

# LAS AGENDAS CIUDADANAS



## ANTICORRUPCIÓN:

¿Una herramienta para

consolidar la gobernanza local?



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA**

Esta publicación fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad de la Corporación Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

# LAS AGENDAS CIUDADANAS ANTICORRUPCIÓN:

¿Una herramienta para consolidar la gobernanza local?

Alejandra Muñoz<sup>1</sup> y Claire Launay Gama<sup>2</sup>.

Transparencia por Colombia<sup>3</sup>

## Introducción y problemática

### Presentación general de las Agendas Ciudadanas Anticorrupción

Las Agendas Ciudadanas Anticorrupción (ACA) son iniciativas ciudadanas, colectivas y locales que buscan fortalecer la incidencia ciudadana para favorecer la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción en la gestión pública local. Las ACA<sup>4</sup> pueden tener enfoques diferenciados. Sin embargo, tienen también, apuestas comunes como (i) acciones de prevención y control ciudadano focalizados en sectores mayormente afectados por irregularidades en el uso de recursos públicos, (ii) el fortalecimiento de los espacios de diálogo público<sup>5</sup>, y (iii) la incidencia ciudadana reflejada en cambios en las políticas y mecanismos institucionales anticorrupción.

Desde el 2019, Transparencia por Colombia ha acompañado la construcción de Agendas Ciudadanas Anticorrupción como una estrategia de activismo cívico anticorrupción en el nivel local y territorial. Esta apuesta institucional responde tanto a la misionalidad de la Corporación

---

<sup>1</sup> Coordinadora de las Agendas Ciudadanas Anticorrupción, línea activismos cívico, Transparencia por Colombia.

<sup>2</sup> Directora Programática Iniciativas con Sociedad Civil, Transparencia por Colombia.

<sup>3</sup> Las autoras contaron con la colaboración de Camilo Romero, profesional de la línea activismo cívico, Transparencia por Colombia

<sup>4</sup> A lo largo del artículo nos referimos a las Agendas Ciudadanas Anticorrupción por su sigla ACA o simplemente como Agendas.

<sup>5</sup> Velásquez, F., (2014, 12 de noviembre). Control ciudadano de la acción pública ¿qué impacto?, propuso en esta conferencia la siguiente definición del diálogo público: “Un proceso de cooperación y trabajo conjunto entre los actores que busca equilibrar los poderes en la sociedad, abriendo nuevos canales de acceso y de participación a la ciudadanía (...)”

como al contexto nacional, que, en los últimos 4 años, ha presenciado una mayor voluntad y responsabilidad ciudadana por actuar contra la corrupción. Esta movilización se ha venido confirmando, entre otras, (i) por el alto porcentaje<sup>6</sup> de votos a favor de la Consulta Anticorrupción en agosto de 2018, (ii) diferentes manifestaciones estudiantiles anticorrupción en noviembre del 2019, (iii) el estallido social de 2021, y (iv) una mayor disposición de las personas a denunciar la corrupción<sup>7</sup>.

Desde el 2021, en el marco del Programa Juntos por la Transparencia (JxT)<sup>8</sup>, se están implementando 18 Agendas Ciudadanas Anticorrupción en 3 distritos y 15 municipios de los departamentos de Bolívar, Sucre, Córdoba, Valle del Cauca, Cauca y Tolima. Transparencia por Colombia lidera la estrategia metodológica de las Agendas y acompaña de manera diferenciada a las 6 organizaciones locales que ejecutan directamente su implementación<sup>9</sup>. Es de resaltar, que Juntos por la Transparencia ha permitido ampliar el alcance territorial de las ACA y potenciar su impacto al apostar por procesos de incidencia ciudadana de mediano plazo.

## Propósito y problemática del artículo

Como ya se mencionó, las ACA se conciben, por un lado, como un ejercicio de democracia participativa y, por otro lado, como una modalidad de dialogo público. En otras palabras, las ACA buscan una renovación en las formas de relacionamiento entre Estado – ciudadanía que permita una mayor vinculación de la ciudadanía con las decisiones públicas (Launay, 2022). Finalmente, estas agendas contribuirían a una acción pública local más legítima al involucrar a la sociedad civil en un rol protagónico frente a la gestión pública local.

La relación entre actores y su participación en la gestión y regulación pública son procesos integrantes del concepto y práctica de “la gobernanza”. En efecto, la gobernanza constituye “un nuevo motor de la regulación política, que va del nivel local al nivel global” (Launay y Bolívar, 2007, p. 173), acogiendo los intereses ciudadanos e integrando a diferentes actores sociales, políticos y económicos. Así las cosas, la gobernanza puede ser vista “como una herramienta [multiactor, multinivel] de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos

---

<sup>6</sup> Acorde a la publicación del diario El País en 2018, La consulta anticorrupción, necesitaba superar el umbral de más de 12 millones de votantes, contó con 11.645.000 votos.

<sup>7</sup> Transparencia por Colombia. (2019). Barómetro global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019. De acuerdo con este barómetro, el 78% de los encuestados consideran que la denuncia puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción, pero sostienen que, si las personas denuncian los casos de corrupción, sufrirán represalias.

<sup>8</sup> El programa Juntos por la transparencia financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), busca apoyar soluciones encaminadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a reducir efectivamente la corrupción en Colombia. Las ACA responden a la estrategia del Objetivo 2 “fortalecer la participación ciudadana local”. El programa se está desarrollando desde 2020 hasta 2025.

<sup>9</sup> En JxT las organizaciones de sociedad civil locales que implementan en los territorios las apuestas del programa se denominan “socios locales”.

de las sociedades contemporáneas” (Launay y Bolívar, 2007, p. 173). Por lo tanto, bajo esta comprensión de gobernanza, la participación ciudadana es un fin en sí mismo y no sólo un medio para legitimar y mejorar la gestión pública. También la ciudadanía, desde el nivel local tiene un rol protagónico para renovar y resignificar el espacio político en articulación con otros actores y en contextos diferenciados.

Retomando la concepción y la definición de las Agendas Ciudadanas y comparándola con el planteamiento conceptual anterior, es relevante preguntarse si, entonces, ¿las ACA podrían constituirse como una herramienta de gobernanza local?, es decir, si, desde la práctica: ¿las Agendas han permitido la construcción de una visión política compartida? Este artículo trata de responder a estas preguntas a partir de un análisis de los primeros resultados de las 18 ACA que se están desarrollando en el marco de Juntos por la Transparencia.

## Metodología

Para responder si las ACA pueden o no considerarse como una herramienta de gobernanza local, se realizó una investigación cualitativa a partir de la experiencia de estos procesos ciudadanos. Esta metodología ha sido guiada por la Investigación – Acción. Por lo tanto, el estudio observa el desarrollo, así como los resultados de las ACA, en dialogo con los postulados teóricos de la gobernanza. Finalmente, es importante considerar que TPC es un actor que, a la vez, participa en los procesos de las ACA e investiga sobre el mismo.

Temporalmente, la investigación abarca desde el 2021 hasta marzo de 2023, mes en el que se realizaron la mayoría de las entrevistas. Es importante tener en cuenta que las Agendas se encuentran en proceso de implementación y finalizarían en 2025 en el marco del programa Juntos por la Transparencia. Ello significa que los hallazgos de esta investigación son parciales.

La investigación tuvo dos momentos principales:

- 1)** el diseño y la implementación de herramientas para recoger información y elaborar los datos sobre la experiencia y los fenómenos sociales que se han generado a partir de la construcción e implementación de las Agendas en los 18 territorios.
- 2)** el análisis comparativo de los hallazgos a la luz de la teoría, que se realizó sobre tres aspectos: i) las similitudes y diferencias de los contextos territoriales; ii) las similitudes y diferencias en los métodos utilizados en el proceso de construcción e implementación de las ACA; iii) similitudes y diferencias en los avances y primeros resultados de los procesos territoriales de las ACA.

Para la recolección de la información se realizaron:

- 8 entrevistas y/o grupos focales con líderes y lideresas que participan en el proceso de construcción de las Agendas;
- 9 entrevistas a socios locales;

- 3 entrevistas a funcionarios públicos<sup>10</sup>.

También, se analizaron espacios de participación y dialogo público realizados en el marco del proceso de las Agendas<sup>11</sup>. Se eligieron estas fuentes porque la investigación se centra en la experiencia de los actores que han construido las Agendas, y su perspectiva sobre los avances y primeros resultados de las mismas. Por último, se analizaron los documentos de las 18 ACA para identificar las propuestas ciudadanas anticorrupción territoriales que se consignan en las Agendas.

Con el fin de presentar los hallazgos de la investigación este artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se propone una caracterización detallada del proceso de las ACA: entre unidad, diversidad y especificidad territorial. En segundo lugar, se analiza si las ACA contribuyen o no a una gobernanza local más eficiente y legítima. Finalmente, se consideran los desafíos y recomendaciones a los procesos de las ACA.

---

<sup>10</sup> Para consultar la guía de entrevistas que fue utilizada en la investigación y las entrevistas realizadas ver anexo 1.

<sup>11</sup> Para consultar los espacios de diálogo público analizados ver anexo 2.

# 1. Caracterización de las ACA: unidad en la diversidad

En esta primera parte, se describen las experiencias de la implementación de las 18 ACA. Para esto, se presenta la metodología común de las ACA y se realiza una caracterización comparada de las experiencias territoriales en la construcción e implementación de las 18 agendas, considerando: (i) sus actores y territorios de implementación; (ii) su metodología y desarrollo; y finalmente (iii) sus puntos en común y diferencias.

## 1.1 Actores y territorios de implementación de las ACA en JxT

TPC como socio nacional del Programa Juntos por la Transparencia diseña y acompaña la implementación estratégica de las ACA<sup>12</sup>. En los territorios priorizados por JxT, las 18 Agendas son implementadas por “socios locales”, es decir, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil que tienen presencia en las subregiones, así como una amplia experiencia de trabajo con organizaciones comunitarias y de base en ciertas ciudades y municipios priorizados por el Programa. A continuación, se listan las agendas estudiadas:

**Tabla 1.** Actores y lugares de implementación de las ACA

Agenda Ciudadana Anticorrupción	Lugar de implementación	Socio Local
Agenda Ciudadana Anticorrupción de Cartagena	Cartagena, Bolívar	Fundación Cívica Social Pro Cartagena (FUNCICAR)
Agenda Ciudadana por la Transparencia y la Anticorrupción de Buenaventura	Buenaventura, Valle del Cauca	Fundación Paz y Reconciliación Oficina Pacífico (PARES)
Agenda Ciudadana por la Transparencia del Sur de Córdoba	Montelíbano, Córdoba	Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá – Darién (CORDUPAZ)
Agenda Ciudadana por la Transparencia del Sur de Córdoba	Valencia, Córdoba	Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá – Darién (CORDUPAZ)
Agenda Ciudadana por la Transparencia del Sur de Córdoba	Puerto Libertador, Córdoba	Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá – Darién (CORDUPAZ)
Agenda Ciudadana por la Transparencia del Sur de Córdoba	Tierralta, Córdoba	Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá – Darién (CORDUPAZ)
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Cali	Cali, Valle del Cauca	Foro Nacional Capítulo Sur Occidente
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Caloto	Caloto, Norte del Cauca	Foro Nacional Capítulo Sur Occidente
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Corinto	Corinto, Norte del Cauca	Foro Nacional Capítulo Sur Occidente
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Miranda	Miranda, Norte del Cauca	Foro Nacional Capítulo Sur Occidente

<sup>12</sup> En el Programa participan cuatro socios nacionales: Foro Nacional, La Silla vacía, la Escuela de gobierno de la Universidad de los Andes y Transparencia por Colombia.

Agenda ciudadana de transparencia y participación de Santander de Quilichao	Santander de Quilichao, Norte del Cauca	Foro Nacional Capítulo Sur Occidente
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Rioblanco	Rioblanco, Tolima	Foro Nacional Capítulo Región Central
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Chaparral	Chaparral, Tolima	Foro Nacional Capítulo Región Central
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Ataco	Ataco, Tolima	Foro Nacional Capítulo Región Central
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Planadas	Planadas, Tolima	Foro Nacional Capítulo Región Central
Agenda Ciudadana de transparencia, participación y educación de Ovejas	Ovejas, Sucre	Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica
Agenda ciudadana de transparencia, participación y juventud de San Onofre	San Onofre, Sucre	Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica
Agenda Ciudadana de transparencia, participación y de género de El Carmen de Bolívar	El Carmen de Bolívar, Bolívar	Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica

## 1.2 Metodología y desarrollo de las ACA

Para la construcción e implementación de las 18 Agendas estudiadas TPC diseñó una ruta metodológica común que, luego, los socios locales adaptaron a sus contextos. Es de resaltar que, aún con las adaptaciones de los socios, la construcción de las 18 Agendas territoriales se realizó de acuerdo con la siguiente ruta, que se divide en fases y acciones generales:

**Tabla 2.** Ruta metodológica de las ACA



A continuación, se describen las experiencias concretas de las ACA, en sus variaciones territoriales, siguiendo las principales etapas de su desarrollo.



### 1.2.1 La identificación e invitación de los actores de las ACA

En cuanto al alistamiento, es decir, la identificación de los actores futuros de las ACA, el paso adoptado por todos los socios locales fue la identificación de liderazgos sociales y comunitarios que representen a diversos sectores y grupos poblacionales. No obstante, los criterios de identificación han variado según los territorios, por las apuestas misionales de los socios locales y un enfoque temático transversal, pues los temas de transparencia y anticorrupción abarcan a múltiples sectores. En efecto, en Buenaventura se le dio especial importancia a organizaciones que tuvieran experiencia en temas de veeduría y control ciudadano. En Cartagena, se invitó a líderes y lideresas que tuvieran un peso importante en su sector de actividad. En los casos del sur de Córdoba y del sur del Tolima se asociaron a organizaciones que trabajaran temas de paz, incluyendo los Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En Cali y en Ovejas, Sucre, la participación de jóvenes ha sido priorizada. En efecto, en estos territorios, el estallido social del 2021 impulsó nuevos liderazgos juveniles que se vincularon al proceso de Agendas. Finalmente, si bien ciertos públicos han sido priorizados, las 18 agendas, convocan en cada territorio a una diversidad de actores: organizaciones de mujeres, Consejos Comunitarios, organizaciones de víctimas del conflicto, jóvenes, comunidad LGBTQ+, Juntas de Acción Comunal (JAC), Juntas de Acción Local (JAL), cabildos indígenas, veedurías, grupos motor PDET, organizaciones campesinas, entre otros.

### 1.2.2 La construcción participativa de las temáticas de las ACA

En Córdoba, Cauca, Tolima, Montes de María y Cali, las ACA iniciaron con un proceso de formación. En efecto, los socios locales de estos territorios consideraron pertinente capacitar a la ciudadanía sobre temas a menudo técnicos y desconocidos como transparencia, anticorrupción, integridad y, luego elaborar un diagnóstico participativo, que se hizo de manera consecutiva. En cambio, en Buenaventura y en Cartagena se consolidaron, de manera paralela los espacios de formación y los espacios de construcción estratégica de las ACA. Cada proceso dio lugar a un documento estratégico de cada ACA<sup>13</sup>. Ilustramos a continuación algunos procesos.

En Buenaventura, el socio PARES, identificó una línea base sobre las principales problemáticas y afectaciones de la corrupción a cinco grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, comunidad LGBTQ+, comunidades étnicas y líderes sociales. Después, validó con cada grupo por separado el diagnóstico, se construyeron las propuestas y posteriormente se priorizaron. Así las cosas, en Buenaventura la Agenda se construyó desde el inicio con enfoques diferenciales, reconociendo cómo la corrupción y la falta de transparencia afectan a cada sector social. En Cartagena, el

---

<sup>13</sup> Para consultar los documentos de las diferentes agendas, ver:

<https://cordupaz.org/proyectoscordupaz/acta-sur-de-cordoba-2022/>; <https://forocosta.org/>;  
<https://fundacionfororegioncentral.org/>; <https://forosuroccidente.org/>; <https://www.pares.com.co/>;  
<http://funcicar.org/>.

socio FUNCICAR invitó a 15 líderes y lideresas, identificadas en el mapeo de actores, a conformar el Comité Ciudadano de Lucha Contra la Corrupción de Cartagena (CCLCC). FUNCICAR, como PARES, identificó una línea base sobre problemáticas concretas para focalizar el diagnóstico, validarlo con el Comité y construir propuestas de solución. Es de resaltar, que FUNCICAR fue el único socio que involucró a la Alcaldía en la construcción de la Agenda, esto permitió que se acordarán acciones, en el marco de la Agenda, para ser desarrolladas luego en articulación con la Alcaldía.

En Córdoba, Montes de María, Cali, Tolima y Cauca se ha privilegiado la formación mediante la Escuela Ciudadana Anticorrupción<sup>14</sup>, con el propósito de fortalecer un grupo de líderes municipales o subregionales. Así, el encuentro constante de liderazgos tan diversos ha permitido la identificación de necesidades, así como la constitución de redes subregionales como, en Córdoba, con la iniciativa de crear una red subregional de control ciudadano. Sobre esto una lideresa social relata:

“Hay algo muy bonito que hemos aprendido cuando empezamos a conocer las necesidades de cada uno, porque muchas veces, que porque sucedió en Caloto que porque sucedió en Miranda... Entonces ah...eso pasó allá... Pero resulta que cuando empezamos a conocer de fondo el problema, tenemos que apoyar esa necesidad que tiene mi compañera. Es algo que venía pasando por mucho tiempo, había esa división... el negro y el indígena allá... O el mestizo allá y el campesino allá... ¿Que nos ha enseñado la escuela? A unificar esas necesidades, tenemos los mismos problemas” (Lideresa Social de Santander de Quilichao, 2023).

En general, la formación dispensada consideró temas de corrupción y derechos humanos, gestión pública, transparencia y control ciudadano, siendo este último el tema más común y en el que se hizo especial énfasis. También, la formación en Norte del Cauca, Cali, Tolima y Montes de María se enfocó en la participación ciudadana como derecho. En últimas, el énfasis pedagógico de la formación responde a la misionalidad de los socios. Finalmente, la formación en temas de gestión pública, sumado a la construcción de propuestas de solución para una gestión pública transparente, han cambiado la manera como los líderes conciben su relación con las autoridades públicas y cómo orientan sus acciones para resolver necesidades insatisfechas. Un líder social entrevistado nos cuenta:

---

<sup>14</sup> En Cauca, Tolima, Montes de María y Cali la formación se dio en el marco de la Escuela Ciudadana de Participación y Transparencia. En Córdoba, la formación fue liderada por el socio local Cordupaz con acompañamiento de TPC. En Buenaventura, se implementó de manera presencial la Escuela Ciudadana Anticorrupción construida por TPC en el marco de JxT.

“Venimos en un proceso y nos damos cuenta que los gobernantes son elegidos para que nos ayuden a resolver las situaciones difíciles, no para endiosarlos. (...). Porque antes nos hablaban de un plan de gobierno y nosotros pensábamos, nos van a hacer la alcantarilla, pero hoy vemos que es mucho más allá, él tiene que concertar los proyectos que va a desarrollar en los territorios” (Líder social del sur del Tolima, 2023).

Finalmente, los procesos diferenciados de las ACA dan lugar a una diversidad de agendas tanto en su forma, es decir, en la concepción y en el uso que los socios y líderes les han dado, como en las problemáticas y propuestas abordadas.

### **1.2.3 Diversidad de los métodos y propuestas de las Agendas**

En primer lugar, se evidencia una diversidad de métodos. Las Agendas de Cali, Cauca, Tolima y Córdoba plantean propuestas dirigidas única o principalmente a autoridades públicas. En Cartagena, las propuestas se construyen, acuerdan e implementan entre el socio, sociedad civil y autoridades públicas locales. En Buenaventura y Montes de María, las agendas se concentran en acciones para el fortalecimiento de organizaciones sociales y capacidades para la veeduría y el control ciudadano. Es decir, no contienen como tal, propuestas concretas de cambio dirigidas a autoridades públicas. En efecto, más que buscar compromisos por parte de las autoridades locales, en Buenaventura, el socio optó por el posicionamiento de la cultura de la transparencia como eje central. La creación del Día de la Transparencia ha permitido la sensibilización de los roles de sociedad civil con la figura de los Guardianes de la Transparencia como un colectivo clave en el trabajo en el territorio.

En segundo lugar, las temáticas de las ACA y, por lo tanto, de sus propuestas varían. Las ACA de Córdoba y del Carmen de Bolívar tienen un enfoque poblacional. Se busca dar prioridad al uso transparente de recursos públicos para la equidad de género, las ciudadanías juveniles, y las comunidades étnicas. Las ACA del Tolima, Cali y Cauca se organizan por sectores principalmente afectados por irregularidades en el uso de recursos públicos: educación, salud, saneamiento básico y vías terciarias, entre otros. En Cartagena, la Agenda se enfoca especialmente en la rendición de cuentas y en el fortalecimiento institucional. Es de resaltar, que el sector PDET es común y de gran importancia para las 15 ACA de alcance municipal.

Finalmente, en las 18 Agendas las propuestas se orientan, en su gran mayoría, a fortalecer: i) las garantías para la participación ciudadana; ii) el acceso a la información pública; iii) las rendiciones de cuentas; iv) los ejercicios de control ciudadano; v) los escenarios de peticiones de cuentas solicitados por la ciudadanía; vi) las prácticas transparentes y competitivas para la contratación pública tanto de proyectos y obras como de personal que brinda atención y servicios a los ciudadanos.

## **1.2.4 El desarrollo de espacios de dialogo público y la incidencia de las ACA.**

Los escenarios de incidencia de las ACA ante autoridades públicas locales varían en función de distintos factores, entre otros, (i) el tipo de relación entre sociedad civil y autoridades locales, (ii) el método elegido por los socios en el desarrollo de las agendas, (iii) la disposición de las autoridades locales en comprometerse (iv) el miedo a hablar de corrupción en ciertos contextos. Ilustramos a continuación los distintos escenarios

### **1.2.4.1 Relación entre autoridades públicas y organizaciones de la sociedad civil**

En Buenaventura, al iniciar la iniciativa, la relación entre sociedad civil y la Alcaldía estaba muy fracturada, a tal punto que los líderes no tenían interés en trabajar, ni dialogar con funcionarios de la administración. Pues había y persiste, una decepción frente a la administración 2020-2023 que, si bien fue resultado del Movimiento Social del Paro Cívico de 2017, no abarcó otras expresiones sociales. A esto se suma, que los funcionarios no respondían a los espacios de participación que el socio propiciaba para presentar la agenda. Sin embargo, con el tiempo, se han realizado acercamientos entre los líderes y algunos funcionarios de la Alcaldía. Para lograr este acercamiento, PARES ha trabajado con los líderes generando apertura para el diálogo y ha vinculado a los funcionarios a diferentes actividades pedagógicas y culturales de la Agenda. La participación de los funcionarios responde, también, al trabajo de otros socios de JxT en el fortalecimiento institucional a la Alcaldía de Buenaventura.

En el municipio de Ovejas (Sucre) hay una ruptura total entre los líderes y la Alcaldía, porque, entre otras cosas, la Alcaldía no ha abierto canales de diálogo y participación con la sociedad civil. Ovejas es el único territorio en donde la Agenda no se logró presentar ante la alcaldía.

En otros territorios, el diálogo público ha tenido lugar y ha dado resultados de incidencia. En el sur de Córdoba, en la presentación de las Agendas ante las alcaldías se priorizó una propuesta por municipio y se firmaron acuerdos simbólicos entre el socio, líderes y alcaldías para implementar las propuestas de las Agendas. En ese escenario, también, se crearon comités de seguimiento a la implementación de los compromisos, con la participación de funcionarios del área responsable de implementar la propuesta priorizada, líderes y el socio local.

En los municipios de Corinto y Miranda en el Cauca, la presentación de las Agendas ante las alcaldías locales resultó en compromisos institucionales. En los municipios del Sur del Tolima, las Agendas se socializaron con las alcaldías, pero no se generaron aún acuerdos y compromisos. Pues, los grupos ciudadanos no habían priorizado propuestas concretas.

En Cali, el socio Foro Capítulo Suroccidente ha tenido acercamientos con diferentes Secretarías de la Alcaldía. En particular, se ha dado un diálogo entre la Secretaría de Bienestar Social y la Sociedad Civil, para socializar de manera articulada los avances en la construcción de la política pública de discapacidad de la ciudad.

En Buenaventura y Montes de María, los socios, respectivamente PARES y Foro Capítulo Costa Atlántica, han priorizado el proceso de fortalecimiento de la Sociedad Civil. Este enfoque fue muy bien valorado por los líderes de San Onofre (Sucre) entrevistados, que manifiestan un “antes” y un “después” del trabajo con Foro. Consideran la ACA como una apuesta para la acción colectiva construida por ellos y en la que se sienten representados.

“Nos ha ayudado mucho a construir o a reconstruir ese tejido social, ha sido supremamente importante. Porque sí somos víctimas, nos sentimos victimizados. Pero basta, hay que salir de eso. Entonces, esto marcó un antes y un después, a sentir somos víctimas, pero también estamos empoderados y tenemos las herramientas necesarias para poder salir de allí” (Lideresa social de San Onofre, 2023).

#### **1.2.4.2 Disposición de los funcionarios públicos en el tratamiento de las propuestas ciudadanas**

FUNCICAR, en Cartagena, incluyó desde el inicio a la Alcaldía en la construcción e implementación de la ACA, gracias a una coyuntura favorable en el distrito que el socio identificó y potenció. La Alcaldía (2020-2023) tuvo la lucha contra la corrupción como su bandera y generó arreglos institucionales para cumplir con este propósito, como, la creación del Grupo Asesor en Asuntos Anticorrupción. FUNCICAR desde finales del 2021 inició la articulación con este actor e identificó que en la ACA se abordaban temas que le interesaban tanto a la institucionalidad como a la sociedad civil. Es de resaltar, que el trabajo de FUNCICAR ha cambiado la concepción de la Alcaldía frente a medidas institucionales que mitigan la corrupción, como la construcción de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) y la rendición de cuentas, pasando de entenderlos como obligaciones únicas de la Alcaldía, a una visión de construcción conjunta con la sociedad civil.

En Córdoba, en Miranda y Corinto (Cauca) se han generado compromisos y los socios perciben una disposición favorable por parte de las alcaldías y de los funcionarios responsables de implementarlos.

En Córdoba, Buenaventura, Cali y Cauca los socios consideran que la estrategia del Programa Juntos por la Transparencia, liderada por DAI tiene mucho peso. En efecto, el trabajo simultáneo de otros socios de JxT en el fortalecimiento institucional, ha construido confianza entre las administraciones y el Programa. En los casos, en los que los coordinadores regionales de DAI han identificado y propiciado sinergias y articulaciones entre el trabajo con la institucionalidad y las ACA, el relacionamiento entre sociedad civil y la institucionalidad ha sido más favorable.

Ahora, existen entre los socios opiniones diferentes sobre el seguimiento a compromisos que hubieran hecho las autoridades públicas. Pues, para FUNCICAR el seguimiento a las

recomendaciones cumple con el propósito de medir la incidencia, pero no contribuye necesariamente a que las recomendaciones sean acogidas, ni a fortalecer el relacionamiento entre actores. En el caso de CORDUPAZ, se crearon comités de seguimiento multiactor y el socio asume el rol de garante del espacio. Según, CORDUPAZ esta metodología para el seguimiento ha permitido una comunicación y una relación más fluida entre los líderes y los funcionarios de la Alcaldía, así como la búsqueda común de soluciones públicas.

### 1.2.4.3 El miedo a hablar de corrupción

La presencia de grupos armados ilegales, así como la prevalencia de intereses políticos persisten en ciertos territorios. Esta situación dificulta la posibilidad de expresar una opinión libre sobre temas relacionados con la corrupción, porque, los líderes pueden sufrir amenazas a su vida e integridad<sup>15</sup>. También, genera desconfianza entre distintos actores, incluso entre los mismos líderes. La denuncia de una presunta situación de corrupción pone en riesgo el proceso. A esto se suma, el escepticismo que tenían los líderes y los socios territoriales frente a la acción ciudadana ante un fenómeno complejo como es la corrupción.

Sin embargo, es relevante considerar las distintas estrategias para mitigar el miedo adoptadas por los socios territoriales. Por un lado, el uso de un lenguaje neutral. En efecto, las ACA encontraron títulos distintos<sup>16</sup>. Por otro lado, se privilegia una acción pedagógica, cultural o socioemocional como son los casos de Buenaventura, Sur de Córdoba y Montes de María. Finalmente, los líderes entrevistados tienen una disposición anímica distinta para enfrentar estos temas. Por ejemplo, en Buenaventura y en Cali, el grupo de ciudadanas/os llega al acuerdo que la acción ciudadana anticorrupción es posible y la Agenda constituye una herramienta, una hoja de ruta, una carta de navegación para incidir en estos cambios, como lo indica la siguiente cita:

“Van a ser otros cuatro años de gobierno y no podemos seguir en lo mismo. (...) yo creo que las agendas son la línea base de todas las acciones de construcción y transformación” (Líderes sociales de Cali, 2023).

---

<sup>15</sup> Voluntariamente se omite citar ejemplos de líderes que han sido amenazados para evitar señalamientos.

<sup>16</sup> En Buenaventura y Córdoba son Agendas Ciudadanas por la Transparencia y la Anticorrupción. En Cali, Tolima, Cauca y Montes de María son Agendas Ciudadanas de Transparencia y Participación.

### 1.3 Características comunes y diferencias de las ACA

**Tabla 3.** Experiencias comunes y diferencias de las ACA

Lo común de las ACA	Las diferencias
<p>En las ACA participan liderazgos sociales y comunitarios que representan a múltiples sectores sociales.</p> <p>La formación ciudadana anticorrupción ha sido constante, recurrente y enfocada principalmente en un grupo de líderes. Sus resultados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejor comprensión de temas públicos.</li> <li>- Fortalecimiento de liderazgos anticorrupción.</li> <li>- Construcción de confianza entre líderes en un nivel local y/o subregional.</li> </ul> <p>Las propuestas de las ACA buscan una acción pública más transparente y legítima para atender necesidades insatisfechas y derechos no garantizados. Es decir, la lucha contra la corrupción es un medio no un fin.</p> <p>Las ACA son acciones ciudadanas colectivas anticorrupción, que pueden ser entendidas como ejercicios de control ciudadano a la gestión pública local.</p> <p>Es complejo plantear en los territorios temáticas relacionadas con la corrupción. Generan temor en los líderes y no son temas de amplio conocimiento.</p>	<p>La forma de implementación de las ACA varía según: los intereses de los socios y de los líderes; y de la posibilidad de incluir a otros actores, en especial, a las autoridades públicas.</p> <p>El diálogo público multiactor no siempre es posible por el contexto. Este es el caso de Ovejas, Rioblanco y de Buenaventura, en un principio.</p> <p>Los objetivos y resultados del diálogo público, cuando es posible, varían según las apuestas de los socios y los líderes, así como del estado de la relación OSC – autoridades públicas locales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el sur de Córdoba, Cali, Cartagena y algunos municipios del norte del Cauca se generaron compromisos.</li> <li>- En Buenaventura, Montes de María, sur del Tolima, las ACA se socializaron ante autoridades públicas locales y se han generado otros espacios de encuentro y diálogo, aunque no compromisos.</li> </ul> <p>La metodología y el objetivo del seguimiento a los compromisos varía:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En Córdoba el seguimiento permite el diálogo constante con funcionarios y la participación de las OSC en la implementación de los compromisos.</li> <li>- En Cartagena se orienta al monitoreo de la incidencia.</li> </ul>

## 2. Las ACA, ¿vectores de una gobernanza local más eficiente y legítima?

El análisis de las propuestas de las ACA nos permite afirmar que la ciudadanía busca, por un lado, formarse y consolidarse y, por otro lado, acercarse de manera distinta a las autoridades públicas. Es más, este relacionamiento puede ser entendido desde el concepto de gobernanza propuesto en la problemática del presente artículo. Sin embargo, hay que estudiar en qué desemboca este dialogo y qué impacto tiene y, por lo tanto, si este mismo participaría en una gobernanza local más eficiente y legítima.

Intentamos, en esta segunda parte responder al siguiente cuestionamiento: ¿las ACA han fortalecido unas ciudadanías activas?, ¿las ACA han favorecido un mayor dialogo con autoridades públicas locales?, ¿Han logrado que las propuestas ciudadanas sean tenidas en cuenta?, ¿Han participado en la construcción de una acción política más compartida entre actores sociales y públicos?

### 2.1 La consolidación de ciudadanías activas.

La constitución de 1991 estableció las bases jurídicas que fundamentaron una nueva relación entre Estado – ciudadanía introduciendo la democracia participativa en Colombia. Por lo tanto, en su aplicación se esperaba un cambio de relaciones de poder, cuando en la práctica la participación se vio reducida a un instrumento, entre otros, para gobernar y no tanto como una verdadera transformación del poder (Hernández, 2008).

Precisamente, la apuesta estratégica de las ACA se enmarca en un ejercicio de democracia participativa en su sentido original, es decir, desde una forma distinta de concepción y funcionamiento del poder. En este sentido, retoma varios elementos constitutivos del concepto de ciudadanía activa que detallamos a continuación (Guichot, 2013).

En todos los casos, las ACA involucran a líderes ya comprometidos con asuntos públicos. Sin embargo, las ACA fortalecen este compromiso. Por un lado, se amplía la concepción de lo público y, por otro lado, se practica el seguimiento al uso de los recursos públicos como una forma de participación y de activismo cívico. Por ejemplo, en el caso de la ACA de Cali, una lideresa ya trabajaba con población con discapacidad, brindando atención y generando espacios culturales. Sin embargo, involucrándose en la ACA, ella aplicó el método de control



ciudadano para hacer seguimiento a los recursos que se destinan a esta población y ello, sin abandonar la provisión de servicios a la población con discapacidad<sup>17</sup>.

También, la participación plural de los actores constituye una característica de las ACA. En efecto, en general, los procesos sociales suelen organizarse por temas (ej. paz) o sectores poblacionales (ej. jóvenes) mientras que los temas de transparencia y anticorrupción de las ACA por su carácter transversal han convocado e interesado a una diversidad de actores sociales.

## **2.2 Acuerdos sobre los proyectos políticos comunes que se construyen en el ejercicio mismo de la participación.**

Los diferentes actores que participan en la construcción de las ACA construyen visiones y apuestas compartidas para su territorio. Es decir, el diagnóstico, la construcción de propuestas y su priorización permiten que se lleguen a acuerdos sobre objetivos comunes para el cuidado de lo público. Esto es parte integrante de la gobernanza, que busca la renovación del espacio político, en sus formas y en sus fines. Esto significa que los proyectos políticos no se impondrían, sino que se construyen en el diálogo entre una pluralidad de visiones.

“Anteriormente desde nuestras organizaciones tratábamos de jalonar, si mi organización no tenía viáticos para el funcionamiento de una actividad yo trataba de buscar ese rubro, pero para el beneficio de nuestra organización. No miraba más allá. Hoy en día podemos ser testigos que ya no tenemos esa visión de nosotros, sino que es un bien colectivo” (Líderes y lideresas de San Onofre, Sucre, 2023).

## **2.3 Participación cualificada y formación cívica en valores democráticos**

Mediante procesos de formación constantes, las ACA han contribuido a cualificar la participación, en particular con una mayor comprensión técnica en las competencias de las entidades públicas, en el ciclo de la gestión pública, etc. Se proponen distintos testimonios de actores involucrados que confirman este argumento.

“Nosotros hemos recibido de Foro unas capacitaciones sobre lo que hace un administrador en el territorio. Nosotros de pronto juzgábamos a la ligera, no sabíamos exactamente qué hace un gobernante y hasta dónde está limitado y cómo se implementa X o Y. Ya hoy en día, nosotros tenemos la claridad sobre que es un presupuesto municipal, no es solamente lo sacó de aquí del bolsillo derecho y lo meto en el izquierdo” (Líderes sociales de Montes de María, 2023).

---

<sup>17</sup> En la apertura de la 2 cohorte de la Escuela Ciudadana de Participación y Transparencia de Cali la lideresa presentó los aprendizajes de su participación en el proceso y destacó el cambio en su organización como uno de los principales impactos.

“Yo siento que anteriormente éramos desorganizados y eso nos hacía muchas veces pelear con los entes territoriales, (...) a veces no sabíamos qué rutas seguir. Pensábamos que para reclamar los derechos teníamos que ir con la bulla a insultar al alcalde, decirle que no nos estaba cumpliendo. Y aquí nos hemos dado cuenta que esa no es la mejor forma. La mejor forma es sentarnos, crear una ruta, hablar con él y conciliar algunas cosas” (Líderes sociales de Montes de María, 2023).

El proceso de las ACA contribuye entonces, a desarrollar un *espacio público* en donde se encuentran “los distintos grupos para alcanzar el conocimiento mutuo, las interacciones personales, para crear los vínculos afectivos que requiere el sentido de pertenencia a una comunidad y el desarrollo de una ciudadanía crítica, reflexiva, compleja, intercultural” (Guichot, 2013, p. 35).

Por lo tanto, las ACA desde la defensa del bien común, han ampliamente contribuido a fortalecer y visibilizar ciudadanías activas acogiendo la perspectiva anticorrupción, es decir, el cuidado en el uso y gestión de los recursos públicos. Ahora bien, ¿las ACA han favorecido una mayor participación de esta ciudadanía activa ante autoridades públicas locales?

#### **2.4. Diversas manifestaciones del dialogo entre sociedad civil y autoridades públicas**

El relacionamiento entre sociedad civil y autoridades públicas ha sido propiciado por los socios locales de diferentes formas. Por un lado, se han realizado actividades pedagógicas o culturales en las que participan funcionarios y sociedad civil. Este es el caso de Buenaventura con los Días de la Transparencia y de Córdoba con las Ágoras comunitarias. En Montes de María estos encuentros se dieron en el marco de ejercicios de petición de cuentas. En Cali y Buenaventura los funcionarios han liderado algunos temas de las formaciones<sup>18</sup>.

Por otro lado, se han organizado espacios de socialización de las ACA ante autoridades públicas. En Ovejas, la ACA fue presentada ante el Concejo Municipal dado la imposibilidad de reunirse con la Alcaldía. En los demás municipios y ciudades, las ACA se presentaron ante funcionarios de las Alcaldías y fueron bien recibidas, excepto por la Alcaldía de Rioblanco, Tolima. Finalmente, como ya vimos, en Córdoba, Cali y Cauca la presentación de las Agendas generó compromisos. En Montes de María, Tolima, Buenaventura sólo se buscaba socializar el proceso y los contenidos de las Agendas.

---

<sup>18</sup> El día de la Transparencia en Buenaventura es una iniciativa que permite el encuentro entre diferentes actores sociales y públicos para intercambiar experiencias sobre iniciativas relacionadas con la ACA. Las Ágoras comunitarias son escenarios abiertos y públicos para el diálogo entre diferentes actores sociales y públicos sobre temas relacionados con la ACA.

Estos escenarios de encuentro han permitido un mayor relacionamiento y reconocimiento entre los actores sociales y públicos y han permitido el diálogo directo. Esto no significa, necesariamente, que se haya generado confianza entre las partes, pero sí, se identifica una apertura por parte de los líderes y de los funcionarios, en ciertos casos, a entablar una relación basada en acuerdos. Así mismo, el reconocimiento de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en los territorios y la experiencia de otros socios del Programa en el fortalecimiento institucional, han favorecido el acercamiento y la apertura de las autoridades públicas locales.

## **2.5 Una acogida progresiva de las propuestas de las agendas**

Es aún temprano para saber si las propuestas de las ACA han sido atendidas por las autoridades locales, pues las ACA se encuentran en etapas distintas de implementación. Ahora, es posible afirmar que cuando las ACA han encontrado el contexto propicio para enfocarse en la elaboración de propuestas concretas y en el diálogo con actores públicos, algunas de ellas han sido y están siendo tenidas en cuenta por las autoridades públicas.

En Cartagena las recomendaciones del socio local FUNCICAR y del Comité Ciudadano de Lucha Contra la Corrupción han generado cambios, en especial en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) de 2022. En efecto, con respecto al PAAC 2022, fueron implementadas de manera total o parcial 16 de las 22 recomendaciones entregadas, entre otras, (i) la activación de un link en la página web de la Alcaldía en la que se incluya una lista de inventario de información clasificada y reservada, (ii) la publicación efectiva mensual del consolidado de contratación en curso de la entidad con enlace a SECOP para cada uno de los contratos.

En Córdoba se han implementado 2 de los 4 compromisos firmados: (i) el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas por parte del Consejo Municipal de Juventud en el municipio de Montelíbano y, (ii) en Valencia, la conformación del Comité Consultivo de Mujeres para formular y hacer seguimiento a la política pública.

En Miranda (Cauca), la alcaldía acogió las propuestas de la Agenda que se refieren a la rendición de cuentas o a la información pública sobre avances en la gestión. De hecho, es acorde a estas propuestas ciudadanas que se estructuró la rendición de cuentas de la Alcaldía del año 2022. Como vemos, en algunos territorios las ACA han favorecido que las propuestas, iniciativas, intereses identificados y priorizados por la ciudadanía sean acogidos y tenidos en cuenta por las autoridades competentes. Pero, en otros casos, o las ACA no se encuentran aún en esta etapa, o han privilegiado, como en Montes de María, la formación y el fortalecimiento ciudadano más que la elaboración de recomendaciones.

## **2.6 Hacia una acción pública y política compartida**

El caso más significativo de la construcción de una acción pública compartida es el de Cartagena. La ACA cambió la relación entre el socio local y la Alcaldía. En efecto, FUNCICAR pasó de tener un rol de seguimiento y presentación de recomendaciones a planear e implementar

algunas acciones de la Agenda en articulación con la Alcaldía, sin abandonar el rol de seguimiento. Este cambio responde a la manera en la que FUNCICAR asumió la construcción de la Agenda, como un proceso que involucró desde el inicio a actores sociales y a actores públicos.

“Nosotros si habíamos tenido experiencias en otros procesos, hemos dado recomendaciones cuando hay elecciones, pero nunca habíamos tenido la oportunidad de trabajar tan, no sé si decir de la mano, o articulados con la alcaldía. Nuestro rol era siempre mostrar la sociedad civil que ve. Pero aquí la Agenda lo que invita es: vamos a tener unos propósitos comunes, vamos a articular a la sociedad civil en estos procesos también de gobierno” (Equipo FUNCICAR, 2022).

En Córdoba, los comités de seguimiento han permitido que los compromisos se implementen de manera acordada entre la sociedad civil, la institucionalidad y el socio. CORDUPAZ coordina las reuniones periódicas del comité, en las que se identifican las actividades necesarias para avanzar en el cumplimiento de los compromisos. Las actividades identificadas son desarrolladas por la institución pública, por los líderes, organizaciones sociales y/o por el socio, en función de las diferentes competencias. Sobre los comités de seguimiento el socio reflexiona:

“Que haya esos espacios de diálogo me parece importante porque no es algo que se ve. Uno llega a estos municipios y es la gente esperando a ser atendida en la puerta de la alcaldía. Facilitar que al menos un grupo conformado por representantes de la institucionalidad y representantes de sociedad civil puedan estar en este diálogo, empezando a buscar acciones en común, de cómo trabajar mancomunadamente para lograr una acción, es importante” (Equipo CORDUPAZ, 2023).

Finalmente, en Miranda y en Caloto las acciones de las Agendas se están implementando entre varios actores: las alcaldías municipales, las organizaciones sociales, los socios locales y la Escuela de Gobierno de los Andes, con el apoyo de los coordinadores regionales de DAI.

## 2.7 Una gobernanza diferenciada

Retomando la definición de la gobernanza, en la práctica, la construcción de una relación diferente ente gobernantes y gobernados, así como de una acción pública compartida no tienen las mismas posibilidades, ni se desarrollan de la misma manera dependiendo de varios factores, entre estos: el contexto sociopolítico y la presencia y expresiones de la ciudadanía.

En primer lugar, según los territorios y la historia política que los trasciende, la apertura institucional a un diálogo plural y participativo es más o menos fácil. Es el caso, por ejemplo, de ciertos lugares donde el reconocimiento de los liderazgos y de las demandas sociales está condicionado por el apoyo político en época electoral, como nos comenta un líder del sur del Tolima:

“Los gobernantes han sido rivales políticos, o sea, si usted no votó conmigo, no estuvo en mi línea, espérese a ver. Por ejemplo, si estuvo con el gobernador, pero no estuvo con el alcalde, el alcalde le decía, usted no estuvo conmigo entonces pídale a ese” (Líder social sur del Tolima, 2023).

Por otro lado, se ha diagnosticado, en las entrevistas realizadas que en muchas oportunidades los contratos por prestación de servicios (OPS) pueden ser usados para “pagar favores políticos”<sup>19</sup>.

En segundo lugar, la cultura política de amigo – enemigo condiciona la apertura de las entidades a la participación ciudadana de sólo algunos líderes que “no le dan duro al gobierno”. Excluyendo a otros. Ello afecta entonces las condiciones para el diálogo público plural, pues las voces más críticas no son tenidas en cuenta. El caso de Rioblanco (Tolima) es demostrativo. La ACA fue presentada ante la Alcaldía. Sin embargo, fue desestimada por la entidad considerando a los líderes como opositores políticos, así, las propuestas de la ACA fueron invalidadas. Sobre las limitaciones a la participación ciudadana, el equipo de Foro Capítulo Región Central nos cuenta:

“Hay espacios (de participación ciudadana) que son bastante cerrados y bastante limitados para que no se amplíen las discusiones, para que no generen ruido y terminen siendo más operativos, si se quiere, haciendo un mero cumplimiento de la norma” (Equipo Foro Capítulo Región Central, 2023).

En tercer lugar, cabe señalar que existe una relación de causa-efecto entre los comportamientos de los actores tanto públicos como ciudadanos. Si la apertura institucional es mínima, también la ciudadanía se cierra al dialogo. Esta situación se ha observado al inicio del proceso de la ACA de Buenaventura, aunque últimamente los acercamientos han sido mucho más numerosos. Por lo tanto, la disposición mutua al dialogo está mucho más presente. En Ovejas, en donde existe también una barrera para el relacionamiento con la Alcaldía, los líderes privilegian otras formas de movilización ciudadana, como la protesta social, antes que el diálogo público o el control ciudadano. La protesta abriría espacios que difícilmente se generan por otras vías<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Este es el caso de un municipio de Montes de María, en donde los líderes manifestaron múltiples irregularidades en la contratación de la alcaldía, que se ha extendido a otras entidades del municipio que manejan recursos públicos.

<sup>20</sup> En el grupo focal realizado con líderes y lideresas de Ovejas se observó que al preguntar por los aprendizajes sobre la participación ciudadana y sus mecanismos las alusiones a la protesta social eran las más constantes y en menor medida al control ciudadano.

Finalmente, es necesario insistir en que la participación ciudadana en temas de transparencia y anticorrupción puede molestar y en ciertos casos exponer los líderes a arriesgar su vida. En particular, en territorios donde existe presencia de actores armados ilegales. Por lo tanto, los socios locales toman las decisiones que se imponen. Es decir, en ciertos momentos prefieren parar ciertas actividades o encuentran distintas maneras de trabajar. Por lo tanto, para proteger a la población las ACA pueden ser en ciertos casos adaptadas, pero en otros, inoperables.

En conclusión, en sus múltiples expresiones, sí, las ACA demuestran ciudadanías activas, facilitan el reconocimiento mutuo de los actores, así como una acción pública compartida con niveles de corresponsabilidad. Por lo tanto, de manera diferencial, es decir, tomando en cuenta la particularidad de sus contextos y métodos, son vectores de una gobernanza local más legítima.

### 3. Los retos y perspectivas de las ACA

El análisis de los primeros resultados de las ACA confirma numerosos logros en la construcción de una gobernanza local más transparente y eficiente en los diferentes territorios de implementación. También las ACA son entendidas como procesos y no como actividades puntuales. Por lo tanto, el tiempo constituye un factor fundamental y determinante para su implementación en un entorno propicio. Es necesario, en efecto, considerar un desarrollo de las ACA a largo plazo, así como hacer prueba de paciencia en su impacto. Ahora, sin lugar a duda, las ACA enfrentan aún múltiples desafíos que se considerarán en esta última parte y a los cuales se intenta proponer algunas alternativas de solución.

#### 3.1 La incertidumbre de los contextos territoriales

Se ha demostrado el carácter inestable de los contextos socio políticos de los territorios de implementación de las ACA. Además, los comicios electorales de octubre 2023 podrán tener repercusiones favorables o no sobre el curso de las ACA. La inseguridad que enfrentan los grupos ciudadanos involucrados, así como los futuros cambios de los equipos políticos afectarán las actividades. Sin embargo, el periodo de campaña electoral puede representar también una oportunidad para que los actores sociales alerten e incidan con propuestas a los distintos candidatos sobre los temas de transparencia y anticorrupción.

Frente a esta incertidumbre, es de replicar experiencias descritas de acciones pedagógicas y culturales que integren componentes socio emocionales y de autocuidado que permiten mitigar algunas posibles tensiones. También, la construcción de redes municipales y regionales de liderazgo anticorrupción representa una acción de mitigación. Pues, las y los ciudadanos se sienten más protegidos y la acción colectiva puede tener más peso.

#### 3.2 La constancia y la réplica de los procesos de formación

A pesar de ser valoradas como muy pertinentes, las problemáticas de corrupción, transparencia y anticorrupción suelen ser o desconocidas o demasiado técnicas, tanto para la ciudadanía como para varios funcionarios. Si bien las ACA han puesto énfasis en el fortalecimiento de capacidades ciudadanas, es importante asegurar una formación permanente de la ciudadanía, así como de los funcionarios públicos.

En este sentido, por un lado, la plataforma virtual de la Escuela Ciudadana Anticorrupción permite un acceso constante y gratuito a los materiales pedagógicos, y, por otro lado, los contenidos conceptuales relacionados con la corrupción deben enmarcarse en la búsqueda de una gestión pública transparente, así como en un mejor acceso a los derechos y, por lo tanto, mejor calidad de vida. Finalmente, la adopción progresiva de una cultura de transparencia al interior de las organizaciones y de las comunidades ayuda a una toma de decisión más acertada sobre, por ejemplo, la organización de ejercicios de petición y rendición de cuentas.

### 3.3 La co-construcción de la acción pública

Es importante destacar que las ACA han contribuido en la práctica a un cambio de actitud tanto en los actores ciudadanos como en los institucionales. En efecto, contar con argumentos fundamentados por parte de los ciudadanos al manifestar las observaciones y hacer propuestas constructivas, ha transformado la respuesta de los funcionarios encargados generando apertura en algunos de ellos y reconociendo los aportes y beneficios de contar con aliados ciudadanos en el desarrollo de las inversiones públicas locales.

Se ha construido un reconocimiento mutuo de las diferentes partes, así como canales de comunicación permanentes y efectivos que facilitan que todos los actores integren sus esfuerzos y expectativas en torno a la búsqueda de una mejor calidad de vida para sus comunidades. Ejemplo de esto, es el testimonio de un funcionario entrevistado, en el que se refiere a las posibilidades que encuentra en la Agenda de Miranda:

“El avance que se tiene de la construcción del hospital es una necesidad muy sentida [de las comunidades], pero que muchas no saben el proceso. Comunicarle a la sociedad civil la situación permite que ellos sean multiplicadores de esa información, entonces permite también la defensa de la institucionalidad. Porque cuando escuchan hablar que el alcalde no hizo el hospital, pues ellos van a poder decir no es que la responsabilidad no es de él y [explicar] toda la ruta que se tiene, que se hizo y a dónde se piensa llegar. Entonces eso permite más el acercamiento a las comunidades” (Secretario Alcaldía de Miranda, 2023).

Por lo tanto, se trata de seguir convenciendo a las autoridades públicas de involucrar los ciudadanos en el seguimiento a inversiones públicas, así como en la orientación de varias políticas. Es de insistir en varios argumentos: un primer argumento puede ser que, gracias a las ACA, las autoridades públicas pueden contar con información en tiempo real, que les permita revisar y tomar decisiones frente a irregularidades o dificultades que se puedan presentar. Por lo tanto, “*los ojos*” ciudadanos facilitan la labor de supervisión correcta de los recursos públicos. Otro argumento podría estar basado sobre la práctica de una acción pública compartida, dado que, hoy en día, el estado local o nacional no tiene el monopolio de lo público. Es importante demostrar a las autoridades locales que la inclusión de la ciudadanía desde el inicio de las etapas de la gestión pública contribuye a la construcción de una gobernanza territorial sólida y adecuada.

### 3.4 La sostenibilidad de las Agendas Ciudadanas

Es de reconocer que desde el programa Juntos por la Transparencia se ha dado la voluntad de concebir e implementar una acción ciudadana a largo plazo. De hecho, el conjunto de los socios del programa destaca que este plazo de 4 a 5 años permite anclar las ACA como una estrategia reconocida en el nivel local. Pues, los procesos de diálogo público toman tiempo. Además, los recursos otorgados han permitido aumentar el número de líderes asociados, así como el



desarrollo de varios encuentros, sesiones de formación y de sensibilización cultural. Ahora, sigue la pregunta “¿y después?”.

En primer lugar, las organizaciones líderes de la implementación de las ACA, los socios territoriales tienen una trayectoria, una experiencia y una presencia ampliamente reconocidas en el territorio. Ello garantiza la posible continuidad del proceso con otras fuentes de financiación. En segundo lugar, las ACA han considerados varios escenarios de réplica, es decir, existen hoy, más grupos ciudadanos sensibilizados a las problemáticas de corrupción, así como redes. Su existencia puede propiciar una réplica de las ACA, o/y su profundización a largo plazo. Finalmente, hay que esperar que las propuestas de las ACA den lugar a cambios consecuentes en los procesos, normas y mecanismos anticorrupción lo cual garantizaría un desarrollo territorial más adecuado.

## Bibliografía

- Blandón, C Fernanda. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, 147–177.
- Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. En *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina* (pp. 31–58).
- Grondin, J. (1990). Racionalidad y Acción Comunicativa. Ideas y Valores, Universidad Nacional de Colombia.
- Guichot Reina, V. (2013). Participación, ciudadanía activa y educación. Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social. *Teor. educ.* 25, 2-2013, pp. 25-47. Universidad de Salamanca, España.
- Hernández, A. (2008, diciembre). Modelos de democracia participativa en Bogotá. Entre los déficits y promesas incumplidas del modelo de participación ciudadana basado en la oferta institucional y los alcances de las nuevas modalidades de acción colectiva basadas en la sociedad civil. *Controversia*, 191, 228–279. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100929091528/modelosdedemocraciaparticipativa.pdf>
- Launay, C. (2005, diciembre). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia: CINEP*, 92–105. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>
- Launay, C, y Bolívar. I. (2007). Lenguajes Políticos Globales y Desafíos de La Gobernanza En Colombia. *Controversia*, no. 188: 172–97. <https://doi.org/https://doi.org/10.54118/controver.v0i188.163>
- Launay, Claire. 2008. Hacia Un Concepto de Gobernanza Diferenciada En Colombia. [www.institut-gouvernance.org.co](http://www.institut-gouvernance.org.co)

- Launay Gama, C., & Dabéne, O. (2019). *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública* (1a ed). Editorial Teseo.
- Launay, C. (2022). Formas de activismo cívico ante el escenario electoral colombiano, *Foro Nacional por Colombia*, 106, (mayo 2022).
- Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas (2022). Análisis del espacio cívico en Colombia en el marco del proceso de validación EITI 2022.
- Peter, P. I. E., Bruxelles, L., Bern, I., & Berlin, I. (2012). Capítulo 6: Participación ciudadana local y construcción democrática. In V. Armony & S. Rousseau (Eds.), *Diversidad cultural, desigualdades y democratización en América Latina* (pp. 171–203). Ediciones científicas internacionales.
- Torrado, S. (2018, 27 de agosto). La consulta anticorrupción en Colombia no supera (por poco) el umbral para ser aprobada. *El País*.  
[https://elpais.com/internacional/2018/08/26/colombia/1535315276\\_191058.html](https://elpais.com/internacional/2018/08/26/colombia/1535315276_191058.html)
- Transparencia por Colombia. (2019). *Barómetro global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019*. <https://transparenciacolombia.org.co/tag/barometro-de-la-corrupcion/>
- Velásquez C., F., Rodríguez P., C. R., & González R., E. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia*, 191, 172–225.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100929084758/participacionciudadana.pdf>
- Velásquez, F. (2014, 12 de noviembre). *Control ciudadano de la acción pública ¿qué impacto?* [Conferencia]. Colombia.
- Velásquez C, F. E., González F, E., Martínez P, M. F., Peña N, J., Arévalo P, J., & Vargas R, J. C. (2020). *¿qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018: Vol. Tomo 2* (Fabio E Velásquez C, Ed.). Fundación Foro Nacional Por Colombia.
- Velásquez C, F. E., González R, E., Martínez P, M. F., Peña N, J., Arévalo P, J., & Vargas R, J. C. (2020). *¿qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018: Vol. Tomo 3* (F. E. Velásquez C, Ed.). Fundación Foro Nacional por Colombia.

## ANEXOS

**TABLA 1.** GUIONES ENTREVISTA A ACTORES ENTREVISTADOS.

Variables	Guion entrevista para socios locales	Guion entrevista para líderes sociales	Guion entrevista para autoridades públicas locales
Visión política de la sociedad civil.	<p>¿Qué significa la Agenda para su organización?</p> <p>¿Qué representa la Agenda en el proceso territorial de JxT?</p> <p>¿Qué expectativas tiene su organización frente a la Agenda?</p> <p>¿Qué retos identifican para que la Agenda cumpla con las expectativas de la organización?</p>	<p>¿Qué es la Agenda?, ¿de qué se trata?, ¿qué se recoge en la Agenda?, ¿qué problemáticas, qué propuestas?</p> <p>¿Para ustedes, como líderes del territorio, qué significa la Agenda?</p> <p>¿Cuál es el papel de la Agenda para su territorio?</p> <p>¿Qué expectativas tienen frente a la Agenda?</p>	<p>Para ustedes como funcionarios públicos, ¿qué significa la Agenda Ciudadana?</p> <p>¿Qué aporta una iniciativa como la Agenda a su territorio?</p> <p>¿Qué expectativas tienen de la Agenda?</p> <p>¿Cómo valoran esta iniciativa de la ciudadanía por participar en temas de gestión pública relacionados con la anticorrupción y la transparencia?</p>
Fortalecimiento capacidades ciudadanas	<p>¿Cuáles son los objetivos de su organización al trabajar con las organizaciones sociales y con líderes alrededor de la Agenda?</p> <p>En el trabajo con las organizaciones sociales y con líderes sociales ¿cuáles son los principales resultados de la Agenda?</p> <p>¿Qué expectativas tiene su organización al fortalecer a los líderes en temas de transparencia y anticorrupción? es decir, ¿es el fortalecimiento de una ciudadanía activa un fin en sí mismo o un medio?</p>	<p>¿Consideran que el proceso de construcción de la Agenda, del que hace parte la formación, los ha fortalecido?, ¿cómo? ¿En qué temas se han fortalecido? ¿Consideran que el proceso de construcción de la Agenda los ha fortalecido a nivel organizativo?</p> <p>¿Qué destacan del proceso de fortalecimiento?</p> <p>¿Por qué es importante este fortalecimiento?</p> <p>¿Qué les ha permitido lograr este proceso de formación y fortalecimiento?</p>	<p>¿Qué alcance le han dado al interior de la institucionalidad a la Agenda?</p> <p>¿Cómo han incorporado las recomendaciones que resultaron de la ACA?</p> <p>¿Qué retos identifican para que las propuestas ciudadanas que se recogen en la ACA puedan ser implementadas?</p> <p>¿Considera que la ACA ha favorecido el relacionamiento con la ciudadanía?, ¿cómo?</p>

	<p>¿Cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la sociedad civil al buscar incidir en la acción pública?</p> <p>¿La Agenda contribuye a dar respuesta a esos retos?</p>		<p>¿Qué retos identifican en el relacionamiento con la ciudadanía?</p>
<p>Escenarios de diálogo multiactor.</p>	<p>¿Usted considera que la Agenda contribuye a que se genere o se fortalezca el relacionamiento entre la ciudadanía y las autoridades públicas locales? ¿de qué manera?</p> <p>¿Cómo describiría la relación entre ciudadanía y las autoridades públicas, en términos de confianza mutua y apertura para el diálogo?</p> <p>¿Puede identificar si la Agenda ha propiciado algún cambio en la relación entre ciudadanía y las autoridades públicas?</p> <p>¿Cuál es el rol de su organización en esta relación?</p> <p>¿Considera que la agenda ha contribuido a recoger y presentar las propuestas ciudadanas ante las autoridades públicas?, ¿de qué manera?</p> <p>¿Para su organización la Agenda contribuye a que las propuestas ciudadanas sean tenidas en cuenta por las autoridades públicas locales?</p> <p>¿Cuáles son los principales resultados de la Agenda respecto a movilizar las propuestas ciudadanas ante las autoridades públicas?</p> <p>¿La Agenda ha sido efectiva para resolver demandas ciudadanas?</p> <p>¿Cuáles son los principales retos de la Agenda para lograr resolver demandas ciudadanas?</p>	<p>¿Consideran que la Agenda recoge sus intereses y sus prioridades?</p> <p>Teniendo en cuenta las problemáticas y condiciones particulares de su entorno local, ¿consideran que la agenda refleja dichas particularidades?</p> <p>La Agenda les ha permitido relacionarse o fortalecer el relacionamiento con las autoridades públicas locales. ¿Cómo?</p> <p>En el marco de la Agenda, ¿Cómo ha sido esa relación entre ustedes y las autoridades públicas locales? En términos de confianza, en términos de apertura.</p> <p>¿La Agenda ha cambiado en algo su relación, su percepción frente a las autoridades públicas locales?</p> <p>¿La Agenda ha contribuido para que las autoridades públicas locales tomen en cuenta sus necesidades, sus puntos de vista y sus prioridades?</p> <p>¿La Agenda ha generado cambios?</p> <p>¿Qué retos identifican para que la Agenda pueda generar cambios?</p>	
<p><b>Entorno habilitante</b></p>	<p>¿Han identificado algunas condiciones propias de las dinámicas del territorio que <b>limitan</b> que la sociedad civil incida en la toma de decisiones?</p> <p>¿Cuáles?</p>	<p>Han identificado algunas condiciones propias de las dinámicas del territorio que <b>favorezcan</b> que la sociedad civil incida en la toma de decisiones ¿Cuáles?</p>	

**Tabla 2.** Entrevistas realizadas

Entrevistas	Proceso territorial por el que se indaga en la entrevista	Fecha
2 grupos focales con equipo de trabajo de Funcicar: directora ejecutiva, coordinador de proyectos, coordinadora de conocimiento e incidencia, profesional de comunicaciones	Cartagena, Bolívar	Agosto de 2022 y marzo de 2023
1 entrevista con funcionario Grupo Asesor en Asuntos de Transparencia y Anticorrupción – Alcaldía Cartagena 1 entrevista con funcionario del Grupo Asesor en Asuntos de Transparencia y Anticorrupción – Alcaldía Cartagena	Cartagena, Bolívar	Marzo de 2023
1 grupo focal con líderes sociales de colectivos de mujeres, de jóvenes, Juntas de acción comunal, Consejos comunitarios, cabildos indígenas.	San Onofre, Sucre	Marzo de 2023
1 grupo focal con líderes sociales de colectivos de mujeres, jóvenes, comunidades rurales.	Ovejas, Sucre	Marzo de 2023
1 grupo focal con líderes de colectivos de mujeres, jóvenes, comunidades rurales, indígenas, colectivos LGTBIQ+, mesa de víctimas.	El Carmen de Bolívar, Bolívar	Marzo de 2023
1 grupo focal con equipo del socio Foro Costa Atlántica: Coordinadora y profesionales de proyecto.	Montes de María	Marzo de 2023
1 grupo focal con presidente de junta de acción comunal y representante de grupos motor PDET	Ataco, Tolima	Marzo de 2023
1 entrevista con Líder social y miembro del grupo motor PDET	Chaparral, Tolima	Marzo de 2023
1 grupo focal con líderes y lideresas de organizaciones medio ambientales, de víctimas, jóvenes, presidentes de JAC.	Planadas, Tolima	Marzo de 2023
1 entrevista con Coordinador Inclusión Social de Foro Región Central	Sur del Tolima	Marzo de 2023
1 grupo focal con líderes y lideresas sociales de comunidades étnicas y veedurías al sector salud.	Santander de Quilichao, Miranda y Caloto, Norte del Cauca	Marzo de 2023
1 entrevista con secretario de Salud	Miranda, Norte del Cauca	Marzo de 2023
1 entrevista con secretario de Planeación	Miranda, Norte del Cauca	Marzo de 2023
1 grupo focal con líderes y lideresas de colectivos juveniles y de población en situación de discapacidad.	Cali, Valle del Cauca	Marzo de 2023

1 entrevista con Coordinadora de Foro Sur Occidente.	Norte del Cauca y Cali, Valle del Cauca	Marzo de 2023
2 entrevistas con equipo del socio local Pares: coordinadores y profesionales.	Buenaventura	Septiembre 2022 y marzo de 2023
2 grupos focales con equipo de trabajo de Cordupaz: Coordinadora, metodólogo y profesional de gestión del conocimiento	Sur de Córdoba	Septiembre 2022 y marzo de 2023

**Tabla 3.** Escenarios de diálogo analizados

Territorio	Escenarios de diálogo analizados	Participantes	Fecha
Tierralta, Córdoba	<p>“Participa Tierralta”, programa radial municipal entre ciudadanía e institucionalidad</p> <p>Enlace:  <a href="https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&amp;v=792974675258999">https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&amp;v=792974675258999</a></p>	Profesional Secretaría de Planeación; lideresas sociales representantes de la Mesa de Víctimas y de la asociación nacional usuarios campesinos.	30/09/ 2022
Buenaventura, Valle del Cauca	<p>II Día de la Transparencia</p> <p>Enlace:  <a href="https://www.facebook.com/ParesColombia/videos/527236469310496">https://www.facebook.com/ParesColombia/videos/527236469310496</a></p>	Funcionarios y contratistas de la alcaldía Distrital, guardianes de la Transparencia, equipo del socio local.	24/11/2022
Sur de Córdoba	<p>Oportunidades y retos para el control social y el diálogo político en el Sur de Córdoba</p> <p>Enlace:  <a href="https://www.facebook.com/100064870652915/videos/758094722077065">https://www.facebook.com/100064870652915/videos/758094722077065</a></p>	Líder social de Valencia, socios nacionales del Programa JxT.	01/09/2022



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)

Teléfono: (601) 4778282

[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

Bogotá, Colombia