



El control ciudadano de la actividad parlamentaria en Colombia

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigación
y debate sobre la gobernanza

Redacción: **Marcela Escandrón,**
Beatriz Helena Gil y Mónica Pachón

Febrero del 2015

Tabla de contenido

Contexto y objetivos del estudio	4
Introducción	5
I. Contexto colombiano	7
II. Tipología de las organizaciones que ejercen control sobre el Congreso	16
III. Control ciudadano en acción: mecanismos efectivos y ejemplos	22
IV. Una relación clave, pero difícil: Los medios como multi-plicadores de los esfuerzos de control ciudadano	28
V. Efectos de las organizaciones sobre el trabajo parlamentario	33
VI. Reflexión final: balance, lecciones aprendidas y recomendaciones	36
Bibliografía	38
Anexos	40

El control ciudadano de la actividad parlamentaria en Colombia

Febrero 2015

Marcela Escandón

Instituto de Ciencia Política

Beatriz Helena Gil

Universidad de los Andes

Mónica Pachón

Universidad de los Andes

PREAMBULO

Las opiniones e ideas expresadas en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista del IRG. El IRG no se hace responsable salvo prueba contraria.

CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este estudio nacional fue conducido como parte de un estudio comparativo sobre “el control ciudadano de la actividad parlamentaria en Colombia, Francia y México”, coordinado por el Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG)¹ y respaldado por el diputado de los franceses de América Latina, Sergio Coronado. En cada país, un equipo de 1, 2 o 3 investigadores fue formado y el IRG aseguró la coordinación del estudio y un apoyo metodológico.

Creado por iniciativa de la Fundación Charles Léopold Mayer en 2006, el Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza es un espacio internacional de reflexión y propuestas sobre la gobernanza pública. Trabaja con socios de todo el mundo, basada en un enfoque intercultural, interdisciplinario, interactoral e interjerárquico. En el marco de su eje temático de investigación “coproducción del bien público”, el IRG analiza y compara, por un lado, la participación y la incidencia de los actores no estatales en la producción del bien público y, por otro lado, sus procesos de interacción con los poderes públicos¹. El IRG hace hincapié en experiencias de gestión pública concertada en distintos ámbitos (salud, educación, recursos naturales etc.). También el instituto ha desarrollado un saber hacer (“savoir-faire”) metodológico en la realización de varias evaluaciones, capitalización y sistematizaciones de experiencias sobre estos mismos temas.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión general de los experimentos de control ciudadano de la actividad parlamentaria en cada contexto nacional: Colombia, Francia y México. En cada país, se trata de identificar los actores de este control de la actividad parlamentaria, estudiar los mecanismos y estrategias implicadas y analizar los efectos sobre las instituciones y los parlamentarios. Por otra parte, gracias a una tipología de las organizaciones que llevan a cabo este control ciudadano en cada país, este estudio también tiene como objetivo de provocar un intercambio de experiencias entre los países de América Latina, sino también entre América Latina y Francia.

¹ IRG, Coresponsabilidad de los actores en el control de la acción pública, <<http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article687&lang=es>>.

INTRODUCCIÓN

En Colombia las organizaciones no gubernamentales de control ciudadano tienen una historia que tiene ya más de medio siglo. En un país donde ya más de seis generaciones han tenido que lidiar de una u otra forma con un conflicto interno, las iniciativas por parte de la ciudadanía han sido muchas. En este documento, nos concentramos en describir aquellas, que dentro de lo que denominamos, la “segunda ola” de control ciudadano, y en particular en aquellas que enfocan su atención al quehacer del Congreso de la República y tienen dentro de sus objetivos principales el activismo por incrementar la transparencia legislativa, la erradicación de la corrupción en el sistema de representación, y la búsqueda por leyes que incluyan a la mayoría de la población. Utilizamos aquí la definición de control ciudadano (accountability) propuesta por Peruzzoti y Smulovitz (2002): “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de movimientos ciudadanos así como también en acciones mediáticas” (Peruzzoti y Smulovitz, 2002).

La pregunta que busca responder el documento es entender cómo surgen y cuáles son las estrategias de estas organizaciones para potencializar su lucha para mejorar o incidir sobre la actividad legislativa, como parte fundamental de su actividad de exigencia de rendición de cuentas a las autoridades. Este documento es producto de una revisión de fuentes primarias y secundarias, así como de la realización de entrevistas a expertos, miembros de las organizaciones y de la experiencia acumulada de las autoras.

Argumentamos que las organizaciones que hacen control al Congreso han pasado por un proceso de consolidación en la última década. Aunque difícil de medir, en este artículo sugerimos que parte de las estrategias que han implementado estas organizaciones han sido exitosas al lograr influir en el subsistema de política pública que discute los temas, haciendo públicas denuncias, alianzas con actores claves, y volviendo públicos temas de interés para la ciudadanía. Estas organizaciones se han legitimado en parte por su capacidad técnica y sus relaciones con organizaciones pares, a nivel nacional e internacional, y con su relación con la academia. Muchas de estas organizaciones

son precedidas por personas con un alto perfil académico que los permite ser voceros respetados en los públicos más especializados y frente a la ciudadanía. Entre las estrategias más comunes está la de hacer control a los trámites legislativos para asegurarse que éstos cumplan con los mínimos requisitos de transparencia, protegiendo el valor de la representación, señalando igualmente problemas de contenido de la legislación que pueda ser perjudicial para la población. Otras se han especializado en defender derechos específicos de poblaciones vulnerables, el acceso a la justicia, entre otros.

Igualmente, resaltamos la importancia de la relación que tienen estas organizaciones de control ciudadano con medios tradicionales de información para poder hacer eco a sus demandas y en la construcción de reputación. Esto a la postre termina siendo determinante para poder influenciar la opinión de expertos, tomadores de decisión y la agenda pública.

El documento está dividido en cinco partes. La primera parte describe el contexto del caso, haciendo un breve resumen sobre los antecedentes de control social anteriores a 1991 y describiendo el contexto político en el cual surge la segunda ola de organizaciones. La segunda parte describe brevemente las organizaciones dedicadas al control ciudadano sobre el Congreso, y a temas que son muy pertinentes a las discusiones que se dan al interior de la rama legislativa. La tercera parte describe las estrategias de incidencia y el papel de los medios de comunicación. Al final, se discuten algunos de los casos exitosos de activismo y control ciudadano, haciendo énfasis en por qué, en estos casos, las organizaciones fueron exitosas y se plantean unas conclusiones sobre los retos que enfrentan estas organizaciones.

I. CONTEXTO COLOMBIANO

Antecedentes de control social: una primera generación de iniciativas ciudadanas que acompañan la Constitución de 1991

En Colombia diversas organizaciones de la sociedad civil han ejercido vigilancia y control sobre las autoridades estatales. Por ser un país en conflicto, estas organizaciones del tercer sector han estado en permanente comunicación con otras instituciones más tradicionales como por ejemplo Fundaciones, partidos políticos o sindicatos que han tenido una labor social significativa con la comunidad. Como bien lo describe Londoño (2002), este tipo de organizaciones surgen desde la década de los sesenta cobijados por el código civil colombiano en las que se conciben las personerías jurídicas sin ánimo de lucro. Muchas de estas primeras organizaciones lidian con los problemas más locales y cotidianos, y se constituyen como actores que intermedian en la interlocución de los ciudadanos con el Estado: las juntas de acción comunal, las asociaciones de padres, los sindicatos, grupos vecinales².

Un ejemplo claro de este tipo de las organizaciones de “primera generación” es CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), la cual remonta su origen al Centro de Investigación y Acción Social de la Compañía de Jesús. En 1972, la institución buscó encontrar un equilibrio entre “la investigación y la promoción de las organizaciones populares”, al vincularse activamente en la investigación para la erradicación de la pobreza en el campo y la promoción de una sociedad más justa (CINEP, 2014). A partir del recrudecimiento de la guerra entre grupos ilegales y la influencia del narcotráfico en los años ochenta, CINEP se enfocó más claramente en la defensa y promoción de los Derechos Humanos, generando una de las bases de datos más completas sobre ataques a poblaciones vulnerables y del conflicto interno colombiano.

² Briceño (1995) sugiere una periodización diferente y remonta el origen de las ONG a las sociedades democráticas, las sociedades mutuales y las asociaciones de trabajadores cristianos de comienzos del siglo XX. Sugiere entonces que las organizaciones formadas a partir de los años sesenta son las ONG de “segunda generación”. El documento no es profundo, pero sirve para un breve recuento histórico. Ver: Augusto Briceño, “Las ONG y el desarrollo del sector social en Colombia”, tesis para graduarse de la especialización en Gerencia Social, de la Escuela Superior de la Administración Pública, 1995. <<http://bit.ly/1zRbsjM>>

Otro ejemplo de organizaciones que desde su inicio buscaron ejercer más directamente control a las ramas del poder elegidas es la Comisión Colombiana de Juristas, que se fundó en 1988 con el objetivo de investigar y defender la vigencia del Estado de Derecho en Colombia mediante el litigio y la incidencia política: “En la década de los 80 la mencionada crisis colombiana de derechos humanos se había agudizado considerablemente, si se tiene en cuenta que en el año 1980 había cien personas muertas o desaparecidas por motivos políticos cada año, y que en 1985 eran mil las víctimas por las mismas causas cada año, y en 1988 fueron más de cuatro mil.” (Comisión Colombiana de Juristas, 2014). Por su parte, el Instituto de Ciencia Política “Hernán Echavarría Olózaga”, que fue fundado en 1987 por un conjunto de empresarios, políticos e intelectuales, buscaron crear un espacio de debate y diálogo sobre legislación y política pública distinto de los partidos políticos, con el fin de generar aportes desde el sector privado y la ciudadanía³.

Así, por el caso particular colombiano, y una historia que combina un contexto relativamente democrático de elecciones ininterrumpidas con un conflicto interno, estas organizaciones se constituyeron en un esfuerzo desde la ciudadanía por hacer visibles ciertas problemáticas, por luchar por legislación que avanzara en su causa y por mostrar al mundo que era necesario poner atención a problemáticas que incidían en el recrudecimiento del conflicto interno⁴.

Igualmente, otras organizaciones surgieron de la coyuntura de la reforma constitucional de 1991 que transformó la relación estado y sociedad y se convirtió

³ Según el Global Go To Think Tank Index Report, el ICP es considerado uno de los mejores Think Tanks de América Central y Suramérica: <http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks>.

⁴ Por ejemplo, la Comisión Colombiana de Juristas narra sus logros, “A nivel nacional la CCJ ha promovido desarrollos normativos de importancia para los derechos humanos en el país. Así, por ejemplo, ha logrado incidir en la Constitución de 1991 (especialmente en el reconocimiento de la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos, la definición de la carta de derechos y la restricción de los estados de excepción); en la ley estatutaria de los estados de excepción (1994); en la tipificación del delito de desaparición forzada en la legislación colombiana (ley 589 de 2000). Después de años de intenso debate, promovido especialmente por el Comité Internacional de la Cruz Roja y por la CCJ, se logró la aprobación en el Congreso, sin reservas, del protocolo II de los convenios de Ginebra de 1977, y su subsecuente firma (ley 171 de 1994). Igualmente se logró la aprobación de la ley que creó las Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara. En la comisión redactora de un nuevo código penal militar, convocada por decisión gubernamental en 1995 (integrada por ocho miembros del Ministerio de Defensa y ocho de sectores civiles, incluido el Director de la CCJ), se logró conformar un grupo civilista con una propuesta alternativa a la militar, que en lo fundamental fue aprobada como nuevo código (ley 522 de 1999)”.

en el germen de actores colectivos de reivindicación de derechos, tales como Viva la Ciudadanía (1991) y País Libre (1991)⁵.

El contexto colombiano y el surgimiento del control ciudadano al Congreso a partir de los años noventa

Por varias décadas, se tildó al sistema político colombiano como uno clientelista, cerrado y poco representativo de la mayoría. La presencia de grupos armados al margen de la ley, y el narcotráfico se justificaban en la existencia de una institucionalidad que no respondía a las necesidades ciudadanas. Así, la reforma política de 1991 se entendió como una oportunidad de revisión de las reglas del juego que limitaban la participación a nuevos actores, y que establecían un excesivo centralismo y unilateralismo en manos del presidente de la República, el cual muchas veces se veía como omnipresente en el sistema político (Bushnell, 2009; Cárdenas, Junguito, y Pachón, 2008; Orjuela Escobar, 2005; Palacios y Safford, 2002).

Consecuentemente, la Constituyente decidió cambiar las reglas del juego en varios aspectos importantes para el Congreso de la República: Limitó los poderes unilaterales del presidente, consolidó la descentralización política y administrativa del Estado restringiendo así su poder de nombramiento (Archer y Shugart 1997; Dávila Ladrón de Guevara, 2002). Las reformas establecidas en la Constitución de 1991 mantuvieron un sistema de representación bicameral, con un Senado de circunscripción nacional (antes de circunscripción departamental) y la Cámara de Representantes como aquella que representaría a todas las regiones del país⁶. Se disminuyó su tamaño, se aumentaron sus delimitaciones por medio de una larga lista de inhabilidades e incompatibilidades de la labor legislativa con otras que tradicionalmente se ejercían en el ejercicio público y privado, intentando así renovar la legitimidad del Congreso que venía siendo cuestionado por no

⁵ En 1989 se crea la Confederación Colombiana de las ONG (CCONG), la cual sigue actuando hasta nuestros días como un foro común de más de 1000 organizaciones que trabajan en el territorio colombiano.

⁶ El Senado de la República quedó integrado por 102 senadores. 100 son elegidos por voto popular en todo el territorio nacional y dos más en representación de las comunidades indígenas a través de circunscripción especial. Por su parte, se estableció que la Cámara de Representantes contara con 166 representantes: 161 elegidos por circunscripción territorial (por departamentos y por el Distrito Capital), con un mínimo de dos representantes, y uno más por cada 365.000 habitantes. Los cinco restantes se eligen a través de circunscripciones especiales: dos curules para las comunidades afrodescendientes, una para las comunidades indígenas y dos en representación de los colombianos residentes en el exterior.

responder adecuadamente a las demandas modernizantes de los ciudadanos⁷ (Orjuela Escobar, 2005; Palacios y Safford, 2002; Shugart y Archer, 1997).

Igualmente, y para aumentar el pluralismo del sistema, relajó las reglas y barreras a la participación política sin modificar el sistema electoral vigente en el momento, generando fuertes incentivos al personalismo y a las candidaturas independientes desprendidas de los partidos tradicionales⁸ (González, 2014; Gutiérrez Sanín, 2007; Hoyos, 2007; Wills Otero, 2009). Por esto, y aunque la reforma constitucional colombiana de 1991 logró instaurar un nuevo modelo de democracia participativa altamente descentralizado y lleno de nuevas instancias de participación⁹ no logró modificar sustantivamente la calidad de la representación política en Colombia (Crisp y Ingall, 2002; González, 2014; Pizarro Leongómez, 1990; Shugart y Archer, 1997).

Entre las innovaciones en materia de control ciudadano, la Constitución de 1991 estableció el derecho a ejercer el control político (Art. 40) y creó diversos mecanismos que abrieron la posibilidad a sectores de la sociedad para participar más activamente por medio de los mecanismos de participación ciudadana (Art. 103) reglamentados en la Ley 136 de 1994, a través de los cuales se puede entablar una relación directa con las autoridades públicas, dar a conocer propuestas ciudadanas, presionar para que sean adoptadas, opinar sobre asuntos públicos, exigir el cumplimiento de las normas, vigilar la conducta de los dirigentes, tomar decisiones que afectan a todos o sancionar a los gobernantes que actúan de forma equivocada, entre otras formas de participación¹⁰.

⁷ Orjuela Escobar, Luis Javier, "El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia", Revista Colombia Internacional, No.1, agosto de 1998, pp.56-70.

⁸ Ana María Bejarano y Renata Segura, "Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina", Revista Colombia Internacional, No.79, septiembre-diciembre de 2013, p.42.

⁹ Juan Carlos Palou-Trias, "Democracia participativa e instituciones de participación en la Constitución de 1991", Revista de Derecho Público, No.3, mayo de 1993, p.87.

¹⁰ Los seis mecanismos de participación política más importantes son los siguientes:

- El Voto, para elegir de manera activa a las personas que el ciudadano considera idóneas para su representación en las instituciones del gobierno (Presidencia, vice-presidencia, Cámara de representantes, Senado, Alcaldías, Gobernaciones, Concejos distritales y municipales, Alcaldías locales).
- El Plebiscito, herramienta utilizada por el Presidente de la República para refrendar una decisión con la opinión del pueblo.
- El Referendo, herramienta utilizada para convocar a los ciudadanos a la aprobación o al rechazo de un proyecto de ley o una norma jurídica vigente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Si bien este desarrollo normativo fortaleció ampliamente las posibilidades formales de participación ciudadana, en la práctica muchos de estos mecanismos (con excepción de la tutela) no han sido utilizados ampliamente por los ciudadanos, pues les son desconocidos o nunca han prosperado. Esto aplica especialmente para las revocatorias de mandato y la iniciativa popular; más de 20 años después de su creación, no han prosperado una sola vez.

A esta crisis de legitimidad de las instituciones era necesario sumarle la crisis de orden público por la que atravesaba todo el territorio colombiano durante la época que rodea la reforma constitucional: la lucha frontal contra los dos más grandes carteles de la droga - el Cartel de Cali y el Cartel de Medellín -, la presencia de fuerzas guerrilleras y paramilitares, y el ataque frontal que contra el Estado había emprendido el cartel de Medellín por la lucha en contra del tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos. Las evidencias sobre la presión directa de los carteles fue evidente: la Constituyente terminó por “constitucionalizar” la no extradición de colombianos. De esta forma, y por más intentos de renovación de votos, el “nuevo Congreso” heredó muchas de las tradiciones del anterior, lo cual se convirtió en una ventana de oportunidad importante para la filtración de intereses particulares en el Congreso de la República (González, 2014). Al ser el personalismo y la extrema fragmentación la tendencia ascendente en las dos Cámaras, las oportunidades para la captura y la cooptación de legisladores se hizo mayor y más evidente (González, 2014; Gutiérrez Sanín, 2007).

Durante el gobierno del Presidente Liberal Ernesto Samper, las conexiones entre el narcotráfico y el Estado se volvieron evidentes al destaparse un escándalo en donde los jefes de campaña del candidato presidencial ganador aceptaron haber recibido grandes sumas de dinero del cartel de Cali (Pastrana Arango, 2013). De esta forma, ya no se pudo negar algo que era evidente desde hacía tiempo: la influencia de las fuerzas ilegales en las instituciones elegidas democráticamente. Al mismo tiempo, las elecciones frecuentes, que “salvaban” al Estado colombiano de ser uno ilegítimo, fueron cuestionadas profundamente tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa. De alguna forma, la apertura

-
- El Referendo Derogatorio y Aprobatorio, herramienta mediante la cual se pone a consideración de la ciudadanía la derogación o aprobación de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local.
 - La Consulta Popular, herramienta mediante la cual se plantea una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local.
 - 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.

democrática también había ayudado a que otras fuerzas, no necesariamente legítimas, a verse representadas¹¹.

El gobierno de Andrés Pastrana Arango, elegido para el periodo de 1998 – 2002, inició su ejecución con varios proyectos relevantes para entender el surgimiento de las organizaciones de control ciudadano en el caso colombiano. El primero consistió en una reforma política que buscaba atacar la extrema fragmentación de los partidos y organizaciones políticas, así como los dilemas generados por las fallas de representación del sistema político que se hacían evidentes en los escándalos en los que miembros del Congreso se veían envueltos cotidianamente.

El segundo, fue la creación de un ambicioso plan – que se llamó el Plan Colombia- el cual buscaría financiar la estrategia para la paz mediante actividades para fomentar la productividad, luchar contra el narcotráfico y fortalecer la institucionalidad colombiana. El programa fue concebido como una manera de concentrar los esfuerzos internacionales de todo tipo –gobiernos extranjeros y organismos multilaterales- para financiar no sólo la lucha contra las drogas, sino para la inversión rural, atención humanitaria, seguridad y convivencia ciudadana, desarrollo institucional y fortalecimiento del capital, entre otros¹².

En este contexto se estableció un interés y ofertas de financiación por parte de la cooperación internacional, que junto con iniciativas desde la academia y el sector privado comenzaron a apoyar proyectos de control ciudadano. Estas organizaciones se posesionarían en la agenda pública en diferentes temas, y se convertirían a la postre en fuentes de información fundamentales para la rendición de cuentas y para el control ciudadano y estatal.

11 El Estado colombiano, que buscó desde el primer momento recuperar algo de su legitimidad, atacó al cartel de Cali, el cual tenía como estrategia la cooptación masiva de funcionarios, al igual que el lavado de activos mediante negocios legítimos y la transferencia de rentas a quienes los protegieran de los ataques del Estado. Siendo el Estado muy exitoso en sus resultados, el narcotráfico queda acéfalo momentáneamente lo que aprovechan bien los frentes de las FARC. Esta guerrilla se abrió paso en el territorio en lucha ofensiva con el Estado, logrando establecer una posición dominante en el narcotráfico y en la lucha militar, por lo cual en la que se sugirió en la campaña de 1998 que la única vía posible será la del diálogo para llevar a cabo un proceso de paz (Camacho, 2011; Ortiz, 2010; Romero, 2006).

12 Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002” (Ley 508 de 1999).

La esperanza de la paz y la entrada de la cooperación internacional: una nueva ola de control ciudadano al Congreso en medio del conflicto

El contexto de las conversaciones con la guerrilla de las FARC durante el gobierno de Andrés Pastrana generó importantes expectativas tanto en la sociedad civil colombiana como en organismos internacionales interesados en robustecer el Estado vía el fortalecimiento de la ciudadanía. Durante los años previos, la interferencia de la Embajada de los Estados Unidos en asuntos internos había sido constante, así como de la presión ejercida por Washington al gobierno de Ernesto Samper por medio del proceso de certificación¹³. Para disminuir la resistencia en el objetivo mutuo de los Estados Unidos y el Gobierno de fortalecer el Estado, el rol de la agencia de cooperación estadounidense (USAID por sus siglas en inglés, United States Agency for International Development) se volvió más importante relativo al de la Embajada, esta vez empoderando a las organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, la ayuda europea unió fuerzas al reconocer las serias intenciones del gobierno de embarcarse en un proceso de paz (Fernández de Soto, 2001)¹⁴.

Estos anhelos se sumaron a una crisis de representación política a través de los partidos políticos que se agudizó a partir del cambio constitucional en 1991. Es así como tuvo lugar la formación de una segunda ola de organizaciones sociales, esta vez concentradas en la participación, la transparencia, el aporte ciudadano a la construcción de la convivencia pacífica y el fortalecimiento de la justicia, entre otros.

¹³ Ver (Pardo y Cardona, 1995). Ver también por ejemplo <<http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/wikileaks-abre-polemica-sobre-intervencionismo-en-colombia>>.

¹⁴ Es importante resaltar este punto, que consideramos, es una de las grandes debilidades: “En realidad, casi todas las ONG están en busca de fondos de cooperación internacional. Ni siquiera las grandes a nivel mundial pueden despreciar los recursos que gobiernos o filántropos ofrecen para desarrollar proyectos específicos. Es ese momento cuando los proyectos van delineando la acción de las ONG y no propiamente su misión fundadora es la que marca su trabajo. El dinero logra distraer la atención de estas ONG. sobre lo fundamental. Y tiene otra consecuencia que es incluso es más grave que la anterior: muchas ONG trabajando en un mismo tema, en un mismo territorio, sin ninguna coordinación por parte del Estado ni ellas de mismas, situación que genera alta duplicidad de esfuerzos y enormes recursos para problemas que quizás ya tengan doliente. Por supuesto, esto también dificulta la evaluación de resultados o rendición de cuentas, cuando son muchos los proyectos en una zona determinada y están desarticulados es muy difícil hacer una evaluación de la eficiencia e impacto de estos proyectos.” (Barco, 2009).

Algunos de los principales procesos organizativos correspondientes a ese momento fueron:

- Fundación Ideas para la Paz (1999)
- Transparencia por Colombia (1998)
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES (1998)
- Congreso Visible (1998)
- Corporación Excelencia para la Justicia (1996)
- Sisma mujer (1998)
- Corporación Arco Iris (1997)
- Fundación para la Libertad de Prensa (1997)

Dada la crisis política e institucional del momento, el control hacia el Congreso de la República se convirtió en uno de los objetivos fundamentales de muchas de las organizaciones creadas durante esta coyuntura. Muchos congresistas habían sido los principales protagonistas del llamado “proceso ocho mil” durante el Gobierno Samper y la absolución del presidente en el Congreso donde fueron condenados 26 congresistas¹⁵, del “Pomaricazo”¹⁶ durante el gobierno de Pastrana, además de cientos de denuncias por corrupción y nexos de políticos con fuerzas del narcotráfico y grupos armados al margen de la ley. Las elecciones del 2002 dan la puntada final a esta situación con lo que se conocerá como el escándalo de la paraparlítica, en la cual más del 30% de los congresistas elegidos

15 Ver por ejemplo, “El cartel de Cali compró la absolución de Samper”, 14 de agosto 14 del 2013. <<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-cartel-cali-compro-absolucion-samper/354107-3>>

16 Ver por ejemplo, “El Pomaricazo”, 27 de Marzo del 2000. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1256182>>

terminan siendo investigados por utilizar su posición para privilegiar a estos grupos al margen de la ley¹⁷.

La siguiente sección describe en más detalle las organizaciones que lideraron el control ciudadano al Congreso, tanto en términos de la transparencia de la labor legislativa como en las áreas temáticas en donde grupos organizados comenzaron a incidir más directamente.

¹⁷Ver por ejemplo, “Escándalo de la 'parapolítica' completó 51 congresistas involucrados y 29 presos”, 8 de abril del 2008. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4085772>>

II. TIPOLOGIA DE LA ORGANIZACIONES QUE EJERCEN CONTROL SOBRE EL CONGRESO

Organizaciones que ejercen control ciudadano al ejercicio legislativo/al procedimiento legislativo/ a la actividad del Congreso en general

Una de las organizaciones con mayor trayectoria en materia de generar control a las ramas elegidas es **Transparencia por Colombia**, el capítulo colombiano de Transparency International¹⁸. Se creó en 1998 con la misión de "liderar desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia". Esta organización realiza, junto con los capítulos en otros países de Transparencia Internacional, un Barómetro Global de la Corrupción, en donde evalúan la percepción de corrupción en el país y en el cual sistemáticamente los partidos políticos y la rama legislativa aparecen como las instituciones con mayor percepción de corrupción. En 2013, ese resultado es de 4,3 de un valor máximo de 5 para ambos (partidos y Congreso) donde 1 es menor percepción y 5 la mayor¹⁹.

Aunque su énfasis principal es la lucha contra la corrupción de forma más genérica, su índice de transparencia, en el cual es medido el Congreso de la República, ha generado noticia. Igualmente, ha logrado establecer dentro del capítulo un mayor énfasis en la corrupción política, sobre todo centrándose en temas de financiación. Su programa bandera, Cuentas Claras, es una aplicación que le permite al Consejo Nacional Electoral contar con un software en el que los candidatos reportan sus gastos de campaña.

¹⁸ <<http://www.transparenciacolombia.org.co>>

¹⁹ Transparencia por Colombia, "Barómetro Global de la Corrupción 2013,. Transparencia Internacional, 2013, p.11.

Al interior de la academia también se generaron iniciativas de control ciudadano. Es así como el departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes creó el **Programa Congreso Visible (CV)**²⁰ que busca proveer de información sobre la Rama Legislativa en Colombia y sus integrantes, por medio de la publicación y publicidad de información, la sistematización de los perfiles de las/los congresistas, los registros de las votaciones nominales, la actividad legislativa (citaciones a debates de control político y proyectos de ley) y los órdenes del día de cada una de las plenarias y comisiones. A partir de lo anterior, el objetivo de CV desde sus inicios fue el de fortalecer el conocimiento del Congreso de la República en la ciudadanía y los ejercicios de rendición de cuentas y participación ciudadana. Cada cuatro años CV adelanta la Campaña Candidatos Visibles bajo la convicción de que resulta indispensable recolectar y ofrecer información acerca de los candidatos y sus partidos, sedes de campaña, propuestas, trayectoria política, financiación, avales, alianzas, entre otros. A través de los formularios proporcionados por CV, los candidatos y partidos pueden hacer parte de una Campaña de visibilidad que permite, por un lado, dar a conocer sus propuestas a la comunidad y fortalecer el nombre de su partido, y por otro, fomentar el voto informado y responsable y la transparencia en las elecciones.

Con el fin de lograr un impacto en la ciudadanía, CV desarrolló un sistema de información en la que publica de manera sencilla y gráfica, toda la información recolectada, que funciona a su vez como instrumento de debate por medio de la cual organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía en general y los propios congresistas se pueden comunicar de manera más directa, dando a conocer sus opiniones sobre proyectos de ley, citaciones, perfiles de congresistas entre otros. Por último, a través de los capítulos regionales que ha conformado CV con Universidades y organizaciones, el programa busca replicar su labor a lo largo del país, fortaleciendo el análisis y la rendición de cuentas en las regiones.

De forma similar, el **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)**²¹ organizó su propio **Observatorio Legislativo**²², en 2003. Actualmente para el ICP este es uno de sus proyectos más importantes y ha sido reconocido por los líderes de

20 <<http://www.congresovisible.org>>

21 <<http://www.icpcolombia.org>>

22 <<http://www.observatoriolegislativoicp.org>>

opinión como uno de los foros más concurridos para discutir los proyectos de ley en curso y los debates de política pública. Tiene un boletín mensual al que se puede acceder virtualmente, y que se envía a más de 5000 contactos²³.

Con estos fines en mente, el observatorio desarrolla cuatro tipos de productos: los boletines de seguimiento legislativo, enfocados en el seguimiento y análisis cualitativo de las iniciativas que se tramitan al interior del Congreso de la República; los Boletines de Balance Legislativo, que analizan cualitativa y cuantitativamente el desarrollo y los resultados de cada periodo; las Mesas de Expertos, discusiones cerradas en que los tomadores de decisión y los representantes de los diversos sectores públicos y privados relacionados con un determinado proyecto de ley, debaten los puntos más importantes de éste y generan propuestas que enriquecen la formulación de la política pública, y finalmente, los Debates de Coyuntura Legislativa, actividades abiertas al público con cubrimiento periodístico, en que con la participación de expertos se analizan en detalle y de manera crítica y propositiva, proyectos de ley de gran relevancia política y económica.

Más adelante, en 2006 fue fundada la **Misión de Observación Electoral** (MOE)²⁴, como una plataforma de organizaciones de la sociedad civil, independiente del gobierno, de los partidos políticos y de intereses privados, que promueve la realización del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En ese año realizaron el primer ejercicio nacional de observación electoral en las elecciones legislativas y presidenciales, y en las consultas abiertas de los partidos políticos (Partido Liberal y Polo Democrático Alternativo, PDA).

Desde entonces, han adelantado ejercicios de observación electoral también en elecciones municipales y departamentales; han formado y capacitado a más

23 "El Observatorio realiza un seguimiento a la agenda legislativa para brindar información completa y oportuna sobre los proyectos de ley más importantes que se discuten en el Congreso colombiano. A su vez busca la promoción de una participación ciudadana informada, así como el control político por parte de la sociedad civil. En esa medida, además del análisis permanente, el Observatorio genera espacios de interlocución entre los diferentes actores, tomadores de decisiones y organizaciones civiles, academia y el sector privado, incidiendo constructivamente en la formulación de las políticas públicas". <<http://www.icpcolombia.org>>

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

de 5.000 personas para la participación en estos ejercicios, han construido y publicado mapas políticos, de violencia y de riesgos electorales, asesorado en lo que tiene que ver con los procedimientos, leyes y denuncias electorales y han recibido información sobre irregularidades electorales desde todo el país. Así mismo, han hecho seguimiento, registro y análisis de los medios de comunicación sobre los procesos electorales.

La **Coalición Elección Visible**²⁵, la cual se conformó desde el 2008 por nueve organizaciones de la sociedad civil, tiene como objetivo de hacer seguimiento a los procesos de nominación y elección de magistrados de las Altas Cortes y otros altos dignatarios de la justicia, sobre todo cuando estos ocurren en el Congreso. Buscan que estos procesos cumplan estándares de transparencia a través de procesos de acompañamiento y observación independientes del gobierno, de la Rama Judicial, de los partidos políticos y de los intereses privados. Estas organizaciones se unieron ante la preocupación común del escaso seguimiento a los procesos electorales que no son de carácter popular en el país (elecciones abiertas a los ciudadanos en las urnas), pues en ocasiones no son televisados los procesos, no se conoce el sentido de las votaciones y los ciudadanos únicamente se enteran a través de los medios de comunicación de los resultados finales de tales procesos. Adicionalmente, los miembros de la coalición tienen en común esquemas de financiación principalmente a través de proyectos de cooperación internacional, así como la pertenencia a redes internacionales en favor de la democracia, la transparencia y el buen gobierno.

Organizaciones de control temático al Congreso de la República y demás entes estatales

Por otro lado, varias organizaciones han enfocado sus esfuerzos en la defensa de temas específicos, y ha adelantado labores de incidencia en el Congreso de la República en ese ejercicio de defensa de la provisión de bienes públicos determinados y la protección de los derechos de minorías.

25 <<http://eleccionvisible.com>>

Dentro de las organizaciones que abogan por temas relacionados con la justicia está la **Corporación Excelencia en la Justicia**, fundada en 1996 como centro de pensamiento en temas de justicia, que promueve y hace seguimiento a políticas públicas, fomenta el control ciudadano y hace rendición de cuentas al sector justicia. Divulga conceptos sobre los proyectos de ley de interés en tránsito en el Congreso y hace un monitoreo de medios y un seguimiento permanente a los proyectos relacionados con la justicia, buscando incidir en el mejoramiento de las iniciativas legislativas que cursan en el Congreso y contar con ciudadanos mejor informados y más participativos en los temas que atañen al marco normativo del sistema judicial.

Igualmente, y más visible está **DeJusticia**, fundada en 2003, que se reconoce como una “organización que produce conocimiento experto en derechos humanos, que incide en la opinión pública y en el diseño de políticas públicas y que fortalece y apoya a las organizaciones sociales contribuyendo así con la vigencia del estado democrático de derecho”. Sus líneas de trabajo son antidiscriminación, derechos sociales, Estado de derecho, justicia transicional, justicia ambiental y sistema judicial. Su trabajo de incidencia se ha reflejado en su participación en el trámite de la Ley de Acceso a la Información, la Ley Antidiscriminación, y sus intervenciones frente a la aprobación de la fallida reforma a la justicia. Sus miembros son destacados académicos que tienen resonancia, tanto individual como institucional, en los medios de comunicación

En cuanto a la defensa de derechos minoritarios, **Colombia Diversa** es una organización que surgió en 2004 en torno a un proyecto de ley que cursaba en el Congreso de la República, a favor de los derechos de parejas del mismo sexo. Colombia Diversa ayudó con un análisis técnico y una serie de recomendaciones a esta iniciativa. Luego, y como bien describe , el éxito de Colombia Diversa se debió a la consolidación de varios productos y líneas de trabajo: “i) informe de derechos humanos; ii) estrategia legal – acciones de denuncia; iii) posicionamiento de la entidad como fuente de información; iv) observatorio de medios; v) agenda con gobiernos locales y vi) participación en redes de derechos humanos y espacios LGBT”, y el vii) litigio jurídico en casos significativos”.

SISMA mujer, fue fundada en 1998 trabaja con un enfoque integral e interdisciplinario, jurídico y de derechos humanos, que fortalece procesos sociales para el empoderamiento individual y colectivo de las mujeres. Persigue la ampliación de su ciudadanía, la plena vigencia de sus derechos humanos y la promoción de su papel como actoras transformadoras de su realidad. Tuvo un importante papel en la aprobación de la Ley 1257 de 2008 sobre no violencia contra las mujeres y ha contribuido al impacto de reformas legislativas y constitucionales del sistema electoral a partir del conocimiento y análisis del efecto que las modificaciones de los últimos años en la materia han generado en la participación política de las mujeres. En esta línea se encuentra la **Corporación Humanas** –Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género-, que es un centro de estudios y acción política feminista, cuya misión es la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, el derecho internacional humanitario y la justicia de género en Colombia y Latinoamérica. Una de sus áreas de trabajo es la de incidencia en políticas públicas y en normativas en escenarios de decisión nacional e internacional y en ese sentido emiten conceptos sobre proyectos de ley en curso, como el que se propone definir los derechos de las prostitutas (79/13 Senado).

III. CONTROL CIUDADANO EN ACCIÓN: MECANISMOS EFECTIVOS Y EJEMPLOS DE INCIDENCIA EN EL LEGISLATIVO

En el caso colombiano, informarse y tener interlocución con los integrantes del Congreso es una labor difícil. Aunque deben reconocerse esfuerzos en los últimos años en materia de publicación de información en las páginas web institucionales del Senado y la Cámara de Representantes, los datos sobre la actividad del Congreso colombiano aún no son abiertos²⁶, mientras los formatos no han sido unificados y son poco amigables con el usuario. Adicionalmente, la información no está centralizada y en muchos casos no está disponible completa y/u oportunamente. Igualmente, al tener un sistema de partidos altamente personalista, se hace más difícil y menos frecuente la discusión programática que podría presentar mayores oportunidades a las organizaciones de incidir en los resultados.

De acuerdo con el Índice Latinoamericano por la Transparencia Legislativa, el Congreso colombiano cuenta apenas con un 38% de calificación en términos de transparencia²⁷. En síntesis, el acceso a la información, como condición mínima necesaria para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, en Colombia

²⁶ Se conoce como datos abiertos a cualquier información que pueda ser utilizada, reutilizada y redistribuida libremente por cualquier persona, y que se encuentra sujeta sólo al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen. Entre otros requisitos, deben estar disponibles como un todo y a costo razonable de reproducción, preferiblemente descargable en internet en formatos modificables y reutilizables sin discriminación alguna. Ver Daniel Dietrich, Jonathan Gray et al., “Manual de Open Data”, Open Knowledge Foundation, 2010.

²⁷ En cuatro dimensiones: Normatividad; Labor del Congreso; Presupuesto y Gestión Administrativa; y Participación, atención ciudadana y rendición de cuentas. Vigencia 2013. El Índice es un producto de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), un mecanismo de vinculación y colaboración entre 22 organizaciones de la sociedad civil, que promueven activamente la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en 11 Congresos de la región, elevando los estándares de transparencia en los poderes legislativos al promover de forma activa las buenas prácticas.

aún cuenta con dificultades, lo cual hace de la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) y el control social legislativo una labor muy difícil.

Pese a ello, algunas OSC se han convertido ellas mismas en fuentes de información sobre entidades públicas y canales de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. Este es el caso de Congreso Visible, programa del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, y el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política “Hernán Echavarría Olózaga”. Estas organizaciones, así como otras de carácter más temático, han implementado la estrategia de especialización para obtener reconocimiento e incidencia en la opinión pública. Esta primera estrategia, se expone a continuación, así como las demás implementadas en el caso colombiano, cada una con sus respectivos ejemplos.

En su relación con el Congreso -y con otros actores políticos- las OSC colombianas han desarrollado los siguientes mecanismos de control e incidencia:

Especialización temática. Existen pocos observatorios legislativos en el país, dedicados exclusivamente al seguimiento y control ciudadano de la actividad del Congreso. Sin embargo, existen organizaciones que se han concentrado en asuntos como justicia, comunidades vulnerables, género y otras causas por las cuales se les identifican y logran ser influyentes en esa materia, haciendo también seguimiento a lo que se discuta y decida al interior del Congreso y que sea de su competencia. Este es el caso de Dejusticia, Ideas para la Paz, Misión de Observación Electoral, Colombia Diversa, Sisma Mujer, entre otras. En este grupo se incluyen además observatorios universitarios y otros proyectos liderados por profesores que desde la academia generan insumos para el debate legislativo en temas especializados, como el Observatorio en Salud de la Universidad Nacional de Colombia; el Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano; el Observatorio de Discriminación Racial de la Universidad de los Andes; y el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria (iniciativa de varias universidades públicas y privadas con el apoyo de Colciencias²⁸).

²⁸ Entidad pública responsable la investigación en ciencia y tecnología en el país.

Interlocución individual. Este corresponde al trabajo de acercamiento de las OSC directamente con los congresistas uno a uno. Se realiza especialmente cuando está en discusión una reforma importante en la cual las OSC quieren incidir, por lo que deciden trabajar directamente con los autores o ponentes de un proyecto de ley o de reforma constitucional en particular. Como se mencionó anteriormente, y como un resultado de las reglas y tradición electoral colombiana, el sistema es bastante personalista. Como consecuencia, acercarse a las organizaciones partidarias o a los movimientos políticos es más complejo. Existe gran diversidad de opiniones e intereses que muchas veces pone a legisladores del mismo partido en oposición. Así, las organizaciones buscan una estrategia más eficiente, aunque a veces menos efectiva para lograr plantear puntos que a la postre se tengan en cuenta.

A modo de ejemplo, cabe mencionar el trabajo que el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ha realizado con algunos congresistas en particular según su especialidad temática: En 2011 realizó mesas de debate y un documento de análisis que se entregó al ponente de la Ley Antidiscriminación, el representante Alfonso Prada; y en 2012 con el senador John Sudarsky organizaron un seminario internacional para analizar su propuesta de sistema electoral mixto para Colombia. Del mismo modo, en 2012 Congreso Visible y el Instituto de Ciencia Política trabajaron con las presidencias del Congreso en ese entonces: del Senado Roy Barreras y de la Cámara Augusto Posada, para promover una reforma al reglamento del Congreso, Ley 5 de 1992. Si bien esta estrategia resulta ser una especie de lobby, difiere del cabildeo privado tradicional en que los objetivos de incidencia se orientan principalmente a la transparencia en los procedimientos, a la apertura institucional y a la promoción de reformas, tanto formales como informales, para facilitar la información a la ciudadanía y su participación.

Canalización de descontento y presión desde medios de comunicación. Los medios de comunicación en Colombia, como en muchos otros países, han sido potencializadores de momentos políticos importantes de presión y descontento ciudadano. Este es el caso del escándalo de la fallida Reforma a la Justicia entre los años 2011 y 2012, pues si bien la presión en contra de la reforma por parte de OSC y medios de comunicación fue un ejercicio que no funcionó al interior del Congreso (la reforma fue aprobada por los legisladores) en el Gobierno Nacional sí tuvo un efecto importante, pues el Presidente decidió devolver el proyecto al

Congreso para que fuera archivado. Mientras muchos legisladores hicieron caso omiso a la presión social del momento, en buena medida por el desprestigio tradicional del Congreso como institución, el costo político individual que debía asumir el presidente frente a la ciudadanía fue un incentivo suficiente para no sancionar la reforma. Este es entonces, un ejemplo exitoso de esa capacidad de potencialización que tienen los medios frente a la labor de las OSC y la ciudadanía en general.

Tutelas o instancias judiciales. Las vías judiciales también son un mecanismo de control social e interlocución con el poder legislativo en Colombia. Algunas organizaciones y ciudadanos han llegado a estas instancias (en ocasiones luego de agotar otros mecanismos de concertación o interlocución) con el objeto de denunciar irregularidades al interior del legislativo. A modo de ejemplo, puede mencionarse la demanda de nulidad contra la elección del actual secretario general del Senado de la República, Gregorio Eljach, por parte de la Misión de Observación Electoral y DeJusticia en 2012. Del mismo modo, cabe resaltar la tutela instaurada en 2014 contra la elección de los congresistas de la circunscripción especial Afro: María del Socorro Bustamante y Moisés Orozco, por parte de un conjunto de ciudadanos, candidatos, líderes sociales y políticos, entre ellos la exsenadora Piedad Córdoba.

Alianzas con el gobierno. Dado que lo que se pretende con las acciones de incidencia es cambiar situaciones anómalas o no deseables, una estrategia de las OSC es la de acercarse a las autoridades estatales encargadas de los diferentes temas para presentar dar alertas, o indicar posibles cursos de acción. En temas relacionados con el Congreso está el trabajo adelantado por la MOE en época electoral. Esta organización forma parte de la Comisión de Coordinación y Seguimiento Electoral como fuente de información sobre irregularidades electorales. Su trabajo en este campo ha sido muy exitoso, a tal punto que su plataforma de recepción de denuncias, 'Pilas con el Voto' fue emulado por la URIEL - Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral en la página Web del Ministerio del Interior. También existe un trabajo colaborativo, aunque con altibajos, entre el Gobierno Nacional y varias OSC colombianas en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés -Open

Government Partnership-), entre ellas la Fundación para la Libertad de Prensa y Transparencia por Colombia.

Conformación de redes (nacionales y/o internacionales). Una manera efectiva de obtener visibilidad, respaldo y capacidad de incidencia para las OSC es el trabajo colaborativo en el nivel nacional, regional y mundial. Las alianzas no tienen que ser un trabajo permanente, pues pueden incluir estrategias puntuales de incidencia y/o reuniones ocasionales. Un ejemplo de este tipo de redes es el caso del Grupo de Interés sobre la Reforma Política -GIREPO-, el cual es un colectivo que se reúne periódicamente a discutir asuntos del sistema electoral y de partidos, así como reformas que los afecten. Este colectivo cuenta con académicos, personalidades y organizaciones de diverso tamaño y objetivos. Otro ejemplo es el de Elección Visible, una alianza de 9 OSC que desde 2008 hacen seguimiento a los procesos de nominación y elección de magistrados de las Altas Cortes y otros altos dignatarios de la justicia. Igualmente, organizaciones colombianas han optado por hacer parte de iniciativas regionales como la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, y la Red Liberal de América Latina (RELIAL), o globales como el ya mencionado OGP.

Foros académicos y otros eventos. Si bien este es un mecanismo más de debate que de incidencia en instancias decisorias, lo cierto es que los eventos de carácter técnico y académico se pueden constituir en un instrumento exitoso para hacer llegar a congresistas, ministros y otros tomadores de decisión ciertos insumos que podrían o no ser acogidos por los funcionarios e incorporados en la legislación o en la política pública. Casi todas las universidades aprovechan la experticia de sus profesores para convocar estos foros e incluir entre los panelistas a legisladores y funcionarios del gobierno nacional, departamental o municipal.

La efectividad de los foros y la realización de eventos, no obstante, es un dilema para estas organizaciones. Por un lado, la cooperación internacional procura que las organizaciones que apoyan tengan incidencia y promueven que se den foros y eventos con gran frecuencia. El problema es que la realización de estos se vuelve un indicador de gestión de la organización, en donde muchas veces se dedican una cantidad importante de recursos a realizar eventos, los

cuales no necesariamente tienen calidad o impacto, y donde se carece del poder de convocatoria necesario para invitar a los personajes más influyentes de la discusión. A partir de todas estas estrategias, las OSC buscan cumplir sus objetivos misionales e incidir, cada uno desde sus prioridades, en la toma de decisiones y debates de alto nivel en el país. Frente a esta labor, es importante mencionar que la recepción de sus iniciativas, actividades y producto resulta ser diversa. Si bien no es posible realizar generalizaciones sobre la actitud de los congresistas colombianos frente a estas, podría decirse que existen dos posturas opuestas en este sentido: algunos congresistas mantienen prevenciones ante las posibles intenciones de las organizaciones sociales colombianas que buscan tener contacto con ellos. En buena medida, esto obedece a las estrategias de denuncia y confrontación que en ocasiones adoptan algunas OSC para obtener visibilidad y buscar soluciones a un asunto de su interés.

IV. UNA RELACIÓN CLAVE, PERO DIFÍCIL: LOS MEDIOS COMO MULTIPLICADORES DE LOS ESFUERZOS DE CONTROL CIUDADANO

El reto para las organizaciones de la sociedad civil, para tener mayor incidencia, está en dar a los comunicadores las herramientas para comprender la información entregada, limitando el uso de lenguaje especializado y explorando nuevos formatos distintos a los académicos para presentar los datos y el análisis.

Incrementalmente, varias organizaciones de la sociedad civil han desarrollado estrategias de comunicación enfocadas a tener una mejor relación con los medios de comunicación masivos, los cuales son fundamentales para cumplir con los objetivos de informar al público general y especializado, así como una forma de hacerse escuchar de los entes estatales. En palabras del ex congresista David Luna, “las organizaciones entendieron que tienen que tener voceros, personas que estén en capacidad no solo de salir a opinar, sino fundamentalmente, de controvertir”²⁹, es decir, las OSC reconocen que pueden valerse de los medios para jugar un papel en la formación de la opinión pública.

Según Flavia Freidenberg, “los medios ejercen control político sobre lo que ocurre en las instituciones y en la vida política. Tienen un papel clave como agentes de denuncia y control de las acciones de gobierno, sobre las actuaciones de la oposición o, a nivel más personal, sobre la vida misma de los políticos. Los medios pueden convertirse en grupos de presión sobre cuestiones puntuales, cambiar el desarrollo de unos hechos e incluso hacer que una política no se lleve a cabo o que un gobierno tenga que renunciar”³⁰.

²⁹ Entrevista al ex concejal y ex congresista David Luna realizada el 11 de noviembre de 2014.

³⁰ Flavia Freidenberg, “Los medios de comunicación de masas: ¿también son actores?”. <<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Mediosdecomunicacion.pdf>>

En el VI Panel de Opinión 2014 de la firma Cifras y Conceptos, que busca conocer las percepciones de los líderes de opinión del país sobre temas políticos, económicos, sociales y ambientales a nivel nacional y departamental, fueron entrevistados 6 mil líderes de la política, la academia, el sector privado, las organizaciones sociales y los mismos medios de comunicación. En los resultados de la medición se observa que los medios de comunicación que más consultan para mantenerse informados en medio impreso son El Tiempo (28%), Semana (23%) y El Espectador (19%), así como sus sitios Web (20%, 18% y 15% respectivamente). En medio radial los más escuchados son Caracol (29%), La W (20%) y RCN Radio (15%). Y los noticieros de televisión más vistos por los líderes son Caracol (28%), RCN (21%) y CM& (17%). De manera que la penetración de los principales medios de comunicación en los tomadores de decisiones en el país es bastante alta y resalta la necesidad de las organizaciones de la sociedad civil de trabajar coordinadamente con estos.

Un ejemplo de trabajo colaborativo se observa en la estrategia de comunicación de Congreso Visible, que está estrechamente ligada a una alianza con El Espectador, uno de los periódicos más importantes de Colombia, en donde se comparte información vía Widgets. Igualmente, Congreso Visible escribe artículos que se reproducen en diferentes medios de comunicación y les permiten “contar historias” al mismo tiempo que socializan conceptos del acontecer legislativo ilustrándolos con los datos con que se cuentan. Igualmente, la estrategia de la MOE es una muy exitosa, en donde su directora, Alejandra Barrios ha logrado posesionarse como vocera en todos los demás de transparencia electoral, insertándose así en la mayoría de las instancias de decisión electoral como veedora, invitada por la Registraduría o el Ministerio del Interior, según sea el caso. Al respecto, Alejandro Muñoz comenta,

La MOE, al tener diversos componentes, trata de incidir en esos campos que mencionaba de las otras organizaciones. La MOE habla de financiación, la MOE muchas veces también habla de justicia cuando está relacionada pues con temas también políticos, lo que tiene que ver con la elección de altos dignatarios. Entonces como, son diferentes sectores los que nosotros trabajamos, entonces eso hace que nuestra organización de pronto sea más reconocida o relevante en ciertos puntos y porque el sistema político es grande y en cierta manera da para hacer muchas cosas, entonces si hay incidencia, tal vez se puede ver mayormente reflejado. Ahora, también es importante en la forma en la que trabajamos,

como somos una plataforma de organizaciones de la sociedad civil. Son muchas organizaciones las que están montadas en todo el país.

Sin embargo, la experiencia y conocimiento de las organizaciones puede terminar como una voz aislada sin consecuencias reales. Cuando se le preguntó a un experto sobre las organizaciones especialistas en temas, afirmó: “A mí me da pesar. Después de que pasa todo, uno se encuentra con el director de tal organización que le dice a uno, yo lo advertí, yo escribí un artículo... es un desperdicio porque uno sabe que trabajan mucho, pero no llegan a los que toman las decisiones”³¹.

Se trata de una relación simbiótica³²

Por un lado, los medios de comunicación han buscado ser más que difusores de información, y ampliar las temáticas que cubren habitualmente, y por otro, las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en proveedores de conocimientos, recursos humanos y tienen acceso a poblaciones objetivo de interés para los medios. Se trata de un intercambio que reporta un beneficio mutuo en el que cada parte aporta sus habilidades básicas y se beneficia de la reciprocidad. Una experiencia que reconocen varios de los entrevistados es la de Bogotá Como Vamos y Concejo Como Vamos. Juan Esteba Lewin, periodista de La Silla Vacía, afirma que “Bogotá Cómo Vamos hace una labor que quizás por su relación con el periódico El Tiempo tiene una incidencia grande en la opinión pública. Tal vez no en las políticas públicas, pero sí en la opinión pública”³³.

Cada vez más los medios de comunicación han ampliado su capacidad para dar a conocer todo lo que abarca el movimiento social actual y las propuestas

³¹ Entrevista a Carolina Fierro, consultora independiente realizada el 4 de noviembre de 2014.

³² Al respecto de la relación con los medios, Alejandro Muñoz, miembro de la MOE afirmó: “Es como una relación simbiótica que es muy importante al momento de uno garantizar éxito como organización de la sociedad civil y tener incidencia en el gobierno y en, pues, frente a la comunidad como tal. También desde comunicaciones se hace un seguimiento a lo que tiene que ver con la exposición que tienen los candidatos, seguimos a los medios de comunicación. Si está cumpliendo, por ejemplo, con el equilibrio informativo, si los medios están cubriendo equitativamente a todos los candidatos o cómo se comportan los medios de comunicación (..) y eso también es una forma de ejercicio de incidencia para decir “oiga, mire, están cubriendo más unos medios de comunicación a otros” y podemos hablar con un medio de comunicación y decirle “oiga, pues sean equitativos” y es una forma de incidir también en la agenda política.”. Entrevista realizada el 4 noviembre de 2014.

³³ Entrevista a Juan Esteban Lewin, realizada el 4 noviembre de 2014.

que están detrás, y las organizaciones sociales han descubierto que un adecuado manejo de medios puede ayudar en sus labores de incidencia, a generar simpatías de distintas audiencias con temas específicos, a elevar la calidad del debate público, y el costo político de oponerse u obstaculizar sus propuestas. Por ejemplo, fue gracias al eco que recibieron en los medios las denuncias de la Fundación Nuevo Arco Iris y de la MOE sobre votaciones atípicas en diferentes municipios que comenzaron las investigaciones sobre parapolítica en el país.

Finalmente, al preguntarle sobre las organizaciones ciudadanas más efectivas en hacer control ciudadano el periodista de La Silla Vacía Juan Esteban Lewin considera que los medios de comunicación son fundamentales en una buena estrategia de comunicación de cualquier organización de la sociedad civil para maximizar su impacto: “Cuando hay una denuncia fuerte, en La W, por ejemplo, eso tiene un impacto que muchas veces es mucho más importante que la denuncia de una organización.”³⁴.

En suma, la asociación entre organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación es clave para generar el interés de la opinión pública y crear un sentimiento de urgencia para que la sociedad enfrente la problemática identificada. Pese a esto, se mantienen ciertas tensiones en los criterios de selección sobre qué es noticia, en qué momento es noticia, y de qué manera es noticia. Los medios tienden a partir de hechos noticiosos que no siempre están en sintonía con las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil, y por otro lado, el lenguaje y abordaje de los temas por parte de las organizaciones no siempre logran responder a los tiempos y criterios de búsqueda de información de los medios. En muchos casos, las OSC deben sacrificar su presencia en medios para evitar que se les asocie con un estilo periodístico en particular, o que se deteriore su relación con instituciones como el Congreso de la República. Por lo anterior, si bien existen beneficios mutuos, esta relación resulta en ocasiones problemática y no siempre tiene los resultados esperados para las OSC.

³⁴ Ibid.

El caso de medios de comunicación no tradicionales: una nueva vía para hacerse escuchar

En la comprensión de que era necesario adoptar una perspectiva más analítica en el acercamiento a temas de interés de la ciudadanía se han creado algunos medios de comunicación independientes que van más allá de la provisión de noticias, y que por consiguiente, son importantes aliados para las OSC como espacio de resonancia a los temas de su interés.

La **Silla Vacía** es uno de los más claros ejemplos, financiado inicialmente con una beca del Open Society Institute. Su directora, Juanita León, indica: “buscamos ayudar al segmento de los formadores de opinión a comprender la política nacional”³⁵, y efectivamente se ha convertido en un medio de nicho en temas de poder y política; y como ha calado, ese nicho de líderes de opinión se ha convertido en un importante aliado para las OSC, no solo en la difusión de las actividades que las organizaciones adelantan, por ejemplo en época electoral, sino poniendo los temas en el debate público.

Con la publicación de textos de análisis más académicos está **Razón Pública** que “se creó como un punto de convergencia y un instrumento para la expresión de los intelectuales colombianos comprometidos con el proyecto de una sociedad pacífica, democrática, legal, justa y productiva”³⁶. Es una fundación sin ánimo de lucro que brinda un espacio a los mejores analistas y las comunidades académicas que reflexionan sobre los temas decisivos para nuestra sociedad, de manera que tengan más incidencia sobre la opinión de quienes influyen decisivamente sobre la toma de decisiones públicas en Colombia. Explican que “su especificidad radica en servir de puente entre el saber educado y la opinión influyente”. En este medio es más clara la relación con la academia, ya que explícitamente buscan que las comunidades académicas aporten más al debate público y a que los medios de comunicación hagan más uso del saber académico sobre la sociedad colombiana. Finalmente vale recordar que a nivel regional también hay varios medios alternativos cuyo cubrimiento es local, pero igualmente valioso. Por ejemplo, *agendapropia.com* en el departamento del Cauca o *elolfato.com* en el Tolima³⁷.

³⁵ Juanita León, Directora de La Silla Vacía. <<http://lasillavacia.com/nosotros>>

³⁶ <<http://www.razonpublica.com/index.php/qu%C3%A9-es-raz%C3%B3n-p%C3%BAblica.html>>

³⁷ <<http://agendapropia.com>> y <<http://www.elolfato.com>>

V. EFECTOS DE LAS ORGANIZACIONES SOBRE EL TRABAJO PARLAMENTARIO

Evaluar en términos generales los efectos del trabajo de control ciudadano al Congreso colombiano es un fenómeno difícil de medir. Sin embargo, existen ejemplos concretos como los hasta ahora se han mencionado que permiten vislumbrar la capacidad de incidencia de la ciudadanía en la deliberación legislativa en Colombia. A continuación, presentamos dos proyectos de ley donde las organizaciones de control lograron formar equipo con los actores del legislativo y el ejecutivo y tuvieron un impacto reconocido al interior de quienes trabajaron en hacer esos proyectos leyes de la República. Existe entonces, un primer efecto en el que ya se ha profundizado: la incidencia directa en el Congreso (y otras entidades estatales) a partir de los objetivos misionales de las OSC.

Sin embargo, cabe resaltar en este punto que un efecto novedoso ha sido el de la aproximación a temas políticos a partir del uso de redes sociales y nuevas tecnologías. En efecto, para las OSC esta resulta ser la herramienta con mejor relación costo beneficio para obtener visibilidad y llegarle a la ciudadanía. Estrategias permanentes de redes sociales, perfeccionamiento de sus páginas web y elaboración de documentos digitales cada vez más sofisticados son parte de las actividades diarias de las organizaciones y cuentan con personal especializado en la materia. Esto resulta aún más relevante si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (MinTics), en Colombia el 80% de los ciudadanos usa internet, y el 60% visita las redes sociales³⁸.

Aquí va un resumen de los estudios de caso que fueron realizados:

³⁸ Entrevista a Leonardo Rodríguez, Editor político de ElEspectador.com, realizada el 10 de noviembre de 2014.

Ley de acceso a la información pública- Ley 172 de 2014

La iniciativa fue promovida de manera exitosa por una coalición de OSC, que se denominó Más Información Más Derechos, y estaba conformada por Transparencia por Colombia, Dejusticia, la Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP, el Proyecto Antonio Nariño (PAN) y Corporación Ocaso. Esta propuesta recogió experiencias y recomendaciones internacionales y de la Corte Constitucional y fue presentada a finales de 2011, pero su discusión requirió de un largo proceso y numerosas reuniones en donde las organizaciones de la sociedad civil y representantes del Gobierno discutieron en detalle cada uno de los componentes de la ley. En la iniciativa cumplió un rol fundamental la sociedad civil, pues no fue simplemente un proceso de validación o refrendación de las propuestas del Gobierno. El proceso final de aprobación del proyecto al interior del Congreso de la República, así como el posterior paso de sanción presidencial tomó varios meses, y las organizaciones también tuvieron que realizar reuniones y ejercer presión con el fin de acelerar tal aprobación. Finalmente, el 06 de marzo de 2014 fue sancionada la iniciativa y hoy es una ley. Sin embargo, se ha resaltado también que el principal reto consiste en generar las capacidades institucionales, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, para su adecuada implementación. En ese complejo proceso, el papel de la sociedad civil también será determinante.

Reforma a la Ley de Participación Ciudadana

Por iniciativa del Ministerio del Interior y gracias a la participación de algunos congresistas, se realizaron una serie de reuniones durante varios meses en 2011 y 2012 entre el Gobierno, el legislativo y las OSC pertinentes que derivaron en insumos técnicos a la reforma. Organizaciones como Foro Nacional por Colombia y el Instituto de Ciencia Política participaron activamente de las actividades. A diferencia de la Ley de Acceso a la Información, en este caso hubo un papel más activo del Ministerio del Interior y de congresistas como el senador John Sudarsky. El papel entonces de la sociedad civil, aunque también propositivo, fue principalmente de revisión de los contenidos, de análisis de las modificaciones que se iban presentando a partir de los diferentes debates en el legislativo, de generación de alertas concretas y recomendaciones. Las reuniones fueron de carácter técnico y analizaron las consecuencias de cada una de las modificaciones incluidas, especialmente en términos de los requisitos para los

mecanismos de participación ciudadana. El resultado fue positivo en este sentido, pues las organizaciones consiguieron flexibilizar algunas condiciones para ejercer mecanismos de participación directa de los ciudadanos presentes en la Constitución de 1991.

Sin embargo, un elemento que no quedó en la reforma y que era reclamado por las organizaciones fue el de la rendición de cuentas obligatoria para congresistas. Fue un asunto de recurrente discusión en las reuniones, pero en uno de los últimos debates al interior del Congreso fue eliminado de la propuesta. Si bien fue aprobada en 2012, la iniciativa aún no ha sido sancionada por la Presidencia de la República.

Ley de Penalización de la Discriminación -Ley 1482 de 2011

El Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política “Hernán Echavarría Olózaga” (ICP) consiguió incidir en la ponencia positiva elaborada por el representante a la Cámara Alfonso Prada (Partido Verde). El proyecto finalmente fue aprobado y hoy es una ley. El papel del ICP en esta aprobación fue clave en el sentido de que entregó insumos estratégicos y concretos en un momento oportuno al congresista que tenía en sus manos el futuro de la reforma. Esto sucedió gracias a la convocatoria a una Mesa de Expertos sobre el proyecto de Ley Antidiscriminación en Colombia, el cual fue organizado por el ICP en sus instalaciones para tener en una misma mesa a congresistas (autores, ponentes y opositores) a miembros del Gobierno Nacional y a expertos de la academia y la sociedad civil. De esta manera, el ICP entregó un documento de política pública al congresista ponente Prada con una revisión comparada de las acciones de discriminación positiva en América Latina el mundo, sus ventajas y desventajas, su carácter temporal y una discusión teórica sobre su justificación. Tanto el documento de política pública como el debate permitieron que los insumos de sociedad civil y la academia fueran atendidos por los tomadores de decisión involucrados puntualmente en el proyecto. Adicionalmente, numerosas organizaciones participaron en las audiencias públicas realizadas y siguieron juiciosamente las modificaciones que sufrió la iniciativa, de autoría del Partido MIRA. Cabe destacar que a partir de estas discusiones públicas el proyecto se amplió de cubrir únicamente racismo, para abarcar finalmente todo acto discriminatorio por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual.

VI. REFLEXIÓN FINAL: BALANCE, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Existe en Colombia una larga tradición en la existencia de organizaciones de control ciudadano, las cuales han jugado un rol importante en la interlocución de demandas ciudadanas por la protección de los derechos humanos, la demanda por la efectividad de los derechos de las minorías políticas y sociales, y los derechos democráticos. Por la situación permanente de conflicto, la existencia y consolidación de estas organizaciones ha dependido de las coyunturas por cambios en la visión política en donde se busca una resolución pacífica por la vía institucional. En estas iniciativas, el acompañamiento de la cooperación internacional ha sido fundamental, especialmente a partir de 1998 con el plan Colombia y el fallido proceso de paz (1998- 2001). La mayoría de las organizaciones dependen financieramente del flujo de recursos que proviene de las agencias de cooperación.

Las organizaciones que hacen control al Congreso han pasado por un proceso de consolidación en la última década. Muchas de estas hacen control a los trámites legislativos para asegurarse que éstos cumplan con los mínimos requisitos de transparencia, protegiendo el valor de la representación y otras se han especializado en defender derechos específicos de poblaciones vulnerables, el acceso a la justicia, entre otros. Aunque es difícil de medir, en este artículo sugerimos que muchas de las estrategias que han implementado estas organizaciones han sido exitosas al lograr influir en el subsistema de política pública que discute los temas, haciendo públicas denuncias, alianzas con actores claves, y volviendo públicas denuncias de interés para la ciudadanía. Sin embargo, percibimos por experiencia propia, y a partir de las entrevistas, que en algunas ocasiones existe fragmentación y dificultades en la coordinación entre las organizaciones cuando estas tienen propósitos similares. Esta poca coordinación surge por la competencia de recursos entre las organizaciones, dificultades en la comunicación, o por diferencias entre las estrategias que se consideran como exitosas.

Las organizaciones que hacen control político al Congreso elegidas en este documento se legitiman por su capacidad técnica y sus relaciones con organizaciones pares, a nivel nacional e internacional, y con su relación con la academia. Muchas de estas organizaciones son precedidas por personas con un alto perfil académico que los permite ser voceros respetados en los públicos más especializados y frente a la ciudadanía. Igualmente, resaltamos la importancia de la relación que tienen estas organizaciones de control ciudadano con medios tradicionales de información para poder ser exitosas en sus demandas y en la construcción de reputación. No obstante, sigue siendo un reto el “traducir la información”. En palabras del periodista Leonardo Rodríguez de ElEspectador.com “a las organizaciones les falta estrategia de comunicación: como son muy técnicas y tienen gente dedicada a la academia y muy técnica adentro, quedan muy alejadas del periodismo, les falta “marketing”³⁹. El apremio por obtener resultados concretos y mantener su sostenibilidad son las dos principales preocupaciones de las OSC colombianas, al igual que en otros países. Sin embargo, resulta importante destacar que este contexto ha significado en muchos casos, que las propias organizaciones se transformen para fortalecer su capacidad de incidencia y garantizar su permanencia en el tiempo. El uso de las nuevas tecnologías, la unión con organizaciones regionales que persiguen objetivos comunes y la búsqueda de fuentes de financiación alternativas se constituyen en tres de las principales lecciones aprendidas por las OSC colombianas en las últimas décadas.

³⁹ Entrevista a Leonardo Rodríguez Editor político de ElEspectador.com realizada el 10 de noviembre de 2014.

BIBLIOGRAFÍA

David Bushnell, “Colombia: una nación a pesar de sí misma”, Planeta, 2009.

Álvaro Camacho, “Narcotráfico: mutaciones y política”, *en* Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño (Eds.), Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos, Universidad de los Andes, Bogotá, 2011.

Mauricio Cárdenas, Roberto Junguito y Mónica Pachón, “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution”, *en* Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Carlos Scartascini, y Pablo Spiller (Eds.), Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Washington, D.C., 2008.

CINEP, “Nosotros”. Recuperado 12 de diciembre del 2014, a partir de <<http://www.cinep.org.co>>.

Comisión Colombiana de Juristas, “Quiénes somos”. Recuperado 12 de diciembre del 2014, a partir de <http://www.coljuristas.org/quienes_somos.php?idioma=es&grupo=2>

Briand Crisp y Rachael Ingall, “Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia”, *American Journal of Political Science*, 46(4),pp.733-748, 2002.

Andrés Dávila Ladrón de Guevara, “Democracia Pactada: El Frente Nacional y el Proceso Constituyente Del 91”, Instituto Francés de Estudios Andinos, 2002.

Fernán González, “Poder y Violencia en Colombia”, Antropos, Bogotá, 2014.

Francisco Gutiérrez Sanín, “¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002”, Editorial Norma, Bogotá, 2007.

Diana Hoyos, “Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972-2000. Una mirada a nivel local y regional”, *en* Diana Hoyos (Ed.), Entre la persistencia y el

cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia, Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.

Luis Javier Orjuela Escobar, “La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia”, Uniandes-Ceso, Bogotá, 2005.

Róman Ortiz, Renovarse para durar: innovación y estrategia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, *en* Angelika Rettberg (Ed.), Conflicto Armado, seguridad y construcción de paz en Colombia, Universidad de los Andes, Bogotá, 2010.

Marco Palacios y Frank Safford, “Historia de Colombia: país fragmentado, sociedad dividida” Editorial Norma, Bogotá, 2002.

Andrés Pastrana Arango, Memorias Olvidadas, Penguin Random House Grupo Editorial Colombia, 2013.

Eduardo Pizarro Leongómez, “La insurgencia armada: raíces y perspectivas” *en* Francisco Leal Buitrago y León Zamosc (Eds.), Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80: memorias, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 1990.

Mauricio Romero, “Paramilitares, narcotráfico y contrainsurgencia: una experiencia para no repetir”, *en* Francisco Leal Buitrago (Ed.), En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI, Editorial Norma, Bogotá, 2006.

Matthew Shugart y Ron Archer, “Presidentialism and Democracy in Latin America”. (Scott Mainwaring y Matthew Shugart, Eds.). Cambridge University Press, 1997.

Laura Wills Otero, “El Sistema Político Colombiano: Las reformas electorales de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos”, *en* Felipe Botero (Ed.), Juntos pero no revueltos?: partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-Ceso, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, 2009.

ANEXOS

Anexo 1

Grupos/perfiles de redes sociales. En las redes sociales se han creado diversos grupos o perfiles de seguimiento a la actividad del Congreso, con más o menos actividad en la Red. Muchos reproducen informaciones de prensa, o de las organizaciones de la sociedad civil y algunos hacen denuncias y su audiencia no es masiva. Es difícil determinar su nivel real de incidencia.

Veeduría al Congreso

<<http://www.facebook.com/groups/veeduriadelcongreso>>

Se trata de un grupo cerrado de Facebook con 96 miembros, un administrador. Según su presentación, se busca hacer control político a los congresistas y esperan que las eventuales denuncias que haya, tengan sustento. Así mismo, afirman que respetarán las opiniones políticas de los participantes: “Aquí estaremos bien informados de todos los proyectos de ley que nos perjudican y sus autores.”.

Manos Limpias Colombia.

<<http://www.facebook.com/groups/manoslimpiasco>>

Es el perfil de Facebook de un grupo cerrado con 49 miembros y un administrador. Se describen como un movimiento ciudadano de resistencia civil pacífica que lucha contra la corrupción y la politiquería. “Somos Sociedad Civil Organizada!!”

Congreso Nacional 2014-2018

<<http://www.facebook.com/groups/congresonacional20142018>>

Es un grupo cerrado de Facebook con 4926 miembros y un administrador. Explica que es un espacio para enterarse de lo que ocurre en el Congreso de la República, durante este cuatrienio. Establecen que los temas del grupo son: proyectos de ley en trámite, cambios a leyes vigentes, pronunciamientos parlamentarios, fallos de la Corte Constitucional y demás temas de actualidad legislativa y política nacional. Algunos miembros emplean el espacio para divulgar actividades o posturas de los congresistas.

Ojo al Congreso

<<http://www.facebook.com/groups/370318539700953>>

Es un grupo abierto de Facebook con 5467 miembros que propone a sus miembros ir más allá de la queja sobre los congresistas, y empezar a ejercer vigilancia sobre su forma de actuar en el Congreso.

Proponen comenzar a realizar esa vigilancia ciudadana a partir de la aprobación en el Congreso del acto legislativo que buscaba reformar la justicia colombiana y afirman que su acción se focaliza en el Congreso por dos razones. “En primer lugar, porque el Congreso es el poder que menos obligaciones tiene en términos de rendición pública de cuentas. Y en segundo lugar, porque esta iniciativa va más allá del polémico debate sobre la reforma a la justicia. Se trata de comenzar a vigilar la labor de nuestros congresistas, porque queremos que ellos sepan que quienes no cumplan bien con su labor de representación tendrán que asumir costos políticos”.

También cuentan con un perfil en Twitter: [@OJO al Congreso](#)

Descripción del grupo: “Iniciativa independiente de veeduría ciudadana al Congreso de la República de Colombia. #SeBusca un ciudadano que #AdopteUnCongresista y vigile su gestión”. Se unió en marzo de 2011 y sus estadísticas son las siguientes: tweets 826, fotos/videos 9, siguiendo 411, seguidores 1175, favoritos 4.

Anexo 2

Organizaciones de control ciudadano al Congreso en Colombia

Nombre	Fundación	Propósito	Estrategias utilizadas
Transparencia por Colombia < http://www.transparenciacolombia.org.co >	1998	Busca liderar desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia	Realiza un Barómetro Global de la Corrupción, en donde evalúan la percepción de corrupción en el país y en el cual sistemáticamente los partidos políticos y la rama legislativa aparecen como las instituciones con mayor percepción de corrupción.
Congreso Visible < http://www.congresovisible.org >	1998	El objetivo de CV es el de fortalecer el conocimiento del Congreso de la República en la ciudadanía y los ejercicios de rendición de cuentas y participación ciudadana, a través de la publicación de la actividad legislativa en su página web. Adicionalmente, cada cuatro años CV adelanta la Campaña Candidatos Visibles con información sobre los candidatos a Senado y Cámara de Representantes.	Publicación y publicidad de información, la sistematización de los perfiles de las/los congresistas, los registros de las votaciones nominales, la actividad legislativa (citaciones a debates de control político y proyectos de ley) y los órdenes del día de cada una de las plenarias y comisiones. Historias con información legislativa.

<p>Instituto de Ciencia Política - Observatorio Legislativo</p> <p>http://www.observatoriolegislativoicp.org/</p>	<p>2003</p>	<p>El Observatorio realiza un seguimiento a la agenda legislativa para brindar información completa y oportuna sobre los proyectos de ley más importantes que se discuten en el Congreso colombiano. A su vez busca la promoción de una participación ciudadana informada, así como el control político por parte de la sociedad civil. En esa medida, además del análisis permanente, el Observatorio genera espacios de interlocución entre los diferentes actores, tomadores de decisiones y organizaciones civiles, academia y el sector privado, incidiendo constructivamente en la formulación de las políticas públicas</p>	<p>Realiza mesas de expertos, que son uno de los foros más concurridos para discutir los proyectos de ley en curso y los debates de política pública. Tiene un boletín mensual al que se puede acceder virtualmente, y que se envía a más de 5000 contactos</p>
<p>Misión de Observación Electoral -MOE</p> <p>http://moe.org.co/</p>	<p>2006</p>	<p>Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve la realización del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.</p>	<p>Adelanta ejercicios de observación electoral, ha construido y publicado mapas políticos, de violencia y de riesgos electorales, asesorado en lo que tiene que ver con los procedimientos, leyes y denuncias electorales y ha recibido información sobre irregularidades electorales desde todo el país.</p>
<p>Coalición Elección Visible</p> <p>http://eleccionvisible.com/</p>	<p>2008</p>	<p>Tiene como objetivo de hacer seguimiento a los procesos de nominación y elección de magistrados de las Altas Cortes y otros altos dignatarios de la justicia</p>	<p>Publicación de los perfiles de los candidatos y hacen seguimiento al proceso de elección.</p>

<p>Corporación Excelencia en la Justicia</p> <p><http://www.cej.org.co></p>	1996	<p>Centro de pensamiento en temas de justicia, que promueve y hace seguimiento a políticas públicas, fomenta el control ciudadano y hace rendición de cuentas al sector justicia.</p>	<p>Divulga conceptos sobre los proyectos de ley de interés en tránsito en el Congreso y hace un monitoreo de medios y un seguimiento permanente a los proyectos relacionados con la justicia, buscando incidir en el mejoramiento de las iniciativas legislativas que cursan en el Congreso y contar con ciudadanos mejor informados y más participativos en los temas que atañen al marco normativo del sistema judicial.</p>
<p>Dejusticia</p> <p><http://www.dejusticia.org></p>	2003	<p>Produce conocimiento experto en derechos humanos, que incide en la opinión pública y en el diseño de políticas públicas y que fortalece y apoya a las organizaciones sociales contribuyendo así con la vigencia del estado democrático de derecho”</p>	<p>Sus líneas de trabajo son antidiscriminación, derechos sociales, Estado de derecho, justicia transicional, justicia ambiental y sistema judicial.</p>
<p>Colombia Diversa</p> <p><http://www.colombia-diversa.org></p>	2004	<p>Su objetivo principal es lograr el reconocimiento de derechos para las parejas del mismo sexo.</p>	<p>Realizan informes de derechos humanos; tienen una estrategia legal – acciones de denuncia; son fuente de información; tienen un observatorio de medios; tienen una agenda con gobiernos locales, participan en redes de derechos humanos y espacios LGBT y hacen litigio jurídico en casos significativos.</p>

<p>Sisma Mujer <http://www.sismamujer.org></p>	<p>1998</p>	<p>Busca el empoderamiento individual y colectivo de las mujeres. Persigue la ampliación de su ciudadanía, la plena vigencia de sus derechos humanos y la promoción de su papel como actoras transformadoras de su realidad.</p>	<p>Adelantan un trabajo de incidencia para la exigibilidad de los derechos de las mujeres con énfasis en el derecho a vivir una vida libre de violencias; adelantan investigación para la producción del conocimiento y comprensión de los obstáculos que enfrentan las mujeres para la realización de sus derechos humanos, con énfasis en los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.</p>
<p>Corporación Humanas <http://www.humanas.org.co></p>		<p>La Corporación Humanas –Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género-, es un centro de estudios y acción política feminista, cuya misión es la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, el derecho internacional humanitario y la justicia de género, en Colombia y Latinoamérica.</p>	<p>Una de sus áreas de trabajo es la de incidencia en políticas públicas y en normativas en escenarios de decisión nacional e internacional</p>

BIOGRAFÍAS

Marcela Escandón

Marcela Escandón es Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Historiadora y politóloga de la misma universidad. Fue directora del Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga entre 2012 y 2014.

Beatriz Helena Gil

Beatriz Helena Gil es politóloga y magister de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, ha estado vinculada al Programa Congreso Visible por 7 años como coordinadora.

Mónica Pachón

Mónica Pachón, PhD. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Diego, California, M.Phil en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, politóloga y magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Su área de investigación se centra principalmente en las relaciones ejecutivo-legislativo de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Ex directora del Programa Congreso Visible.