La participación ciudadana: ¿participación tutelada o participación abierta?”. En: Londoño, Juan Fernando (et al). *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá: FESCOL, 1997. 27 – 38.

Rivero, Ángel. “El discurso republicano”. En: del Águila, Rafael (et al). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 2003. 48 – 114.

Somers, Margaret. “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico”. En: García Soledad y Steven, Lukes (comp.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Traducido por José Manuel Álvarez. Madrid: Siglo XXI, 1999. 217 – 234.

Vallespín, Fernando. “El discurso de la democracia radical”. En: del Águila, Rafael (et al). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 2003. pp. 157 – 196.

Vásquez, Edgar. “Introducción”. En: Vásquez, Edgar. *Historia de Cali en el siglo 20*. Cali: Universidad del Valle, 2001. 1 – 6.

Vásquez, Edgar. “Cali: Entorno regional en el siglo XX”. En: Vásquez, Edgar. *Historia de Cali en el siglo 20*. Cali: Universidad del Valle, 2001. 7 – 40.

Velásquez, Fabio. “El espacio público en Cali: del mito purificador del civismo a la privatización de la vida urbana”. En: Murillo, Gabriel y Gómez, Victoria (comp.). *Redefinición del Espacio Público. Eslabonamiento Conceptual de las Políticas Públicas en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005. 121 - 138.

Walzer, Michael. “Democracia y sociedad civil”. En: del Águila, Rafael (et al). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza, 2003. pp. 375 – 394.

Weber, Max. “Los tipos de dominación”. En: Max, Weber. *Economía y sociedad*. Traducido por José Medina (et al). 2da Edición. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997. 170 – 213.

Weber, Max. “Sociología de la dominación”. En: Max, Weber. *Economía y sociedad*. Traducido por José Medina (et al). 2da Edición. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997. 695 – 1024.

Zuluaga, Francisco. “Prólogo”. En: Vásquez, Edgar. *Historia de Cali en el siglo 20*. Cali: Universidad del Valle, 2001.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Arendt, Hannah. “¿Qué es la libertad?”. En *Claves de Razón Práctica*. Madrid. Número 65. (septiembre de 1996): 2 – 13.

Flores d’Arcais, Paolo. “Hannah Arendt. Una actualidad anacrónica”. En *Claves de Razón Práctica*. Madrid. Número 65. (septiembre de 1996): 56 – 61.

Velásquez, Fabio. “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”. En *Revista Foro*. No 1. (septiembre de 1986): 16 – 25.

_____. “Gestión de servicios públicos y participación en Colombia”. En *Boletín Socio Económico*. No. 29, (diciembre de 1995): 19 - 32.

_____. “Una democracia participativa para Colombia”. En *Revista Foro*. No. 16. (1991): 60 – 72.

Velásquez, Fabio y Muñoz, María Teresa. “Vida Local y Participación Ciudadana”. En *Boletín Socio Económico*. No. 23, (marzo de 1992): 19 - 32.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Martínez, Diego. “¿Feliz año nuevo?”. *El País* (enero 4 de 2008). Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.elpais.com.co/historico/dic212007/OPN/opi03.html>

“¿Qué pasa con Cali?”. *Semana* (agosto 12 de 2006). Editorial. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página Web: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=98919

Restrepo, Marcela. “Movilización ciudadana en Cali por la revocatoria de Apolinar Salcedo”. *Voltairenet.org. Red de Prensa No Alineados* (marzo 9 de 2006). Consulta realizada en julio de 2008. Disponible en la página Web: voltage.net.org/article136492.html

“Una mafia política, principal sospechosa del asesinato de Cali”. *El Mundo* (marzo 19 de 2002). Consulta realizada en marzo de 2008. Disponible en la página Web: <http://w3.el-mundo.es/papel/2002/03/19/mundo/1120866.html>

“Veedurías, los ojos de los ciudadanos contra la corrupción”. *El País* (enero 22 de 2009). Consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.elpais.com.co/paionline/notas/Noviembre132006/veedurias.html>

Otros documentos

Alcaldía de Santiago de Cali. “Informe de gestión 2001 – 2003”. s.p.i.

_____. “Rendición de cuentas 2006”. s.p.i.

_____. “Rendición de cuentas 2006”. s.p.i.

Alcaldía de Santiago de Cali – Consejería para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz (DESEPAZ).
“Evolución reciente y tendencias del desplazamiento forzoso hacia Cali”. Consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página Web: www.cali.gov.co/publico2/gobierno/Desepaz/politicapublica.pdf

Álvarez, Adolfo. “El proceso de revocatoria al mandato del alcalde de Cali”, abril 6 de 2006. Consulta realizada en septiembre de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc20060411/articulo03.pdf>

Cali Cívico. “Quiénes somos”. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.calicivico.org/quienes-somos/>

Cali Cómo Vamos. “Qué es el control ciudadano y su aporte al desarrollo”. Consulta realizada en noviembre de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.calicomovamos.org.co/images/Documentos/Boletines/boletin3/el%20control%20ciudadano%20y%20su%20aporte%20al%20desarrollo.pdf>

Cali Vive. “¿Por qué debemos revocar el mandato de Apolinar Salcedo?”. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página Web: <http://calivive.Webcindario.com/index.php?section=porque>

Concha, Gonzalo. “Diez Desayunos Cívicos en Cali”. (25 de agosto de 2008). Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.sipaz.net/noticias.shtml?x=8498>

Concha, Gonzalo. “Madrugándole a la Cali que queremos”. Documento suministrado por Gonzalo Concha, Cali, 2008.

Congreso de la República. “Decreto 1 de 1984. Código Contencioso Administrativo”. República de Colombia. Bogotá, 1984.

_____. “Decreto 1416 de 1990. Por el cual se dictan normas relativas a la organización y establecimiento de las modalidades y formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud”. República de Colombia. Bogotá, 1990.

_____. “Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. República de Colombia. Bogotá, 1994.

_____. “Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. República de Colombia. Bogotá, 1994.

_____. “Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia. Bogotá, 1994.

_____. “Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia. Bogotá, 1998.

_____. “Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia. Bogotá, 1998.

_____. “Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”. República de Colombia. Bogotá, 2003.

Contraloría Municipal de Santiago de Cali. “Convenio de cooperación para el fortalecimiento del control fiscal participativo suscrito entre la Contraloría General de Santiago de Cali y el Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Educación Municipal”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución, Cali, 2008.

_____. “De qué se quejan los caleños”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución, Cali, 2008.

_____. “Encuesta de satisfacción ciudadana. Oficina Control Fiscal Participativo. Comuna 12”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución, Cali, 2008.

_____. “Formato atención y seguimiento a requerimientos ciudadanos”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución, Cali, 2008.

_____. “Instructiva de procedimiento de participación ciudadana”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución, Cali, 2008.

_____. “Informe: Proyecto asistencia en la construcción y fortalecimiento de un modelo de organización, estructuración y articulación de las veedurías existentes en el Municipio de Santiago de Cali”. Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página Web: www.contraloriacali.gov.co/archivos-pdf/auditorias/vigencia%202007/dtcentral/veedurias_ciudad.doc

_____. “Oficina de Control Fiscal Participativo. Trámite de requerimientos comparativos por trimestre”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución, Cali, 2008.

_____. “Requerimientos trasladados por direcciones operativas o técnicas”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución, Cali, 2008.

_____. “Total requerimientos de febrero 15 a noviembre 30 de 2008”. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución, Cali, 2008.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). “Guía para la rendición de cuentas de la administración pública a la ciudadanía”. 2005. Consulta realizada en febrero de 2009. Disponible en la página Web: www.dafp.gov.co/Documentos/rendicioncuentas.pdf

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). “Control Político y Concejo Municipal”. 30 de mayo de 2003. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/Material%20Apoyo%20VdC%20Mayo2003.doc>

_____ . “Control Político y Concejo Municipal”.
30 de abril de 2004. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página
Web:
[http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/Material%20ControlPolitico_V
DC%20Abril30_2004.doc](http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/Material%20ControlPolitico_VDC%20Abril30_2004.doc)

_____ . “Transparencia y control ciudadano en la
gestión pública”. 24 de febrero de 2006. Consulta realizada en febrero de 2008.
Disponible en la página Web:
[http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/Modulo%20Transparencia%20
y%20Control%20ciudadano%20en%20la%20gestion%20publica%20Feb24_2006.doc](http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/Modulo%20Transparencia%20y%20Control%20ciudadano%20en%20la%20gestion%20publica%20Feb24_2006.doc)

_____ . “Rendición de cuentas y el papel del
Concejo Municipal”. 20 de julio de 2007. Consulta realizada en febrero de 2008.
Disponible en la página Web:
[http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/MODULO%20RENDICION
%20DE%20CUENTAS%20FINAL%2027%20JULIO%5B1%5D.doc](http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/MODULO%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20FINAL%2027%20JULIO%5B1%5D.doc)

“Fabio Velásquez”. Consulta realizada en febrero de 2009. Disponible en la página Web:
[http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponentes/fabio_velasquez.ph
p](http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponentes/fabio_velasquez.php)

Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). “Informe especial – El periodismo en
Buenaventura”. 12 de septiembre de 2007. Consulta realizada en marzo de 2008.
Disponible en la página Web: [http://www.flip.org.co/documentos/249-
informe_buenaventura.doc](http://www.flip.org.co/documentos/249-informe_buenaventura.doc)

Hernández, Jorge. “Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca. Inclusión y
Exclusión Política en el Valle del Cauca, 1986 – 2007”. Centro de Investigación y
Documentación Socioeconómico (CIDSE) – Universidad del Valle. Consulta
realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página Web: www.idhvalle-

pnud.org/documentos/INCLUSION_Y_EXCLUSION_POLITICA_EN_EL_VAL
LE_DEL_CAUCA.pdf

Laboratorio de Observación a la Gestión Pública (LOGP) y Observatorio Cali Visible. “Así Vemos a Cali”. Octubre de 2005. Consulta realizada en noviembre de 2008. Disponible en la página Web: <http://calivisible.puj.edu.co/portal/images/stories/asivemoscali.pdf>

_____ . “Así Vemos a Cali”. Edición 2. Octubre de 2006. Consulta realizada en noviembre de 2008. Disponible en la página Web: <http://calivisible.puj.edu.co/portal/images/stories/boletinasivemosacali2.pdf>

Observatorio de Políticas Públicas (Polis). “Boletín”. No 1, Año 1. Octubre de 2006. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.icesi.edu.co/polis/publicaciones/icesi-boletin-polis-001-icesi.pdf>

Personería de Santiago de Cali. “Informe de Gestión y Seguimiento al Plan de Desarrollo 2004 – 2007”. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución, Cali, 2008.

_____ . “Informe al Concejo de Cali 2006”. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución, Cali, 2006.

_____ . “Acta de reunión jornada de rendición de cuentas, informe de gestión Dr. Adolfo León López Giraldo Personero Municipal Santiago de Cali 2004 - 2008”. Documento suministrado por el Departamento de Planeación de la institución, Cali, 12 de febrero de 2008.

Sanabria, Pablo. “La agenda pública y el futuro de Cali”. 2007. Observatorio de Políticas Públicas (Polis) – Universidad ICESI. Consulta realizada en diciembre de 2008.

Disponible en la página Web:
http://www.icesi.edu.co/polis/publicaciones/Articulo_interaccion.pdf

Universidad Nacional de Colombia. “Control social a la gestión pública. Diplomado”. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página Web:
www.escueladecontrolsocial.net/un/images/M_images/modulo/presentacion.pdf

Páginas Web institucionales y banco de datos en línea

Alcaldía de Santiago de Cali. “Alcaldía Municipal implanta el Observatorio de la Conducta Oficial” (2 de marzo de 2006). Consulta realizada en julio de 2008. Disponible en la página Web:
<http://www.cali.gov.co/index.php?servicio=Noticias&funcion=ver&id=5668>

_____. “Estructura Orgánica”. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página Web:
<http://www.cali.gov.co/corporativo.php?id=1519&dPrint=1>

_____. “Participación Ciudadana”. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.cali.gov.co/Participacion.php>

_____. “Canales de participación”. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.cali.gov.co/corporativo.php?id=43>

_____. “¿Porqué denunciar la corrupción?”. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página Web:
<http://www.cali.gov.co/corporativo.php?id=2246>

_____. “¿Qué es la participación ciudadana?”. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página Web:
<http://www.cali.gov.co/corporativo.php?id=2262>

_____. “Sistema QAP”. Consulta realizada en febrero de 2008.
Disponible en la página Web: <http://www.cali.gov.co/Participacion.php>

Cali Visible. “¿Qué es Cali visible?”. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la
página Web:
http://calivisible.puj.edu.co/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=54

Cámara de Comercio de Cali – CCC. “Cali Cómo Vamos”. Consulta realizada en diciembre de
2008. Disponible en la página Web: <http://www.ccc.org.co/comovamos.html>

Concejo de Santiago de Cali. “Participación Ciudadana”. Consulta realizada en febrero de 2008.
Disponible en la página Web: <http://www.concejodecali.gov.co/seccion.asp?id=568>

Contraloría General de Santiago de Cali. “Oficina Asesora de Participación y Veeduría
Ciudadana - informe de la audiencia de control fiscal participativo de la comuna 7, del
8 de octubre de 2005”. Consulta realizada en febrero de 2008. Disponible en la página
Web: <http://www.contraloriacali.gov.co/participacion.htm>

_____. “Oficina Asesora de Participación y Veeduría
Ciudadana - audiencia de control fiscal participativo comuna 18”. Consulta realizada
en febrero de 2008. Disponible en la página Web:
<http://www.contraloriacali.gov.co/participacion.htm>

Corporación Transparencia por Colombia. “Control ciudadano”. Consulta realizada en marzo
de 2008. Disponible en la página Web:
<http://www.transparenciacolombia.org.co/CONTROLCIUDADANO/Seguimiento aConcejos/tabid/transparencia//tabid/transparencia//tabid/69/Default.aspx>

_____ . “Seguimiento a Concejos Municipales y Distritales”. Consulta realizada en marzo de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.transparenciacolombia.org.co/CONTROLCIUDADANO/Seguimiento aConcejos/tabid/150/Default.aspx>

Corporación Corte Social. “Corporación Corte Social. Objetivos”, 2007. Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.cortesocial.org/objetivos.html>

Departamento Nacional de Planeación. “Encuesta Nacional de Victimización: Bogotá, Cali y Medellín”. Septiembre 15 de 2004. Consulta realizada en marzo de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.paho.org/CDMEDIA/FCHGTZ/Enlaces/Violencia/Colombia%20victimizacion%20conclusiones%2016-09-04.pdf>

Observatorio de Políticas Públicas (Polis). “Quiénes somos”. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página Web: http://www.icesi.edu.co/polis/quienes_somos.html

_____ . “Nuestros instrumentos”. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página Web: http://www.icesi.edu.co/polis/nuestros_instrum.html

Personería de Santiago de Cali. “Marco legal”. Consulta realizada en septiembre de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.personeria-cali.gov.co/gui/controller.php?action=CmdMarcoLegal>

Presidencia de la República de Colombia. “Vicepresidente denuncia graves casos de corrupción en Cali. Noviembre 13 de 2003”. Consulta realizada en marzo de 2008. Disponible en la página Web:

http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2003/noviembre/13/12132003.htm

Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción. “Resultados de Cruzada Anticorrupción en Cali. Junio 26 de 2007”. Consulta realizada en marzo de 2008. Disponible en la página Web:
http://www.anticorrupcion.gov.co/noticias/2007/junio/junio_26_07a.html

Entrevistas

Entrevista a Alfred Molina, Ciudadano. Realizada en Cali, 7 de Enero de 2009.

Entrevista a Ana María Castro, Personera delegada para participación ciudadana, Personería Municipal de Santiago de Cali. Realizada en Cali, 23 de Julio de 2008.

Entrevista a Carlos Andrés Ruiz, Politólogo – Partícipe de la iniciativa *Basta ya* para la revocatoria del mandato de Apolinar Salcedo. Realizada en Cali, 17 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Carlos Chavarro, Ciudadano. Realizada en Cali, 7 de Enero de 2009.

Entrevista a David Leudo, Ciudadano. Realizada en Cali, 6 de Enero de 2009.

Entrevista a Doris Tovar, Ciudadana. Realizada en Cali, 7 de Enero de 2009.

Entrevista a Edinson Pino, Ciudadano. Realizada en Cali, 9 de Enero de 2009.

Entrevista a Efrén Gómez Yunda, Profesional Universitario, Oficina de Control Fiscal Participativo, Contraloría Municipal de Santiago de Cali. Realizada en Cali, 18 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Elizabeth Perlaza, Ciudadana. Realizada en Cali, 8 de Enero de 2009.

Entrevista a Elkin Aricapa, Ciudadano. Realizada en Cali, 5 de Enero de 2009.

Entrevista a Ermilson Maya, Técnico administrativo QAP, Alcaldía de Santiago de Cali.
Realizada en Cali, 23 de Julio de 2008.

Entrevista a Eutilio Galindo, Veedor ciudadano comuna 13. Realizada en Cali, 26 de
Diciembre de 2008.

Entrevista a Fabio Velásquez, Profesor de la Maestría en Sociología y de la Maestría en Urbanismo,
de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá, y Director de la Unidad Ejecutora de
Programas, de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Realizada en Bogotá, 4 de Febrero
de 2009.

Entrevista a Francesco Zappala, Ciudadano. Realizada en Cali, 9 de Enero de 2009.

Entrevista a Gloria Aguirre, Veedora ciudadana Comuna 5. Realizada en Cali, 23 de Diciembre
de 2008.

Entrevista a Gloria Aguirre, Veedora ciudadana Comuna 5. Realizada en Cali, 26 de Diciembre
de 2008.

Entrevista a Guillermo Delgado, Ciudadano. Realizada en Cali, 7 de Enero de 2009.

Entrevista a Héctor Lenis, Ciudadano. Realizada en Cali, 10 de Enero de 2009.

Entrevista a Helena Bustillos, Ciudadana. Realizada en Cali, 9 de Enero de 2009.

Entrevista a Horacio Ramírez, Veedor ciudadano Comuna 21. Realizada en Cali, 26 de
Diciembre de 2008.

Entrevista a Jair Llanos, Veedor ciudadano adscrito a la Cámara de Comercio (Veeduría ciudadana al MÍO). Realizada en Cali, 23 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Joaquín Tovar, Foro Nacional por Colombia – Regional Valle del Cauca. Realizada en Cali, 17 de Diciembre de 2008.

Entrevista a John Jairo Cardona, Coordinador general Corporación Corte Social. Realizada en Cali, 27 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Jorge Eliécer Ruiz, Personero delegado para vigilancia de la conducta oficial, Personería Municipal de Santiago de Cali. Realizada en Cali, 23 de Julio de 2008.

Entrevista a Jorge Hernández Lara, Coordinador de la Maestría en Sociología de la Universidad del Valle. Realizada en Cali, 19 de Diciembre de 2008.

Entrevista a José Espitia, Ex integrante de JAL. Veedor ciudadano comuna 5. Miembro del Comité Departamental de educación. Realizada en Cali, 26 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Juan Carlos Reyes, Ciudadano. Realizada en Cali, 6 de Enero de 2009.

Entrevista a Julián Zapata. Abogado, ejerce actividades de control ciudadano de manera independiente y asesora veedores ciudadanos. Realizada en Cali, 26 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Julieta Rojas Páez, Ciudadana. Realizada en Cali, 6 de Enero de 2009.

Entrevista a Leovigildo Yepes, Veedor ciudadano área de la salud. Realizada en Cali, 26 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Marco Moreno, Ex miembro de asociación de usuarios de la salud del ISS. Veedor ciudadano. Realizada en Cali, 23 de Diciembre de 2008.

Entrevista a María Emilia Ordóñez, Control Disciplinario Interno, Alcaldía de Santiago de Cali. Realizada en Cali, 22 de Diciembre de 2008.

Entrevista a María Paula Guáqueta, Asistente del Observatorio Cali Visible. Realizada en Cali, 17 de Diciembre de 2008.

Entrevista a María Teresa Cortés, Veedora ciudadana. Realizada en Cali, 26 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Marilú Narváez, Ciudadana. Realizada en Cali, 10 de Enero de 2009.

Entrevista a Martiza Valencia, Ciudadana. Realizada en Cali, 7 de Enero de 2009.

Entrevista a Milton Castillo, Control Disciplinario Interno, Alcaldía de Santiago de Cali. Realizada en Cali, 23 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Nelver Castro, Profesional especializado, Dirección de Participación Ciudadana y Protección del Interés Público, Personería Municipal de Santiago de Cali. Realizada en Cali, 16 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Olga Silva, Ciudadana. Realizada en Cali, 7 de Enero de 2009.

Entrevista a Oscar Perlaza, Ciudadano. Realizada en Cali, 10 de Enero de 2009.

Entrevista a Pablo Acosta, Veedor ciudadano. Realizada en Cali, 26 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Pedro Gómez, Ciudadano. Realizada en Cali, 7 de Enero de 2009.

Entrevista a Raúl Alzate, Ciudadano. Realizada en Cali, 7 de Enero de 2009.

Entrevista a Rodrigo Useche, Veedor ciudadano a la tasa retributiva ambiental. Realizada en Cali, 26 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Rosalía Correa, Directora del Observatorio Cali Visible. Realizada en Cali, 17 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Valentina Pachón, Ciudadana. Realizada en Cali, 10 de Enero de 2009.

Entrevista a William Alberto Rebellón, Abogado, Oficina de Control Fiscal Participativo, Contraloría Municipal de Santiago de Cali. Realizada en Cali, 25 de Julio de 2008.

Entrevista a William Alberto Rebellón, Abogado, Oficina de Control Fiscal Participativo, Contraloría Municipal de Santiago de Cali. Realizada en Cali, 18 de Diciembre de 2008.

Anexo 1. Documento: Control ciudadano, puntualizaciones¹

El control ciudadano a la gestión pública estatal se puede definir como la forma de participación que permite a los particulares influir lícitamente sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar en que el Estado – a través de los organismos de cualquiera de sus tres ramas de poder – lleve a cabo su actividad. Dicha actividad debe ser orientada hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la normatividad que regula su actuación, a través de, básicamente, de la equitativa, eficiente y transparente destinación y utilización de los recursos. El logro de los objetivos propuestos debe corresponder con el interés general. Los particulares que hacen control ciudadano pueden actuar individualmente o en grupos formales o informales.²

Esta definición parte además de un supuesto democrático respecto a la participación: Actuar en equipo con el Estado para alcanzar beneficios colectivos, rechazándose por completo la idea de luchar contra él u ocuparse de sus labores de gestión.³ Se encuentra entonces esta otra definición:

El control ciudadano es una forma de relación en virtud de la cual los particulares influyen lícitamente en las condiciones de modo, tiempo y lugar en que el Estado desarrolla sus actividades y cumple su fin esencial (el bien común), para que respete las normas técnicas y jurídicas que rigen su actuación y acoja los intereses comunitarios compatibles con ellas, sin hacerse ejecutores de tal gestión.⁴

Una de las particularidades del control ciudadano es la potestad de poder ejercerse antes (control anterior o preventivo), durante (control simultáneo) y después (control posterior) de que ocurran los hechos irregulares en la gestión pública, a diferencia por ejemplo, del control fiscal cuyo ejercicio es exclusivamente posterior a los hechos.⁵

Por otro lado, el control ciudadano se encuentra relacionado con tres sentidos de la vida social: Un sentido político, en la medida que “equilibra la relación del Estado y los particulares”⁶; un sentido ético, en tanto “hace posibles y mejores las relaciones del Estado y el resto de la sociedad”⁷; y un sentido técnico, pues “mejora el suministro, uso y consumo de bienes y servicio y su finalidad es el mejoramiento, suministro, uso y consumo de bienes y servicios”⁸.

Es posible identificar además tres elementos básicos para todo ejercicio de control ciudadano: la capacidad de organización por parte del ciudadano o grupo de ciudadanos; la capacidad de estos mismos agentes de informarse y conocer; y por último, la capacidad de comunicar claramente lo descubierto.⁹ Así mismo, existe un modelo cíclico que da cuenta de las técnicas de

¹ Documento elaborado por el autor de la presente monografía con base los textos *Control ciudadano a la gestión pública estatal* y *Hagamos Control Ciudadano*.

² Ver Moncada, Roberto y Martínez Luz Dary. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*, 2003. p. 15.

³ Comparar Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*, 2005. p. 100.

⁴ Ver Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 103.

⁵ Comparar Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*. p. 100.

⁶ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 16.

⁷ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 18.

⁸ Ver Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. p. 19.

⁹ Comparar Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. *Hagamos control ciudadano*, 2005. p. 99.

seguimiento y evaluación que componen el ejercicio del control ciudadano. Este ciclo está conformado por cinco momentos: La búsqueda de información; el análisis de la información; la redacción y entrega de las sugerencias, recomendaciones o denuncias; el seguimiento de la respuesta a las sugerencias, recomendaciones o denuncias; y por último, la comunicación que deben realizar los ciudadanos a sus comunidades sobre la gestión que han realizado.¹⁰

Como puede notar el lector, uno de los componentes fundamentales que permite el ejercicio exitoso del control sobre la gestión pública por parte de la ciudadanía, es la información. Por ello quienes se han encargado de estudiar esta modalidad participativa han clasificado los mecanismos a través de los cuales puede valerse el control ciudadano, en dos grandes categorías, aquellos por medio de los cuales se solicita información al Estado, y aquellos por medio de los cuales se le suministra la información al Estado. Tal clasificación se expondrá en el Anexo 3, después de que se presenten en el Anexo 2, las instancias de participación disponibles legalmente en Colombia que corresponden al nivel de fiscalización (seguimiento, vigilancia y evaluación).

¹⁰ Comparar Moncada y Martínez. *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. pp. 21 - 25.

Anexo 2. Cuadro: Instancias participativas de control ciudadano¹¹

Instancia	Norma que la rige	Obligatoriedad	Nivel de organización
Veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia ¹²	Ley 134 de 1994; Ley 136 de 1994; Ley 850 de 2003	No	Municipal, por Servicio, por Obra, o por Comunas
Asociaciones o ligas de usuarios de salud	Decreto 1416 de 1990	No	Municipal
Comité de Ética Hospitalaria	Decreto 1757 de 1994	Sí	Local (área de influencia de la IPS)
Comités de participación comunitaria en salud (Copacos)	Decretos 1216 de 1989 y 1416 de 1990; Ley 10 de 1990	Sí	Municipal y local
Juntas municipales de educación ¹³	Ley 115 de 1994	Sí	Municipal
Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos	Ley 142 de 1994; Decreto 2517 de 1999	Sí	Municipal
Comité de veeduría comunitaria	Decreto 356 de 1994	Sí, en municipios con más de 30000 habitantes	Por servicio
Consejo consultivo	Ley 152 de 1994	No	Comunidades

¹¹ Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía al seleccionar y unificar información presentada en el cuadro 2.6 “Instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas mediante normas nacionales”. Presentado en *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* y el cuadro 4.17 “Canales legales de participación ciudadana en el ámbito local” presentado en *La Institucionalidad de la Veeduría*, además de información adicional extraída de *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*.

¹² A partir de la entrada en vigencia de la Ley 850 de 2003, las veedurías ciudadanas pueden constituirse además en red de veedurías, consolidando un sistema interno de organización a nivel municipal.

¹³ Se concibe esta instancia de participación como posible plataforma de control ciudadano en la medida en que los representantes de la ciudadanía que hacen parte ella, pueden influir en la gestión pública que se esté desarrollando en materia de educación.

de planificación de Territorios Indígenas			indígenas
Consejos de planeación ¹⁴	Ley 152 de 1994	Sí. No existen sanciones para autoridades que no los convoquen.	Nacional, departamental, municipal y local (donde haya sistemas locales de planeación)
Consejo Municipal de Desarrollo Rural ¹⁵	Ley 101 de 1993; Ley 160 de 1994	Sí	Municipal
Vigías ciudadanos	Código de Comercio	No	Municipal
Participación de los afiliados de las sociedades administradoras de fondos de pensiones en las juntas directivas ¹⁶	Ley 100 de 1993	Sí. No existen sanciones para autoridades que no los convoquen.	Por institución

Además existen otras instancias de tipo informal para el ejercicio del derecho al control, entre ellos se encuentran los comités barriales, los comités por proyectos, los grupos de seguimiento a la ejecución de planes de desarrollo,¹⁷ y comités de vigilancia ciudadana.¹⁸

Por último debe realizarse una aclaración sobre las Juntas Administradoras Locales (JAL). Aunque en el numeral 2 del artículo 318 de la Constitución Política de Colombia que una de sus funciones es “vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su Comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos”, no se incluyen en el esquema a razón de asociarse más con instancias de representación.

¹⁴ Se concibe esta instancia de participación como posible plataforma de control ciudadano en la medida en que los representantes de la ciudadanía que hacen parte ella, pueden influir en la gestión pública que se vaya a desarrollar. Además pueden constituirse a partir de aquí, grupos de seguimiento a la ejecución de planes de desarrollo.

¹⁵ Se concibe esta instancia de participación como posible plataforma de control ciudadano en la medida en que los representantes de la ciudadanía que hacen parte ella, pueden influir en la gestión pública que se vaya a desarrollar.

¹⁶ Cabe aclarar que los dos representantes de los afiliados tienen voz, pero no voto en las juntas directivas.

¹⁷ Comparar Velásquez, Fabio y González, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, 2003. pp. 333 – 334.

¹⁸ Contraloría Municipal de Santiago de Cali. “Instructiva de procedimiento de participación ciudadana”, 2008. p 2. Documento suministrado por la Oficina de Control Fiscal Participativo de la institución.

Anexo 3. Cuadro: Mecanismos jurídicos para relacionarse con el Estado

Mecanismos jurídicos para pedir información al Estado

Mecanismo	Objetivo, contenido y forma de uso	Normatividad
Derecho de petición	Es el derecho de todos a hacer peticiones respetuosas de interés general o particular, por escrito o verbalmente, para que las resuelvan las autoridades. Se les puede pedir información (consultar y obtener copias de documentos no reservados), conocer la razón de sus decisiones y aun la base jurídica de sus actos. Tienen tres (3) días hábiles para expedir copias de documentos (que pagará quien los solicite), 10 para responder las peticiones de información, 15 para quejas y reclamos y 30 para consultas.	Art. 23 CP Arts. 5 a 26, 33 y 75 del CCA Art. 6, Dec. 2150/95 Art. 5, Dec. 266/00
Audiencia pública	Es un acto para que el Estado informe al público de asuntos relacionados con decisiones estatales que habrá de tomar y son de interés general. Se pueden realizar para diversos asuntos, pero normativamente se habla de ellas, por un lado, para el proceso contractual, con el fin de aclarar los términos de referencia o pliegos de condiciones o de adjudicar los contratos (seleccionar al proponente que celebrará el contrato), casos en los que lo decidido es obligatorio para la entidad; y, por otro lado, para tomar decisiones ambientales aún en trámite, en las que sus resultados no son obligatorios para la entidad. Las audiencias están expresamente planteadas como instrumentos de control ciudadano por la Ley 489 de 1998 en su Art. 33.	Art. 273 CP Arts. 25 y 30, Ley 80/93 para procesos de contratación Art. 72, Ley 9/93 para temas de ambiente Arts. 32 a 35, Ley 489/98
Consulta previa	Es la búsqueda que hace una entidad para conocer la opinión de la ciudadanía sobre un asunto, del cual le informa antes de decidir definitivamente. La entidad no queda obligada a acoger esa opinión, pero tiene que explicar con razones objetivas por qué la acoge o no. Las entidades deciden si usan o no de la consulta previa, salvo para temas de medio ambiente. Ellas hacen pública la	Art. 20 CP Decs. 2130/92 y 266/00

	información de las decisiones que deben tomar e indican un lapso para que los interesados se manifiesten al respecto.	
--	---	--

Mecanismos jurídicos para suministrar información al Estado

Derecho de petición en modalidad de queja y reclamo

Recurso	En qué consiste	Características
Queja	Es la expresión de insatisfacción con la conducta o la acción de los servidores públicos o particulares que cumplen una función estatal.	Pueden dirigirse a todas las entidades y servidores del Estado, y a los particulares que prestan servicios públicos. Ellos deben resolver a fondo el asunto planteado, con una respuesta clara, precisa, adecuada, efectiva y oportuna, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su presentación.
Reclamo	Es la expresión de insatisfacción con la conducta o la acción de los servidores públicos o particulares que cumplen una función estatal.	

Solicitud de revocación directa

La revocación directa es el acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad de quien lo expidió o de sus inmediatos superiores. Procede cuando las decisiones del Estado se oponen a la Constitución Política o a la ley, no están conformes con el interés público o social, atentan contra él o cuando causan daño injustificado a alguien. La revocación directa puede pedirse en	Arts. 69 a 74 CCA
---	-------------------

<p>cualquier tiempo, salvo si se ha demandado ante un tribunal la decisión que se quiere hacer revocar y la demanda fue admitida, y para actos respecto de los cuales el peticionario haya ejercido de recursos de la vía gubernativa. Puede recaer en actos de carácter general, es decir, que no individualizan a los afectados por ellos. Si con la revocación de un acto de carácter particular y concreto se afectan derechos creados por él, el titular de esos derechos deberá manifestar su acuerdo con la revocación para que esta pueda llevarse a cabo.</p>	
--	--

Acciones judiciales

Acción	Objetivo, contenido y forma de uso	Regulación
Acción de tutela	<p>Se usa cuando alguien crea que alguna entidad, autoridad pública o persona ante quien se está indefenso o subordinado nos vulnera o amenaza un derecho fundamental, para que se ordene cesar los hechos amenazantes o violatorios. El juez deberá resolverla en 10 días.</p> <p>Solo procede cuando no hay otro medio de defensa judicial, salvo que la protección sea urgente porque busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Cualquiera puede utilizar este mecanismo, inclusive un niño, y no requiere abogado ni estar escrita. Debe narrar los hechos violatorios o amenazantes, tener las pruebas o pedir que se practiquen, y dar los datos de quien se señala como violador o amenazador de los derechos. Todos los jueces pueden estudiar las tutelas. No se puede dar más de 48 horas para cumplirla. Pueden ser apeladas en un plazo máximo de 20 días. La Corte Constitucional puede revisar aquellos casos que considere importantes y expedir una sentencia definitiva. Algunos derechos fundamentales son el derecho a la vida; a la salud cuando está ligado a la vida; a no ser sometido a desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;</p>	<p>Art. 86 CP Dec. 2591/91 Dec. 306/92 Dec.1382/00</p>

	<p>a la dignidad humana, la igualdad y la libertad; al honor, la intimidad, el buen nombre y la honra; a adquirir derechos y obligaciones según la ley; a no ser víctima de esclavitud, servidumbre y tráfico de seres humanos en cualquier forma; a tener una familia; cobija también los derechos de los niños. Además, protege derechos que potencian la libertad y el desarrollo de la personalidad, como el derecho a la libertad de expresión e información, de escogencia de trabajo, de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, de asociación y de tránsito; el derecho a trabajar y tener seguridad social, y el reconocimiento de la personalidad jurídica. También defiende derechos de intervención en el manejo de lo público, como el de elegir y ser elegido, y de aprender sobre la Constitución, de trato justo por el Estado, manifiesto en los derechos de petición, defensa, debido proceso, impugnación de fallos de jueces, inviolabilidad del domicilio, no declarar contra sí mismo ni contra parientes cercanos, no ser desterrado, condenado a cadena perpetua ni sufrir privación del uso y disfrute de bienes (confiscación), y el derecho a asilarse. Si la violación o amenaza de algún derecho que no está tipificado por la Constitución Política como fundamental pone en peligro o vulnera uno que sí lo es, aquel puede considerarse fundamental.</p>	
<p>Acción popular</p>	<p>Cuando un derecho e interés colectivo se encuentra en peligro, se puede interponer esta acción para evitar los posibles daños, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible. La puede interponer cualquier persona que tenga conocimiento de que una autoridad pública o algún particular está violando derechos e intereses colectivos, como el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el espacio público, el patrimonio cultural de la nación, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, entre otros de similar naturaleza.</p>	<p>Art. 88 CP Ley 472/98</p>

<p>Acción de cumplimiento</p>	<p>Cualquier persona puede pedir a juzgados administrativos (cuando entren en funcionamiento) y tribunales contenciosos administrativos (los que juzgan las acciones oficiales del Estado), o al Consejo de Estado, que ordenen a las autoridades cumplir una ley o un acto administrativo, cuando se les ha pedido y se han negado explícitamente a cumplirla o, sin haber resuelto la solicitud, no la cumplen dentro de los 10 días siguientes al requerimiento. Solo se puede usar cuando los derechos a proteger no pueden defenderse con la tutela, cuando no hay ni ha habido otro mecanismo para acudir a los jueces y tribunales para que se cumpla la norma o acto administrativo o cuando cumplir conlleva gastos para la entidad o autoridad.</p> <p>Se debe interponer por escrito y pueden hacerlo todos los ciudadanos, organizaciones sociales y no gubernamentales y los servidores públicos. Debe tener los datos generales de quien la interpone, la norma o acto administrativo incumplido, una descripción del incumplimiento, una prueba de que no se ha querido cumplir, a pesar de haberlo pedido, la entidad y persona que incumple, las pruebas y el juramento de no haber intentado otra acción de este estilo por la misma causa. Una vez recibida, se revisa si está completa y se pide que se arregle en dos días lo que le falte o esté mal. Se notifica a la entidad acusada (o al particular que en ejercicio de funciones públicas incumplió) para que presente descargos y pruebas. El fallo se dicta a los 20 días. Si el cumplimiento se ordena, hay 10 días para hacerlo; si no se cumple, el juez le pide al jefe de la entidad que lo haga cumplir y que abra un proceso disciplinario para investigar a quienes se han resistido a cumplirla. Si no se cumple en cinco (5) días, el juez inicia proceso contra ambos, el jefe y el que ha incumplido, y los sanciona por desacato hasta que cumplan su fallo. La persona que demuestre que sufrió daños con el incumplimiento puede demandar para ser indemnizada.</p>	<p>Art. 87 CP Ley 393/97</p>
-------------------------------	---	----------------------------------

<p>Acción de inconstitucionalidad</p>	<p>Cuando cualquier persona considere que una ley o un decreto legislativo es violatorio de algún precepto constitucional, podrá interponer una demanda de este tipo ante la Corte Constitucional, para que estudie la norma y, si así lo considera, la declare inexecutable y la deje por fuera del ordenamiento jurídico. Esta acción debe contener el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; cuando fuere del caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.</p>	<p>Dec. 2067/91</p>
<p>Acción de nulidad</p>	<p>Todo ciudadano podrá interponer esta acción contra un acto administrativo de carácter general, ya sea del orden nacional, departamental o municipal, para que un juez declare su nulidad, invocando las siguientes causales: que el acto infrinja normas de superior jerarquía; que la autoridad que lo expidió no tuviera la competencia para tomar la decisión contenida en el acto; que haya sido expedido en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; que no incluya una motivación o, en caso de tenerla, que sea falsa, y que implique desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los expidió.</p>	<p>Art 84 CCA</p>
<p>Acción de nulidad y restablecimiento del derecho</p>	<p>Todo ciudadano podrá interponer esta acción contra un acto administrativo de carácter particular, ya sea del orden nacional, departamental o municipal, siempre que haya agotado la vía gubernativa. Las causales que se pueden invocar son las mismas de las de la acción de nulidad. En este caso, además de solicitar que se declare la nulidad del acto, se puede solicitar una indemnización por los perjuicios causados. Esta demanda se debe presentar</p>	<p>Art 85 CCA</p>

	<p>ante un juez contencioso administrativo, pero es necesario haber agotado previamente los recursos de la vía gubernativa. Adicionalmente, se debe interponer dentro de un término de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. La acción debe contener la designación de las partes y de sus representantes; lo que se demanda; los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción; los fundamentos de derecho de las pretensiones; la petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer; la prueba de que ya se agotó la vía gubernativa o de que esta no existió, por razones que no responden a la culpa del que demanda; y la estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.</p>	
<p>Acción de grupo</p>	<p>Se interpone mediante abogado por un conjunto no menor de 20 personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que les generó daños individuales. Esas mismas condiciones deben darse respecto de los elementos que configuran la responsabilidad. La acción de grupo se ejerce solamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios. Debe ejercerse dentro de los dos (2) años siguientes al daño solo por quienes se hayan visto afectados, aunque también pueden hacerlo el Defensor de Pueblo y los personeros. Se interpone ante la jurisdicción contenciosa administrativa, si el perjuicio fue causado por una entidad estatal o un particular en ejercicio de funciones administrativas, dando los datos de quienes la interponen, el valor estimado del perjuicio, la demostración de la condición de grupo que la ley exige, los hechos de la demanda y las pruebas que se tenga o se quiera pedir que se aporten al caso. Admitida la demanda, se notifica a los demandados y se da la oportunidad de que quienes se sientan afectados se integren al grupo mediante escrito en el que expliquen y justifiquen su</p>	<p>Art. 88 CP Ley 472/98</p>

	<p>integración. El juez podrá restringir el comercio de los bienes del demandado para asegurar que tenga con qué pagar, en caso de que lo condene. Luego se debaten las pruebas y se dicta sentencia. Si es condenatoria, se fija el monto de la indemnización y los requisitos que deberán acreditar quienes no hayan intervenido en el proceso para reclamar lo que les corresponde, todo previa publicación de una parte de ella en un periódico.</p>	
<p>Denuncia</p>	<p>Es el suministro de información a la autoridad sobre la comisión de delitos. Los delitos asociados a la gestión pública atentan, 1. contra los recursos, dineros y bienes oficiales (carros, equipos, muebles, etc.) por apropiación, uso indebido y/o aplicación a fines oficiales diferentes de los originalmente previstos; 2. contra el ejercicio lícito del poder, por aprovecharlo para obtener beneficios ilícitos, bien sea por amedrantamiento o por promesa de cumplir, retardar o acelerar una gestión propia de su cargo; 3. contra la legalidad de la contratación, por incumplir su régimen en virtud de intereses propios en el correspondiente proceso; 4. contra la igualdad en la atención, por el ofrecimiento de influencias sobre otros funcionarios; 5. contra la legalidad de las funciones, por la expedición de actos contrarios a las normas o por la omisión, retardo o negación de un acto que debe ejecutar; 6. contra la reserva debida sobre información con cuya publicación se amenaza a alguien a cambio de un beneficio; y 7. contra la usurpación de funciones, entre otros. Estos delitos pueden cometerlos tanto servidores públicos como particulares en ejercicio de funciones públicas. Se denunciará bajo juramento, verbal o escrito, dejando constancia del día y hora de su presentación, con una relación detallada de los hechos que conozca el denunciante, quien deberá decir si le consta y los mismos hechos ya se han expuesto a otro funcionario. No se admiten denuncias sin fundamento; las anónimas que carezcan de pruebas o datos concretos que permitan encauzar la investigación se enviarán a los organismos con funciones de policía</p>	<p>Arts. 66 a 69 CPP* Ley 906/04</p>

	judicial para que realicen la verificación.	
--	---	--

Mecanismos de participación ciudadana

Mecanismo	Objetivo, contenido y forma de uso	Normatividad
Iniciativa popular legislativa y normativa	Consiste en el derecho de un grupo de ciudadanos de presentar al Congreso proyectos de actos legislativos (para reformar la constitución) y de ley (para reformar leyes); de ordenanza, a las asambleas departamentales; de acuerdos, a los concejos distritales y municipales, y de resoluciones, a las juntas administradoras locales.	Arts. 1, 2 y 10 a 31, Ley 134/94
Referendo	Es la convocatoria que se hace al pueblo para que manifieste su acuerdo o desacuerdo con un proyecto de norma jurídica o derogue o no una ya vigente. Aunque la convocatoria la hace el gobierno nacional, departamental, distrital, municipal o local, es un grupo de ciudadanos no menor al 10% del censo electoral nacional el que pide que la convocatoria se haga. Por eso se trata de un mecanismo de participación de iniciativa popular. Con él se pueden aprobar o derogar normas, aun de rango constitucional, que regulan la actividad del Estado, e introducir así cambios importantes a su gestión.	Arts. 1, 3 y 32 a 49, Ley 134/94
Consulta Popular	Es la formulación al pueblo de una pregunta general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, hecha por el presidente, el gobernador o el alcalde. La respuesta del pueblo es obligatoria en todos los casos y no tiene alcance para reformar la Constitución. Desde la perspectiva del control social, hay que hacer notar que puede haber iniciativa popular para la convocatoria de una consulta popular, a través, por ejemplo, de una consulta popular normativa para someter a consideración del país algún asunto que, por ejemplo, el gobierno esté discutiendo e interese a la gente.	Arts. 1, 8 y 50 a 63, Ley 134/94

Revocatoria del mandato	Consiste en votar en contra de la continuidad de un gobernador o un alcalde. Hay que llegar a ser promotor de la iniciativa, como en el caso de la iniciativa normativa y legislativa, agotando un trámite para inscribirse como promotor, lo cual requiere el apoyo del 5 x 1.000 de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; después hay que conseguir firmas de al menos el 40% de quienes votaron válidamente en la respectiva elección.	Arts. 1 y 64 a 76, Ley 134/94
Plebiscito	El presidente, mediante decreto firmado por todos sus ministros, convoca al pueblo para que se pronuncie sobre aquellas de sus políticas que no requieran aprobación del Congreso, y no traten sobre los estados de excepción (conmoción interior, guerra exterior y emergencia económica). El presidente debe informar al Congreso su intención, y contar con que ninguna de las cámaras manifieste, por la mayoría de asistentes, rechazo a su iniciativa, dentro del mes siguiente a la notificación. El plebiscito no podrá recaer en reformas constitucionales ni en prórrogas del período presidencial.	Arts. 1 y 77 a 80, Ley 134/94
Cabildo Abierto	Es la sesión abierta que, dos veces por período de sesiones ordinarias, deben llevar a cabo los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales, para considerar públicamente asuntos que la gente pida que se estudien y sean de competencia suya.	Arts. 1, 9 y 81 a 89, Ley 134/94

Recursos de la vía gubernativa

Recurso	Ante quién se presenta	Qué busca y qué debe contener	Cuál es el término para presentarlo
Reposición	Ante el funcionario que emitió el acto. Si éste no lo	Busca que quienes se sientan afectados por un acto administrativo puedan presentar sus argumentos al	Por escrito dentro de la diligencia de notificación personal o dentro

	recibe, puede presentarse ante el procurador regional o el personero municipal.	funcionario que lo emitió, para que este lo revise. Debe contener los argumentos para oponerse y sus respectivas pruebas. Si la decisión que se repone obliga algún pago, se debe acreditar haber pagado lo que se reconoce deber y garantizar pagar lo que se impugna cuando ese pago sea legalmente exigible. Contra lo que decida la reposición no hay nuevo recurso.	de los cinco (5) días siguientes a ella o a la desfijación del edicto o la publicación, según el caso.
Apelación	Ante el funcionario que emitió el acto.	Busca lo mismo que la reposición: que el acto administrativo se aclare, modifique o revoque, pero por el superior del funcionario que expidió el acto. Se puede interponer directamente, o sea, sin haber usado la reposición, o en subsidio de la reposición, presentándola al mismo tiempo con esta, lo que solo significa que si al decidir la reposición no se concedió la revocatoria, modificación o aclaración pedida, el caso pasa al superior del funcionario que no las concedió.	Por escrito dentro de la diligencia de notificación personal o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella o a la desfijación del edicto o la publicación, según el caso.
Queja	Ante el superior de quien emitió el acto.	La queja se presenta cuando el recurso de apelación ha sido negado por el servidor que dictó el acto, para que dicho superior asuma directamente el estudio de la apelación.	Cinco (5) días desde cuando se notifica el rechazo de la apelación.

Fuente: Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia. "Anexo 2". En *Hagamos control ciudadano*, 2005. pp. 201 - 208.

Anexo 4. Ficha Técnica: Entrevistas realizadas

Como una de las técnicas de recolección de información para llevar a cabo esta investigación, se seleccionó el mecanismo de entrevista a cinco poblaciones objetivo: académicos; ciudadanos corrientes; ciudadanos partícipes de ejercicios de control sobre la gestión pública; funcionarios; y personas cercanas a los medios de comunicación de la ciudad. Mientras que para la población de académicos y funcionarios se procuró que los sujetos entrevistados fueran cercanos a la temática de la participación y el control ciudadano, para la población de ciudadanos se trató, en la medida de lo posible, interactuar con ciudadanos al azar sin importar si conocían o no la temática de la participación.

Se realizaron en total 49 entrevistas: 4 a académicos, 20 a ciudadanos corrientes, 12 a ciudadanos participantes en ejercicios de control, 9 a funcionarios cuyas tareas laborales se relacionaran con la temática de la participación y el control, un académico que al mismo tiempo había sido cercano a los medios de comunicación, un trabajador de una ONG promotora de la participación y la generación de espacios de debate público en la ciudad, un universitario partícipe del proceso de revocatoria sobre Apolinar Salcedo, y un miembro de una de las organizaciones independientes que promueve la participación y el control en la ciudad.

Todas las entrevistas realizadas fueron de tipo semi – estructuradas, es decir, aquellas que tienen un libreto previamente definido compuesto tanto por preguntas abiertas y cerradas, y que además puede variar de acuerdo a las respuestas del entrevistado. A cada uno de los interlocutores se les indagó, en los términos adecuados, sobre su perspectiva del sistema político local, su opinión sobre los ejercicios de control ciudadano y el nivel de participación en ellos, además de preguntas específicas que dependían de quien fuera el entrevistado. A continuación se encuentra el registro de las entrevistas.

Académicos

Nombre	Institución	Ocupación	Fecha da entrevista
Rosalía Correa	Pontificia Universidad Javeriana de Cali	Directora Observatorio Cali Visible	17 de diciembre de 2008

María Paula Guáqueta	Pontificia Universidad Javeriana de Cali	Asistente Observatorio Cali Visible	17 de diciembre de 2008
Jorge Hernández Lara	Universidad del Valle	Coordinador de la Maestría en Sociología de la Universidad del Valle	19 de diciembre de 2008
Maximino Mafla ¹⁹	Universidad del Valle	Miembro del Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción	Comunicación entre el 5 de enero y el 5 de febrero de 2009
Fabio Velázquez	Foro Nacional por Colombia	Se desempeñó como profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle, entre 1978 y 2006. Profesor de la Maestría en Sociología y de la Maestría en Urbanismo, de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá, y Director de la Unidad Ejecutora de Programas, de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Sus áreas de docencia e investigación son la descentralización y la gestión pública, el desarrollo y la planeación urbana, la participación y la democracia. ²⁰	4 de febrero de 2009

Ciudadanos

Nombre	Edad	Estrato	Ocupación	Fecha de entrevista
Elkin Aricapa	26	3	Profesional / Empleado	5 de enero de 2009
Juan Carlos Reyes	42	2	Profesional / Empleado	6 de enero de 2009
Julieta Rojas Páez	67	5	Jubilada	6 de enero de 2009
David Leudo	20	4	Estudiante	6 de enero de 2009

¹⁹ Comunicación vía correo electrónico.

²⁰ "Fabio Velázquez". Documento Electrónico.

Pedro Gómez	47	2	Empleado	7 de enero de 2009
Raúl Alzate	34	5	Profesional / Empleado	7 de enero de 2009
Doris Tovar	56	2	Empleada	7 de enero de 2009
Guillermo Delgado	63	2	Empleado	7 de enero de 2009
Carlos Chavarro	57	3	Profesional / Empleado	7 de enero de 2009
Alfred Molina	43	4	Profesional / Empleado	7 de enero de 2009
Maritza Valencia	42	0	Subempleada: Vendedora informal	7 de enero de 2009
Olga Silva	45	1	Subempleada: Vendedora informal	7 de enero de 2009
Elizabeth Perlaza	38	3	Profesional / Empleada	8 de enero de 2009
Helena Bustillos	45	5	Profesional / Empleada	9 de enero de 2009
Edinson Pino	41	3	Profesional / Empleado	9 de enero de 2009
Francesco Zappala	43	3	Profesional / Empleado	9 de enero de 2009
Oscar Perlaza	40	4	Profesional / Independiente	10 de enero de 2009
Marilú Narváez	21	2	Estudiante	10 de enero de 2009
Valentina Pachón	18	4	Estudiante	10 de enero de 2009
Héctor Lenis	25	4	Estudiante	10 de enero de 2009

Ciudadanos partícipes de ejercicios de control sobre la gestión pública

Nombre	Ejercicio	Fecha de entrevista
Jair Llanos	Veedor ciudadano adscrito a la Cámara de Comercio (Veeduría ciudadana al MÍO)	23 de diciembre de 2008
Marco Moreno	Ex miembro de asociación de usuarios de la salud del ISS. Veedor ciudadano	23 de diciembre de 2008
Gloria Aguirre	Veedora ciudadana comuna 5	23 de diciembre de 2008
Leovigildo Yepes	Veedor Ciudadano área de la salud	26 de diciembre de 2008
Julián Zapata	Abogado, ejerce actividades de control ciudadano de manera independiente y asesora veedores ciudadanos	26 de diciembre de 2008
Rodrigo	Veedor ciudadano a la tasa retributiva ambiental	26 de diciembre

Useche		de 2008
María Teresa Cortés	Veedora ciudadana	26 de diciembre de 2008
Horacio Ramírez	Veedor ciudadano comuna 21	26 de diciembre de 2008
Gloria Aguirre	Veedora ciudadana comuna 5	26 de diciembre de 2008
José Espitia	Ex integrante de JAL. Veedor ciudadano comuna 5. Miembro del Comité Departamental de educación	26 de diciembre de 2008
Eutilio Galindo	Veedor ciudadano comuna 13	26 de diciembre de 2008
Pablo Acosta	Veedor ciudadano	26 de diciembre de 2008

Funcionarios

Nombre	Institución	Cargo / Dependencia	Fecha del a entrevista
Ana María Castro	Personería de Santiago de Cali	Personera delegada para participación ciudadana / Participación Ciudadana y Protección del Interés Público	23 de julio de 2008
Jorge Eliécer Ruíz	Personería de Santiago de Cali	Personero delegado para vigilancia de la conducta oficial / Vigilancia de la Conducta Oficial	23 de julio de 2008
Ermilson Maya	Alcaldía	Técnico Administrativo QAP	23 de julio de 2008
William Alberto Rebellón	Contraloría Municipal de Santiago de Cali	Abogado / Oficina de Control Fiscal Participativo	25 de julio de 2008
Nelver Castro	Personería de Santiago de Cali	Profesional especializado / Participación Ciudadana y Protección del Interés Público	16 de diciembre de 2008

William Alberto Rebellón	Contraloría Municipal de Santiago de Cali	Abogado / Oficina de Control Fiscal Participativo	18 de diciembre de 2008
Efrén Gómez Yunda	Contraloría Municipal de Santiago de Cali	Profesional Universitario / Oficina de Control Fiscal Participativo	18 de diciembre de 2008
María Emilia Ordóñez	Alcaldía	Control Disciplinario Interno	22 de diciembre de 2008
Milton Castillo	Alcaldía	Control Disciplinario Interno	23 de diciembre de 2008

Otros

Nombre	Motivo de contacto	Fecha de entrevista
Joaquín Tovar	Foro Nacional por Colombia – Regional Valle del Cauca	17 de diciembre de 2008
Carlos Andrés Ruíz	Politólogo – Participe de la iniciativa <i>Basta ya</i> para la revocatoria del mandato de Apolinar Salcedo	17 de diciembre de 2008
Jorge Hernández Lara	Ex –columnista <i>El Tiempo</i> Cali	19 de diciembre de 2008
John Jairo Cardona	Coordinador general Corporación Corte Social	27 de diciembre de 2008