

**Fortaleciendo la gobernabilidad a través
de una efectiva rendición de cuentas:**
*Hacia la formulación de un Sistema Nacional de
Rendición de Cuentas en Colombia.*

Octubre de 2007

Elaborado por Diego Arisi, especialista en Modernización del Banco Interamericano de Desarrollo en Colombia, y Sebastián González, asistente de proyectos de dicha Representación.

Tabla de Contenido

Introducción	3
¿Qué es la Rendición de Cuentas?	5
Las dimensiones de la RC.....	6
Tipos de RC.....	7
¿Cómo lograr que estos conceptos se conviertan en una realidad?	9
¿Qué características tendría este Sistema?.....	11
Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.....	15
¿Cómo sería el marco institucional de este Sistema?.....	16
La RC Horizontal dentro del Sistema Nacional de RC	23
Ahora miremos la RC Vertical	26
RC Diagonal: Sinergias entre el Estado y la Sociedad civil.....	31
Conclusiones	33
Bibliografía.....	35

Introducción

Un problema que en mayor o menor medida está presente en todas las democracias de la región y que la rendición de cuentas intenta resolver es *la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder a nombre nuestro, los ciudadanos* (Cunill, Ibíd.). La relevancia de este problema no es casual si tenemos en cuenta los bajos niveles de confianza que los ciudadanos de la región tienen en las instituciones estatales (Latinobarómetro, 2001 – 2006), producto de la percepción de que el poder político es cada vez más elusivo. *De una parte, esta desconfianza emerge de la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre el jure y el de facto, o entre titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva* (Hopenhayn, s.f., P. 44). En ello radica la importancia de avanzar en los mecanismos de control de forma efectiva e inclusiva así como de analizar estos mecanismos a partir de los criterios antes mencionados.

De hecho, las principales experiencias Latinoamericanas de rendición de cuentas, así como el grueso de teorías al respecto, muestran una relación simbiótica entre la rendición de cuentas y la confianza ciudadana en las instituciones públicas, en donde ambas ejercen influencias recíprocas. Así, si bien es claro que un gobierno no puede mantener o recuperar la confianza pública en sus acciones sin mostrar procesos transparentes y una efectiva rendición de cuentas, también parece innegable que en sociedades con bajos niveles de confianza estatal la rendición de cuentas no encontrará terreno fértil para consolidarse (Ackerman. op.cit, p.18).

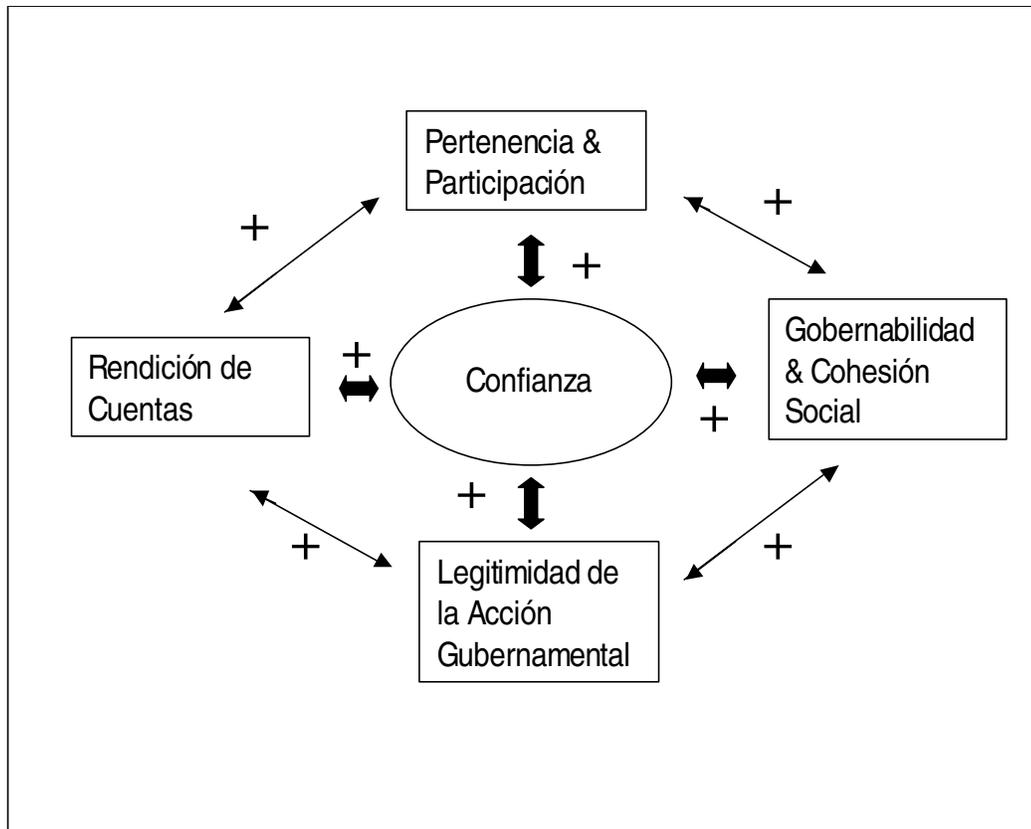
La confianza, más allá de fe ciega, debe ser entendida como un valor alimentado mayormente por la experiencia pero en el que la percepción juega un rol trascendental. Por esto es que se dice que un gobierno no puede mantener o recuperar la confianza pública en sus acciones sin mostrar procesos transparentes y una rendición de cuentas efectiva. En este orden de ideas, existe una relación simbiótica entre la rendición de cuentas y la confianza, en donde ambas ejercen influencias recíprocas en un proceso al que nosotros damos por llamar como el “círculo virtuoso de la gobernabilidad” (Cuadro 1). Definimos el círculo virtuoso de la gobernabilidad, como un esquema que involucra la legitimación de las acciones del Estado a través de mecanismos de rendición de cuentas y de pertenencia y participación. Dicho ciclo se fundamenta en la generación de confianza, como pilar fundamental de la relación entre el ciudadano y el Estado. Confianza que involucrada dentro de un proyecto de país conjunto, legitimado en acciones previamente discutidas y retroalimentadas, se perduran en mayores manifestaciones de cohesión social. Si bien es cierto que en teoría a mayor rendición de cuentas mayores es la confianza, también se requiere de un cierto nivel de confianza para que estos mecanismos cumplan con su objetivo. Para que haya una

efectiva participación de la ciudadanía en el marco de los procesos de rendición de cuentas, se requiere contar con un mínimo nivel de confianza pública que permita generar una identificación de los objetivos entre la sociedad y el gobierno. Así, la confianza pública en las instituciones Estatales se encuentra estrechamente relacionada con la percepción también pública sobre si dichas instituciones están funcionando adecuadamente o no, de modo que el comportamiento ético es un factor clave en la generación de confianza: “Good laws, open institutions and pro-active public servants will do very little if civil society itself is not able to take advantage of these openings”. (Ackerman, op.cit, p 18).

Es necesario advertir que la rendición de cuentas, para cumplir su función, también requiere de un efectivo sistema de “check and balances” (David A, 2005), en la medida en que no todas las acciones públicas pueden estar sometidas a procesos de rendición de cuentas. Lo más importante es que los mismos que rinden cuentas no sean quienes impongan de manera arbitraria las agendas del objeto mismo de la rendición. Para no ir más lejos, complejos sistemas de rendición de cuentas y su consecuente impacto en términos de costos de transacción, o mecanismos que creen incentivos perversos frustrando el objetivo mismo de la herramienta, sin lugar a dudas son una fuente y no una solución para la desconfianza. Como se mostrará más adelante, en América Latina es común que el control social a la función pública se encuentre restringido para algunos grupos ciudadanos, pudiendo participar del ejercicio de rendición de cuentas aquellas organizaciones o personas que reciben una invitación o trato preferencial del gobierno de turno o se ven beneficiadas por las políticas públicas y la legislación existente en la materia (Goetz y Jenkins, op.cit.). Ejercicios de rendición de cuentas de esta naturaleza, si bien no necesariamente son vacíos de contenido, se circunscriben a una mínima y predefinida expresión, dotándolos de una gran debilidad. Una verdadera rendición de cuentas, entonces, debe revertir esta relación de poder haciendo que el que ejerce el poder público sea el que tiene que dar respuestas a la sociedad bajo el riesgo de ser sancionado (Goetz y Jenkins, Ibíd.). De ahí la importancia de entender la teoría del modelo principal / agente que soporta el concepto de representatividad democrática en el marco de la rendición de cuentas.

CUADRO 1

Circulo Virtuoso de la Gobernabilidad



¿Qué es la Rendición de Cuentas?

Empecemos con una definición sencilla de que es la Rendición de Cuentas (RC). Goetz y Jenkins (2005), entienden que la RC es un proceso que se deriva de la relación natural resultado de la delegación de poderes entre el gobernado (Principal) y el gobernante (Agente) que se da en el marco de la Democracia Representativa. La relación entre el Principal y el Agente, como lo manifiesta Ackerman (2004), lleva implícito el derecho del Principal de demandarle al Agente explicaciones sobre el uso de los recursos que el primero le ha delegado. En este sentido, este proceso de articulación involucra dos actores que se encuentran en un escenario con profundas asimetrías en términos de i) recursos de información y ii) de capacidades de análisis y acción. La relación de un proceso de RC, bajo este esquema, se define de manera unidireccional en la medida en que se enfoca hacia alguien ajeno a un previo proceso de gestión y ejecución de recursos delegados. En la práctica, estas asimetrías se ven aún más enfatizadas, en la

medida en que este espacio de interacción es definido por los intereses de los actores que en ella participan.

Goetz y Jenkins (2005), se plantean las siguientes preguntas a los efectos de desentrañar la dimensión real de la RC sin las cuales es muy difícil abordar el concepto integralmente: i) ¿Quién está demandando la RC?, ii) ¿De quién o de qué se demanda la RC?, iii) ¿Dónde se está buscando la RC?, iv) ¿Bajo qué incentivos se obliga a los poderosos a rendir cuentas?, y v) ¿Para qué se demanda la RC?

Respondiendo a estas preguntas, se puede vislumbrar que la RC no puede verse solo como un espacio de intercambio de información, lo que nos lleva a buscar maneras de ampliar dicha definición.

Las dimensiones de la RC

Es claro que existe una parte de la definición de la RC que se fundamenta en el intercambio y respuesta a las demandas del gobernado quien ha delegado recursos y capacidades en un gobernante. En este sentido, sería claro definir que una de las características de los procesos de RC, sería la capacidad del Principal (ciudadano) de exigirle a su Agente (gobernante) que responda a los requerimientos de información y que justifique la gestión de recursos que a él le han sido delegados adecuadamente. Sin embargo, se abre la duda que esto sea suficiente para compensar las asimetrías existentes entre las partes.

Autores como Ackerman (2004) y Behn (2001), entienden que si se quiere ver la RC como un proceso de contingencia frente a las asimetrías de la relación Principal y Agente, es necesario incluirle más características que amplíe su espectro de acción. La primera de estas características, sería la capacidad del gobernado de exigir que su agente le de respuesta de manera acertada y confiable en tiempos y espacios adecuados (ANSWERABILITY). Sin embargo, si no existen las capacidades para que los principales puedan manifestar su satisfacción y tomen acciones sancionando positiva o negativamente a sus agentes, poco se ha alcanzado. Esto es lo que autores como Behn (2001) entenderían como la segunda característica necesaria de la RC (ENFORCEMENT).

Hasta acá mucho tiene sentido. Se tendría la información necesaria y se tendrían las capacidades para generar incentivos positivos o negativos. Sin embargo, en esquemas de asimetrías de información y de poder como los derivados de esta relación de Principal – Agente, de la que tantas veces hemos hecho mención, no se garantizarían un igual y efectivo acceso de las observaciones e incentivos generados

(feedback), en el proceso de gestión y utilización de recursos delegados. La voz, entendida como la capacidad de los gobernados de manifestar su postura frente a una situación particular es requisito necesario, sin embargo, no es suficiente para generar acciones de redireccionamiento de acciones y recursos (Goetz y Jenkins, 2005). De este raciocinio, es que se deriva la tercera característica de la RC, la capacidad de quienes están en el poder (Agentes) y de quienes están recibiendo la RC (Principal), de articular adecuadamente las demandas, necesidades y observaciones generadas en el marco de la RC, dentro de los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas (RECEPTIVENESS).

Entendemos la RC como el proceso mediante el cual se mitigan las asimetrías derivadas de la relación Principal y Agente resultado de un esquema de democracia representativa, mediante la cual el ciudadano ejerce su potestad de exigir respuesta por el uso de los recursos que él ha delegado, manifestar su satisfacción sancionando positiva o negativamente la forma en que han sido utilizados, y participar activamente en la redefinición de las políticas de su futura utilización.

Tipos de RC

Ya en la práctica, la RC se manifiesta de dos formas: i) de manera horizontal y ii) de manera vertical. Por un lado, la RC Vertical hace referencia a los ejercicios en los que los poderosos son llevados a rendir cuentas por aquellos que les han delegado responsabilidades, quienes se encuentran como ya lo hemos discutido anteriormente, en desigualdad de condiciones. Por el otro, la RC Horizontal es el resultado de un ejercicio de rendición entre poderosos. Este último tipo de ejercicio de RC es el resultado de la misma relación de Principal y Agente que se genera al interior de las instituciones estatales (Goetz y Jenkins, 2005). Al interior del conjunto de entidades que generan al Estado, existe una subsiguiente delegación y distribución de responsabilidades que exigen de una constante búsqueda por equilibrar las asimetrías que en este esquema se pueden presentar. La RC Horizontal se presenta así, como un proceso de equilibrio de las asimetrías de información y de poder que existen al interior del andamiaje institucional del Estado.

La diferencia entonces entre los ejercicios de RC Horizontal y Vertical, radica no tanto en el fin último de la RC, sino en la desigualdad de poderes existente entre los participantes de dichos procesos. Es claro que es inapropiado concebir que todo ejercicio de RC al interior de la estructura estatal es completamente horizontal, sin embargo, si es comprensible que la brecha de poder, información y recursos es menor en este contexto que en la relación que se deriva por ejemplo, entre la Sociedad civil y el Estado.

La pregunta que surge ahora es, ¿serán adecuados los tipos de ejercicios de RC para dar respuesta a las características necesarias que comprenden la RC? Ackerman (2004) plantea una posible respuesta a este interrogante, la cual se termina convirtiendo más en un reto, que en una solución. Para este autor, *(e)sto implica el entablar una relación sana entre el Estado y la sociedad, de manera que tanto los actores sociales como el ciudadano común estén facultados para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y cumplir sus promesas (Ackerman, 2004, P.1 1).*

La participación articulada entre ejercicios de RC Horizontal y Vertical, fortalece la capacidad de supervisar directamente la gestión de los recursos, contribuye al fortalecimiento institucional y legitima las acciones de los gobiernos. Es así, como en pro de ejercer las tres características de la RC es que surge la RC Diagonal, que se focaliza en la generación de sinergias entre los distintos actores, buscando utilizar sus potenciales fortalezas y aminorar sus latentes debilidades.

El esquema de análisis institucional planteado por Saborio (2003) permite identificar el conjunto de actores que hacen parte de la RC en Colombia. El esquema se resume a continuación.

Cuadro 2

Marco conceptual de los actores involucrados en la RC

Ciudadano (Sujeto Primario de la RC)	Entidades de la APN	
	Sujetos Auxiliares	Institucionales
		No institucionales

Por sujeto primario de la RC entenderemos al ciudadano como Principal de la relación derivada de la democracia representativa. Dado que la contraparte de este esquema son todos los funcionarios y agencias del Estado por ser agentes de esta relación, ellos están obligados a rendir cuentas por sus acciones. Sin embargo, dentro del conjunto de funcionarios y agencias existen unos que a la vez cumplen funciones de entes de control que vigilan las acciones, sin ser exentos igualmente de responder por sus acciones. Desde esta perspectiva, y de acuerdo a la estructura del Estado y la sociedad colombiana, se definen un conjunto de sujetos auxiliares que coadyuvan al cumplimiento de las funciones de los ciudadanos, brindándoles los insumos necesarios para que ejerzan su tarea de electores y tomadores de decisiones. Estos pueden ser institucionales o

no institucionales. Para el caso colombiano, se identifican como sujetos auxiliares institucionales entre otras las siguientes instituciones:

- El Ministerio Público – Procuraduría, Contraloría, Auditoría y Defensoría del Pueblo.
- El Congreso de la República.
- Las autoridades del ejecutivo delegadas de la Regulación de la Administración Pública (ej. Consejo de Planeación Económica y Social – CONPES, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas –DNP, Dirección de Desarrollo Territorial - DNP, Dirección de Justicia y Seguridad – DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Interior y Justicia, Departamento Administrativo de la Función Pública, Oficina Presidencial de Lucha contra la Corrupción y las Superintendencias de Regulación).¹

Como sujetos auxiliares no institucionales de la RC identificaríamos en Colombia entre otros, a actores de la sociedad como:

- Las veedurías ciudadanas,
- Las organizaciones no gubernamentales,
- Los grupos de interés
- Los partidos políticos
- Los medios de comunicación.

Con lo anteriormente expuesto, delimitamos conceptualmente lo que entenderemos como RC tanto en su finalidad, como en su manifestación real e identificamos el conjunto de actores que participan de la RC en Colombia. Queda ahora, el identificar como lograr que las tres características que comprenden la RC sean alcanzadas de manera efectiva y coordinada.

¿Cómo lograr que estos conceptos se conviertan en una realidad?

¹ *Sujetos Institucionales*, entendidos como *aquellos órganos o entes de naturaleza jurídico pública que son titulares de competencias de fiscalización que deben ser ejercidas sobre otros órganos o entes públicos y los que se encuentran sometidos a la fiscalización de otro* (Saborio, 2003, Pag. 6)

Garantizar la efectiva RC en Colombia en sus tres características (answerability, enforcement y receptiveness), y luego en sus tipologías (horizontal, vertical y diagonal) en un escenario de múltiples actores e intereses, exige de la concepción de una visión sistémica que entre otras cosas: i) faculte a todos los actores de las capacidades requeridas para ejercer sus funciones como activos y pasivos de la RC, ii) articule sus acciones reduciendo al máximo los desincentivos legales, de información y de financiación, iii) fortalezca los mecanismos de acceso y divulgación, iv) amplíe los canales de interacción, análisis y retroalimentación, y v) fortalezca y legitime la gobernabilidad y la delegación de recursos generados en el marco de la democracia representativa. Es a partir de esta conceptualización, que se enmarcaría un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia.

La capacidad del gobernando de exigir que su agente le dé respuestas de manera acertada y confiable en tiempos y espacios adecuados, sobreentendiendo, la existencia de mecanismos suficientes de acceso y recolección de información oportuna y de calidad, algo que en el contexto de la administración pública colombiana, y seguramente la de toda América Latina, es identificado como una falencia recurrente. Documentos como *2019: Visión Colombia II Centenario* (Departamento Nacional de Planeación, 2006) y el *Diagnóstico para el Fortalecimiento de la Información Pública en Colombia* (Banco Mundial, 2007) evidencian entre otros, la insuficiencia en la información existente, la carencia de mecanismos de estandarización y de sistematización, y la crítica calidad de los datos utilizados en la toma de decisiones y en la presentación de resultados a la ciudadanía. Si a esto le sumamos el requerimiento de la existencia de espacios adecuados para ejercer el intercambio de información en tiempos y formas propicias, identificamos que al sustento básico del proceso (la información) se le adicionan variables de acceso, difusión e interacción seguras y confiables para todos los participantes del proceso de delegación de la gestión de recursos públicos.

La segunda característica de la RC, enforcement, involucra la existencia de un conjunto de instituciones tanto formales como informales que puedan sancionar positiva o negativamente los comportamientos que sean identificados como insatisfactorios por parte del Principal. En una primera instancia y como muchos autores lo ratifican, Ackerman (2004), Behn (2001) y Goetz y Jenkins (2005) entre otros, se podrían entender las elecciones como la primera institución formal de sanción. Sin embargo, la realidad nos ha evidenciado que este mecanismo no termina siendo del todo efectivo en la medida en que no es eficaz para identificar las verdaderas intenciones y

expectativas de quien vota. Es así como surge la necesidad de, para entender comprensiva y efectivamente la RC, garantizar el ejercicio de sanciones e instituciones que a través de las mismas, influyeran las acciones de los agentes dentro de este esquema.²

Esta segunda dimensión, involucra entonces entender que en la práctica un ejercicio efectivo de RC conlleva la asignación de sanciones reales y plausibles que alteren el comportamiento de los funcionarios públicos. El esquema de desigualdad de poder e información entre el Principal y el Agente, se ve equilibrado en la medida en que por un lado, las sanciones que pueden otorgar los principales son suficiente incentivo para otorgar la información de manera oportuna y adecuada, y por el otro, el desempeño positivo o negativo es fácilmente identificado por el Principal, lo que le permite influir activamente en las acciones de su Agente. En términos prácticos, en la RC Horizontal existen sanciones disciplinarias, evaluaciones al desempeño y otros tipos de sanciones que influyen sobre la forma como un funcionario público actúa. En el caso de la RC Vertical, el ciudadano tiene la capacidad no solo de manifestarse, como de sancionar a quien está encargado de gestionar los recursos por él delegados. En este sentido, las responsabilidades deben ser fácilmente identificadas y articuladas y se debe consolidar esquemas que faciliten el seguimiento, la comunicación con las autoridades, y la coordinación y disminución de desincentivos de participación. Dicho esquema es lo que entendemos por el Sistema Nacional de RC.

¿Qué características tendría este Sistema?

Avanzar hacia la definición de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia, nace de la idea de fortalecer la RC en todas sus dimensiones. La variedad de actores y la complejidad de relaciones, deben articularse buscando generar por un lado, todos los incentivos institucionales, tanto formales como informales, y consolidar los mecanismos de información, interlocución y retroalimentación que permitan que las desigualdades existentes entre el Principal y el Agente se minimicen. El análisis presentado en este documento se estructura a partir del estudio de las instancias definidas en el marco institucional colombiano, así como en la identificación de los actores de la RC existentes en el país, y tiene como objetivo presentar una estructura de coordinación que potencialice los roles de cada uno de estos actores en el desarrollo de este

² Goetz y Jenkins (XXX) afirma que la determinación detrás del electorado no siempre esta motivada por la intención de beneficiar o perjudicar cierta práctica, en algunas ocasiones refleja el intercambio de lo que el elector identifica como factores positivos frente a un conjunto de factores positivos. Sin embargo la verdad debilidad del voto a la hora de la sanción, es que no individualiza y permite la fácil difusión de responsabilidades entre actores.

proceso. Con el fin de fortalecer los alcances de la misma, recurre en ocasiones a experiencias que han resultado exitosas en otros países, que podrían ser modelos propicios de estudio por parte de las autoridades colombianas.

La estructura del Sistema se dividiría en 4 componentes: i) un componente institucional, ii) un componente de RC Horizontal, iii) un componente de RC Vertical y iv) un componente de articulación de acciones entre la sociedad civil y los entes institucionales para la efectiva RC en el país.

El componente institucional se definirá entonces como aquel encargado de generar las condiciones institucionales e incentivos requeridos, para que todos los sujetos de la RC puedan ejercer su estado de activos o pasivos, independientemente de su naturaleza o fin. Por un lado, debe concebir acciones encaminadas a generar las condiciones para que los Principales puedan exigir a sus Agentes el que le entreguen la información que requiere de manera acertada y confiable en tiempos y espacios adecuados. Esto involucra desde la definición de mandatos constitucionales que enfoquen a la Administración Pública hacia la RC, como es el caso costarricense (Saborío, 2003), pasando por la asignación y optimización de responsabilidades entre actores, y llegando hasta entre otras cosas, la definición de escenarios legales aún borrosos, como lo son los relacionados la universalidad al acceso a la información, la protección de los datos personales, la clasificación de la información como reservada o confidencial y los tiempos de respuesta que las entidades deberán tener para solucionar las inquietudes presentadas por otros actores. De igual forma, deberá generar los esquemas de funcionamiento que estandaricen y sistematicen los mecanismos de RC a lo largo del país para que se den de manera oportuna y confiable.

En el tema de la capacidad para sancionar los desempeños y resultados, el componente institucional deberá garantizar la existencia de, por un lado, incentivos suficientes para alterar los comportamientos, la asignación y la coordinación de los sujetos institucionales tanto en el nivel nacional como en el territorial, y por el otro, definir claramente las herramientas requeridas para que los encargados de la regulación de la administración pública puedan generar las sanciones que se pueden derivar de la gestión delegada de recursos.

Sin embargo, como ya vimos anteriormente, nada de esto tiene sentido si no se fomenta la capacidad de quienes están en el poder (Agentes) y de quienes están recibiendo la RC (Principal), de articular adecuadamente las demandas, necesidades y observaciones dentro de los procesos de diseño y ejecución

de políticas públicas. Para esto, este componente incluirá la definición de políticas de fomento, tanto en el nivel nacional como territorial, de acciones de articulación y de creación de sinergias entre el Estado y la Sociedad civil. Esto con el fin de enmarcar los esquemas requeridos para generar y difundir los resultados en canales de información conjunta, y mitigar en alguna medida los desincentivos de información, de capacidades y financieros existentes. Con estos puntos, se busca que este componente genere la estructura institucional necesaria y fortalezca los incentivos requeridos para que la RC se logre ejercer en todas sus dimensiones.

El componente de RC Horizontal buscará consolidar y articular a los actores institucionales para la generación de información de calidad, la reducción de duplicación de acciones y la ampliación de sus capacidades de sancionar y evaluar el desempeño de las distintas agencias del sector público. Con este componente se buscaría llevar a la práctica las dos primeras dimensiones de la RC, answerability y enforcement, al interior del mismo Estado.

El componente de RC Vertical, se enfocaría en el fortalecimiento de los mecanismos de RC, su sistematización, seguimiento y difusión, con el fin de que los mismos contribuyan activamente en la generación de los espacios para que quienes están en el poder y quienes están recibiendo la RC, puedan articular adecuadamente las demandas, necesidades y observaciones dentro de los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas. Buscará fortalecer mecanismos de participación ciudadana como las veedurías ciudadanas, los consejos comunales de gobierno y las audiencias públicas, así como el desarrollo de actividades de ajuste de mecanismos actuales, y la inclusión de nuevos espacios que se podrán extrapolar de experiencias exitosas en el exterior.

El último componente, el de la articulación de acciones entre la sociedad civil y los entes institucionales para la efectiva RC en el país, busca generar los lineamientos de política requeridos para que se integren apropiadamente las observaciones y los procesos de retroalimentación en la gestión de los recursos hacia el futuro. Se fomentaría a través de este componente la generación de sinergias entre la Sociedad civil y el Estado, y la mitigación de los desincentivos financieros y de información que restringen el acceso y la articulación de demandas de los ciudadanos. Se focalizarán esfuerzos entre otros, a la utilización de asociaciones de veeduría público privadas, exitosas para el fortalecimiento de los gobiernos locales con bajas capacidades técnicas, así como con la consolidación de alianzas con medios de comunicación y difusión. El cuadro 3 a continuación ejemplifica como se concibe dicho sistema.

El esquema anterior, es el resultado del análisis de la RC desde lo que debería ser y lo que se necesitaría para fortalecerla en Colombia. Esto a partir del análisis de la complejidad que involucra el ejercicio efectivo de este proceso para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el país. A continuación se desarrolla dicho esquema, identificando las fortalezas de la institucionalidad colombiana en el tema, y las experiencias dignas de reproducción.

¿Cómo sería el marco institucional de este Sistema?

Como ya se mencionó anteriormente, el marco institucional de este sistema, estará encargado de generar las condiciones institucionales, e incentivos requeridos para que todos los sujetos de la RC puedan ejercer su estado de rendidores o rendidos, independientemente de su naturaleza o fin. Esto se basa en una ampliación de la afirmación de Nuria Cunill, quien afirma que no puede haber real control social institucionalizado orgánicamente sobre la administración pública si no existe una apropiada institucionalidad desde el Estado, controlador y judicial (Cunill, s.f). Dentro de la comprensión más abarcativa de RC en la que estamos basando este documento, la distinción entre control social y otros tipos de ejercicios de RC, es irrelevante al momento de estudiar la institucionalidad necesaria.

En el marco del Estado Social de Derecho definido por la constitución colombiana, toda institucionalidad se basa en la definición de los deberes y derechos del ciudadano y del Estado, que se establecen en dicha carta. En este sentido y frente a la RC, la Constitución colombiana define que *son fines esenciales del Estado:... (el) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación* (Constitución Colombiana, Artículo 2,). Dicha mención es luego reglamentada, entre otros, mediante las siguiente leyes:

- Ley 80/1993.

Artículo 66. Todo contrato que celebre las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano. Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servicios públicos de los particulares, que constituyen delitos, contravenciones o delitos en materia de contratación estatal.

- Ley 142/1994.

Artículo 62. Por iniciativa de los usuarios suscriptores potenciales se conformarán los Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios con representación en los usuarios suscriptores o suscriptores potenciales.

- Ley 134/1994.

Artículo 100. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional en todos los niveles territoriales con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

- Ley 136/1994.

Artículo 167. Los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realicen la entidad fiscalizadora, para que ella a través de los ciudadanos y los organismos de participación comunitaria puedan garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en busca del beneficio social. Artículo 178, 22. Funciones del personero: Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

- Ley 489/1998.

Artículo 32. Democratización de la Administración Pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Artículo 33. Audiencias públicas. Cuando la Administración lo considere conveniente y oportuno, se podrá convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté por media la afectación de derechos o intereses colectivos. Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicaran a dichas organizaciones las razones de la decisión

adoptada. En el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que sea utilizada.

Artículo 34. Ejercicio del control social de la administración. Cuando los ciudadanos deciden constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

Artículo 35. Ejercicio de la veeduría ciudadana. Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) **Eficacia de la acción de las veedurías.** Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas.
- b) **Acceso a la información.** Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir los veedores acceso a la información para su vigilancia de todos los asuntos que se encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. ³

Por su parte, el ejecutivo mediante el documento CONPES 3294 de 2004, establece los lineamientos básicos de una gestión orientada a resultados. Gestión que tiene como objetivos: *i) mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, ii) incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de recursos, y iii) estimular la transparencia en la programación y asignación de recursos* (Departamento Nacional de Planeación, 2004, P. 11). Para esto, plantea una reforma al Sistema Nacional de Evaluación de Resultados – SINERGIA, la cual fortalecerá la capacidad de este último para realizar un mejor seguimiento a los resultados de la gestión estatal, establecer el verdadero impacto de las intervenciones del Estado sobretudo en política social y iii) fortalecer la capacidad del gobierno de difundir sus resultados para una mejor

³ Información consolidada por Transparencia por Colombia (2000) en su publicación “Cuadernos de Transparencia No. 2: Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana” la, 2000

rendición de cuentas. Define en este marco *la difusión de resultados para la rendición de cuentas como los procesos mediante los cuales el gobierno y las entidades y organismos que hacen parte del Sistema entregan información de manera continua y consistente sobre los resultados del seguimiento y la evaluación a las entidades del sector público, al Congreso de la República, los organismos de control, las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, y a la ciudadanía en general* (Departamento Nacional de Planeación, 2004, P. 16).⁴

Saborío (2003), en su documento sobre Costa Rica, destaca como un eje fundamental para el fortalecimiento de la RC, la definición de un sólido mandato constitucional que articule por un lado, la sistematización de la gestión orientada a resultados, y por el otro, la rendición de cuentas como una práctica exigible del funcionario al servicio de la administración pública. Su afirmación radica en que esto *implica un cambio sustancial de los medios tradicionales de pedir cuentas a los funcionarios públicos...con una visión de conjunto de todo el aparato público* (Saborío, 2003, p.1). La Constitución colombiana, a pesar de incluir un Título entero a la Organización del Estado, no concibe en ninguna de sus dimensiones estas obligaciones del Estado como prácticas conjuntas y enfocadas a fortalecer la gobernabilidad. Continuando con el análisis de Saborío (2003), regulaciones más enfáticas en estos puntos: i) mejoran el engranaje de controles y responsabilidades, ii) amplían la cobertura de funcionarios públicos a quienes se debe evaluar por sus resultados y quienes deben rendir cuentas, y iii) fortalecen las normas, decretos y leyes que regulan su ejercicio final. Un proceso de definición de políticas públicas y nacionales de RC, puede requerir un eventual fortalecimiento de lo que sobre el tema se dice en la constitución, factor que consideramos no es indispensable para avanzar, pero si necesario para garantizar sostenibilidad y efectiva ejecución. Se desprendería de dicho análisis, que una posible reevaluación de la definición del papel de la RC y de la gestión orientada a resultados en la Constitución, podría ser un activo importante para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la legitimación de la administración públicas en un país como Colombia.

La Rendición de Cuentas en la Constitución costarricense

El 8 de junio de 2000, mediante la reforma constitucional 8003, se realizó una modificación al artículo 11 de la Constitución de Costa Rica en la cual se establece expresamente la obligación a los funcionarios públicos de cumplir con los deberes impuestos por la ley, modificando la concepción anterior en la cual las competencias legales eran establecidas como un límite y no como un deber. Saborío (2003, P.1) afirma que *(e)l salto cualitativo se corona con el reconocimiento expreso de un principio hoy reconocido internacionalmente, el cual consiste en que los poderes públicos no solo deben actuar apegados a la ley, sino que tienen la obligación de ser eficientes*. El artículo modificado es el siguiente:

“Artículo 11. – Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir con los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Debe prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La sola definición de las potestades y responsabilidades en la RC no es suficiente para garantizar el acceso de los distintos actores a los mecanismos y a los insumos que se requieren para que puedan ejercer su acción de pasivos o activos en dicho proceso. Bresser (2004) evidencia que políticas públicas que fomenten el acceso público a la información estatal / gubernamental y la desclasificación de documentos, y que logren cumplir con el desafío que implica modernizar el Estado generando mecanismos transparentes para la administración pública, ayudan a mejorar la percepción ciudadana en la instituciones públicas. De hecho, diferentes estudios muestran que el acceso público a la información, fomenta que la Sociedad civil pueda organizarse efectivamente como grupo de presión, e incluso crear redes de movilización (Bresser, 2004, P. 3)

La constitución colombiana en este sentido en su artículo 74 enuncia que: *Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley* (Artículo 74, Constitución colombiana). Dicho artículo es fortalecido entre otros por leyes como la 489 de 2004, mencionada anteriormente, que establecen desde lo formal la obligación de informar y el derecho a ser informado. Sin embargo, la realidad colombiana como de la gran mayoría de los países de América Latina, se enfrenta a verdaderas restricciones institucionales que restringen que estos derechos se den en la práctica. El acceso a la información en Colombia se ve limitado entre otras cosas según el documento Visión 2019 (Departamento Nacional de Planeación, 2005) a factores que van desde la generación, hasta las herramientas efectivas de acceso (derechos de petición, tutelas, deficientes sistemas de información y limitados medios de acceso y difusión).

En este sentido surge la necesidad de que un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas como el acá propuesto, incluya claras de reglas en cuanto a temas como: i) el acceso universal a la información pública, ii) la definición de claros mecanismos de clasificación y reserva de la información, iii) desarrollo de mecanismos y procesos de solicitud y respuesta en tiempos apropiados, iv) ejercicio de acciones tales como las veedurías ciudadanas u otras formas de participación y organización social, y a v) la definición de un marco institucional que organice y regule el ejercicio de control y seguimiento a la gestión al interior del Estado.

En cuanto al acceso a la información, su clasificación y reserva, el documento Visión 2019 (Departamento Nacional de Planeación, 2005), establece las pautas generales de lo que sería la Política Nacional de Gestión de Información Pública. A la fecha, el Estado colombiano cuenta con herramientas como el Derecho de Petición y la Tutela, mecanismos formales de solicitud de información que sin perjuicio de su utilidad y sistematización, resultan inapropiadas en algunos momentos, debido a la complejidad y limitada accesibilidad, oportuna respuesta y sobre todo, a la inapropiada calidad de la información suministrada. El gobierno colombiano se encuentra trabajando en el desarrollo de los lineamientos de política que le permita por un lado, generar la información que requiere y difundirla adecuadamente, y por el otro, reorganizarse institucionalmente para su efectiva gestión. Estas iniciativas integran entre otros: i) el desarrollo del Plan Estratégico Nacional de Estadística (PENDES) liderado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, ii) la definición de una reforma institucional la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública - COINFO a través de la generación de estructuras responsables de la gestión de información a nivel sectorial, iniciativa a cargo del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, y iii) la formulación y ejecución de políticas de difusión y acceso a la información y a los servicios del Estado, mediante tecnologías de información y comunicación, encabezados por el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación.

Sin embargo, si no se logran establecer herramientas institucionales que favorezcan el uso de la información para que el ciudadano pueda acceder y usar adecuadamente la misma, estos esfuerzos pueden quedar cortos. En este sentido, una experiencia como la realizada en México en términos de la gestión de la información pública, puede considerarse como un importante punto de referencia.

La gestión de la información pública y el Instituto Federal de Acceso a la información Pública de México

El 11 de junio de 2002, se promulga la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental mediante la cual y de acuerdo se reglamenta lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión,

La Ley de Veeduría ciudadana (Ley 134 de 1994) y su posterior reforma (Ley 850 de 2003), han generado espacios importantes para la organización de la ciudadanía en búsqueda de mejores formas de gestión pública. Sin embargo surgen algunas observaciones a la misma, provenientes de distintas organizaciones no gubernamentales como Transparencia por Colombia (capítulo de Transparencia Internacional) entre otras, que evidencian algunas barreras de entrada que se podrían estar generando. Entre estas barreras encontramos entre otras: i) el alcance que se le está definiendo a la veeduría en el marco de esta ley, ii) las condiciones definidas para el registro de veedurías y la conformación de redes de veeduría, iii) los impedimentos para ser veedor y los conflictos de interés que se pueden dar durante el ejercicio de control social, iv) los temas de financiación del control social en Colombia, v) la RC de las mismas veedurías y vi) la protección a los veedores (Transparencia por Colombia, 2004).

Por último, es necesario que en el marco de este componente, se evalúe la forma de organizar y regular el marco institucional de la RC en Colombia. La complejidad institucional descrita al inicio del presente documento, en la cual interactúan un conjunto amplio de actores de importancia relevante, su desarticulación funcional y la alta descoordinación existente, ha dificultado la organización de una estructura institucional que delegue y ejecute responsabilidades. En la actualidad, el gobierno colombiano se encuentra desarrollando varias labores en este sentido. El CONPES 3294, al que hicimos mención previamente, establece que el Departamento Nacional de Planeación (2004) es uno de los responsables del tema por cuanto debe establecer los lineamientos básicos de difusión de resultados para la RC. Sin embargo, al ampliar la definición de RC tal y

como hemos desarrollado en este documento, la potestad ahí esgrimida se queda corta ante sus limitaciones. Esta situación se repite en otras iniciativas como aquella descrita previamente que busca fortalecer el COINFO y la gestión de la información pública. Es así, como con el fin de organizar institucionalmente un Sistema Nacional de RC, se deberá entonces procurar por realizar actividades que: i) organicen la estructura de funcionamiento vigente, ii) que identifiquen duplicidades en las acciones, iii) que enmarquen posibles áreas de coordinación y acción conjunta entre las potestades constitucionalmente adquiridas por los sujetos institucionales encargados de realizar tareas de control en el marco nacional y territorial (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación, Auditoría General de la Nación, entre otros), y sobretodo iii) que faculten adecuadamente a dichos actores para dar alcance a las sanciones que se pueden derivar de la gestión delegada de recursos y el fortalecimiento de las herramientas requeridas regulación de la administración pública, entre otros.

Por último, este componente deberá incluir la definición de políticas que fomenten, tanto en el nivel nacional como territorial, la articulación y la generación de sinergias entre el Estado y la Sociedad civil, con el fin de mitigar los desincentivos de información, de capacidades y financieros existentes para los actores no institucionales que participan de este proceso. Esto con el fin de fomentar la capacidad de quienes están en el poder (Agentes) y de quienes están recibiendo la RC (Principal), de articular adecuadamente las demandas, necesidades y observaciones dentro de los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas.

La RC Horizontal dentro del Sistema Nacional de RC

El componente de RC Horizontal del Sistema Nacional de RC, se enfocaría hacia la generación de las acciones al interior del Estado, que por un lado, mitiguen las asimetrías de información y de poder derivado de la gestión de recursos existentes, y que por el otro, generen la información requerida por el ciudadano para su análisis y sanción. El complejo escenario de actores que harían parte del componente de RC Horizontal del Sistema Nacional de RC, llevarían a focalizar acciones en dos tipos: i) la interoperabilidad y coordinación entre actores y ii) el fortalecimiento de los distintos procesos sobre los cuales los funcionarios públicos deben responsabilizarse al interior del Estado.

La interoperabilidad y la coordinación de actividades, deberá ser el resultado de los lineamientos de política que se desarrollan en el componente anterior. A la fecha el gobierno colombiano ha desarrollado importantes proyectos de modernización de sus entidades de control estatal, sobretudo aquellas que hacen parte del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación, Auditoría General de la Nación, entre otros) así como de sus sistemas de recolección de información financiera que le han permitido avanzar en la coordinación de actores y la reducción de duplicidades existentes.

A pesar de estos avances, es recurrente aún encontrar distintos formatos de solicitud de la misma información, duplicidades entre las acciones realizadas por una u otra entidad del Ministerio Público, y la existencia de agencias como la Alta Oficina de lucha contra la corrupción, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, que generan importantes pero a la vez disímiles visiones de la forma en que se debe regular la administración pública tanto en el ámbito nacional como regional. Lo anterior termina reflejándose en complicados esquemas de acceso e identificación de fuentes de información para el ciudadano.

Experiencias en la modernización de las entidades de control y la recolección de la información financiera en Colombia.

Desde el 2000 el Estado colombiano ha desarrollado importantes inversiones en la modernización y el desarrollo institucional de sus entes de control. La Procuraduría y la Contraloría General de la Nación a través de dichos proyectos, han fortalecido sus capacidades misionales, a la vez que han incluido importantes sistemas de información en su diaria gestión, lo que les ha permitido importantes avances de penetración en estructuras altamente descentralizadas.

Entre los principales avances de dichos procesos de modernización está la descongestión de casos pendientes de resolución por la Procuraduría General, los cuales se han disminuido en más del 50 por ciento, al pasar de 59.208 en el 2001 a 28.070 al cierre del 2006. Esto, a pesar de que el ingreso de expedientes aumentó 23 por ciento en el mismo lapso.

En cuanto a la recolección de información financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, viene desarrollando desde finales de la década pasada en el marco del programa de Fortalecimiento de Información Financiera Territorial, un sistema de integración de información financiera, al que todos los municipios ingresarán y del que todas las agencias que lo requieran accederán para analizar dicha información. Con este sistema, se busca unificar fuentes y eliminar costos a los municipios derivados de las duplicidades presentadas por la inexistencia de este tipo de centrales.

Los actores que hacen parte de este componente, son aquellos que intervienen como Principales en los procesos de control interno del Estado por los cuales se deben responsabilizar a los funcionarios públicos. Por este tipo de procesos entenderemos aquellos relacionados con: i) la gestión por resultados, ii) la información financiera, iii) la contratación pública, iv) el control interno, v) el comportamiento ético, vi) el ejercicio político siendo funcionario público y vii) el ejercicio del poder Estatal entre otros. Más que entrar a estudiar y redefinir estos procesos, lo que se busca en este componente es articularlos con el fin de generar la información requerida para analizar la gestión de los recursos y fortalecer la capacidad de sanción de los actores involucrados.

Bajo esta última premisa, es importante identificar que la actualidad colombiana muestra importantes progresos en las herramientas de seguimiento a este tipo de procesos por los que un funcionario se debe responsabilizar. Uno de ellos, es el que tiene que ver con el seguimiento y evaluación de la gestión orientada a resultados. En el marco de SINERGIA (Ver nota a continuación), se han desarrollado importantes herramientas de seguimiento y evaluación como lo son el sistema de seguimiento a políticas de gobierno (SIGOB), el desarrollo de metodologías de evaluaciones de impacto al presupuesto de inversión, y el desarrollo de presupuestos por resultados en sectores y ciudades piloto del país. En el nivel territorial, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, se han definido mecanismos de evaluación y seguimiento al gasto y a la inversión, inexistentes hace algunos años. Paralelo a este proceso, se han adelantado importantes avances en cuanto a los esquemas de seguimiento a la contratación pública, sistema basado inicialmente en el Sistema de Información de Contratación Electrónica – SICE de la Contraloría General de la Nación, y que se fortalecerá próximamente con un sistema integral de contratación y compras electrónicas enmarcado en el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). El país evoluciona activamente liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el desarrollo de políticas de sistematización y evaluación del Empleo Público, aunque muchas de estas iniciativas siguen siendo desarticuladas y aisladas.

Como consecuencia de esta atomización de intervenciones, existe una alta duplicidad de acciones, un limitado control sobre la calidad de la información generada, y por consiguiente una lenta capacidad de respuesta al ciudadano, una inefectiva capacidad de sanción del funcionario, y

una limitada actitud frente al rediseño de políticas públicas en ejecución. Es en la solución de estas dificultades, que este componente se debe focalizar.

Sistema Nacional de Gestión y Evaluación por Resultados - SINERGIA

El Conpes 3294 de 2004, estableció los lineamientos básicos de la reforma al Sistema Nacional de Gestión y Evaluación por Resultados en Colombia. Mediante dicha reforma se han realizado importantes acciones en la verificación de manera continua del cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios establecidos por los ministerios y departamentos administrativos, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes y programas prioritarios del gobierno. Dicho seguimiento se ha consolidado en el Sistema de Seguimiento a las políticas de Gobierno – SIGOB.

Por otro lado, se ha analizado exhaustivamente el funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno, con lo que más del 20% del presupuesto de inversión de la Nación, ha sido analizado. Por último, varios pilotos de presupuesto por resultados se han desarrollado en ciudades como Pasto y Medellín, y en sectores prioritarios como el de Protección Social.

El Estado visto desde de la RC, tiene como una de sus principales responsabilidades la de generar los espacios requeridos para que se puedan articular adecuadamente las demandas, necesidades y observaciones de los ciudadanos dentro de los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas. En este sentido, se buscaría en este componente: i) fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, ii) generar esquemas adecuados de servicio al ciudadano siempre que este es el primer contacto entre el ciudadano y el Estado, y iii) sistematizar los procedimientos requeridos en el marco de los procesos de difusión de información a la ciudadanía.

Colombia presenta una alta variedad de mecanismos de RC, cuenta con jornadas de RC o audiencias públicas en los distintos niveles y agencias de la Administración Pública Nacional, veedurías ciudadanas desarrolladas por un alto número de organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales, Consejos Comunales de Gobierno realizados por el Presidente de la República y varios gobernadores, Ferias de la transparencia de la contratación pública en ciudades como Medellín y próximamente Cali, Pactos de Transparencia en zonas con profundas necesidades insatisfechas como Tumaco en el Pacífico. Este escenario es muy satisfactorio, y refleja el avance del país en el ejercicio de la RC. Sin embargo, la existencia de grandes barreras de acceso y difusión de estos mecanismos, y a la información y conclusiones presentadas, son su mayor limitante.

Pactos de Transparencia en diferentes entes territoriales

El Gobierno colombiano, establece como una de las herramientas de la estrategia de lucha contra la corrupción, los Pactos de Transparencia. Dicha herramienta que busca comprometer a los gobiernos locales a realizar todas sus acciones en constante relación con distintos actores de la Sociedad Civil, se ha mostrado muy útil en municipios que como Tumaco, presentan los mayores índices de insatisfacción de necesidades. 26

Estos instrumentos se han evidenciado como eficaces en la medida en que generan importantes

Feria de Transparencia de la Contratación Pública en Medellín

La feria de la transparencia en la Contratación es un evento que ha venido celebrando la actual Administración Municipal de Medellín, con el propósito de presentar anualmente a la ciudadanía el plan de compras, tanto del Municipio como de sus entes descentralizados. Es un foro abierto donde toda persona puede conocer en detalle cómo contrata el Municipio, qué compra, cuál es su presupuesto de adquisiciones, y todos los detalles para garantizar plena transparencia en el manejo de los cuantiosos fondos públicos de la segunda urbe más importante del País.

Como resultado de la misma se amplió el número de proveedores del municipio de 7,896 en 2003 a 24 mil en 2006, se publican en página web todos los procesos de adquisición del municipio, incluso aquellos a los que no los obliga la Ley. Cada vez que se abre una licitación, de manera automática se les envía una convocatoria a los proveedores inscritos. Todos los ciudadanos tienen acceso gratuito a la información histórica y actual sobre los procesos de contratación del municipio, y se institucionalizaron las Ferias de la Transferencia en la que los ciudadanos reciben capacitación acerca de temas de seguimiento a las finanzas y contratos del municipio

La ciudad de Medellín a sido recibió la ratificación de la calificación triple A otorgada por la Duff and Phelps

Las veedurías ciudadanas carecen de difusión y cobertura en algunas regiones. Mecanismos como las jornadas de RC y los Consejos Comunales de gobierno, aún carecen de sistematización e incluyen altas barreras de acceso y de definición de la agenda a tratar. En estos últimos casos, la agenda, los participantes y la forma en que se interaccionan de acuerdo a lo establecido por la Ley 489 de 1998, es definida por el mismo rendidor de cuentas, lo que aumenta un sesgo a la misma forma en que se presenta dicha información.

A la fecha, el gobierno colombiano se encuentra avanzado en la definición de lineamientos que sistematicen este tipo de ejercicios. La Presidencia de la República, se encuentra liderando una evaluación a los Consejos Comunales de Gobierno, la cual está enfocada hacia la sistematización de dicha

herramienta, y a identificar su eficacia en la mejora de la gestión pública local. Dicha evaluación buscará fortalecer este tipo de mecanismos en el largo plazo. De la misma manera, el Departamento Nacional de Planeación, a través de su Dirección de Desarrollo Territorial, ha realizado distintos esfuerzos para fortalecer las jornadas de RC en el nivel local y regional. Esto con el fin de sistematizar mecanismos como las audiencias públicas articulando la información presentada, con aquella que maneja el Gobierno nacional sobre los recursos, los planes territoriales de desarrollo y la inversión en las regiones.

Consejos Comunales de Gobierno en Colombia

Con el fin de fomentar una mayor comprensión de las políticas del gobierno dirigidas a los pobres, mejorar la transparencia y pertinencia de las asignaciones presupuestarias en todos los niveles del gobierno, y fortalecer las consultas y establecer un mecanismo participativo innovador, el Gobierno colombiano en cabeza del mismo Presidente, ha desarrollado durante los últimos 5 años, lo que han sido denominados los Consejos Comunales de Gobierno.

Dichos eventos realizados todos los sábados y en los cuales el Presidente traslada a su equipo de trabajo a las distintas regiones del país, ha surgido en los últimos años, como la principal alternativa de interlocución con el Gobierno central. En los mismos, el Presidente analiza el estado de políticas regionales o sectoriales frente a un auditorio amplio de participantes. Más de 120 consejos han sido realizados desde el inicio del primer mandato del Presidente Uribe.

Sin perjuicio de la amplia gama de mecanismos de RC existentes en Colombia, existen algunas prácticas que aún no se han desarrollado a plenitud y que podrían ser potencializadas en el marco de una RC cada vez más comprensiva. Este componente del Sistema Nacional de RC, tendría como finalidad, apoyar entre otras cosas, el desarrollo de este tipo de mecanismos. Los certificados de servicio desarrollados como herramienta de recolección de información de la percepción que tiene el ciudadano como cliente del servicio que le ha sido prestado, es una práctica desarrollada en varios países de Centroamérica y algunos de Asia, que ha evidenciado bastante utilidad en esquemas de prestación de servicios descentralizados.

Dicho mecanismo, parte de la recolección de información directamente del beneficiario, a través de pequeños boletines de calificación sobre un servicio prestado por el Estado. Algunos ejemplos redundan sobre el abastecimiento de saneamiento y alcantarillado, y educación. El Congreso colombiano acaba de

aprobar una reforma constitucional al Sistema General de Participaciones mediante la cual se modifica la proporción en que se transfieren recursos de la Nación a las regiones. Dichos recursos, de acuerdo al mandato legal y en el marco del proceso de descentralización de la Nación, deben dirigirse a inversión en los servicios de Salud, Educación, y Agua y Alcantarillado en las regiones. Dichos servicios, podrían ser susceptibles de evaluación a través de este mecanismo, en la medida en que se podría contar con herramientas de control y de una línea base que mida el impacto a largo plazo de la presente reforma.

Certificados de Servicio en la India y Centroamérica

Los Certificados de Servicios presentan un agregado de las calificaciones que el público confiere a diferentes aspectos de la calidad del servicio, derivado de un sondeo científico de muestreo aleatorio de los usuarios. Al identificar áreas para mejorar la provisión de servicios a los pobres, especialmente la que habita en los tugurios, los ejercicios para comprometer a los funcionarios municipales a implementar las medidas de mejora acordadas.

Han sido utilizados en Bangalore y varios países de Centroamérica, para evaluar entre otros temas de Educación (Guatemala, Nicaragua), de gestión de la Estrategia de Reducción de Pobreza (Nicaragua), y de salud (Honduras y Panamá).

Ha sido muy útil en la identificación de las variaciones en la forma de entrega de servicios altamente descentralizados.

Por otro lado, el desarrollo de cada vez mayores espacios de intercambio entre el Estado y sus ciudadanos, puede buscar fortalecer iniciativas de presupuesto participativo como aquellas que se han desarrollado exitosamente en ciudades como Medellín y en el Departamento de Risaralda, o en varias regiones de Brasil. El desarrollo de este tipo de pilotos y la focalización de recursos por parte de los directamente implicados, fortalecerá la legitimidad de las acciones estatales y permitirá el desarrollo de capital y cohesión social.

Presupuesto Participativo en Portoalegre, Brasil

El proceso de Presupuesto Participativo en Portoalegre se inicia todos los años en marzo y abril mediante una Primera Ronda de consultas donde se realiza las jornadas de Rendición de Cuentas de la gestión municipal del año anterior y se eligen los delegados de cada barrio y las distintas áreas temáticas. Para facilitar el proceso de consulta y discusión el municipio se ha dividido en 16 regiones -cada una conformada por varios barrios- y se constituyen 5 plenarios temáticos, de modo que se le pueda dar un trato "sectorial" a los problemas. Los 5 temas son: i) Transporte y Circulación; ii) Desarrollo Económico y Tributación; iii) Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano; iv) Salud y Asistencia Social y, v) Educación, Cultura y Esparcimiento.

Hasta comienzos de junio se llevan a cabo las denominadas Rondas Intermedias. En ellas las organizaciones de base, agentes sociales y ciudadanos discuten las prioridades y realizan nuevos

En materia económica el presupuesto participativo ha permitido que el Gobierno de Porto Alegre destine un porcentaje que varía entre el 15 y el 25 % de sus ingresos a inversiones. Además su aplicación permitió mejorar las obras de saneamiento básicas como el incremento del suministro de agua, entre 1990 y 1995, de 400000 a 465000 familias, y para 1996 el abastecimiento de agua aprovisionaba al 98% de las familias de la ciudad. Respecto al alcantarillado el incremento en el sistema pasó de alcanzar al 46% de las familias en 1989 al 85% en 1996 y también se lograron grandes avances en alumbrado público, urbanización de zonas, salud y viviendas.

Un segundo punto que deberá tratar este componente, a parte del fortalecimiento de los mecanismos efectivos de encuentro y ejercicio de la RC, debe ser la consolidación de una adecuada estrategia de atención al ciudadano. Las solicitudes de información, la tramitación de requerimientos legales y de servicios del Estado, son el primer punto de contacto entre el Principal con su Agente, e influyen en la calidad y tiempos de respuesta de los requerimientos solicitados.

El Distrito Capital de Bogotá, durante las dos últimas administraciones ha desarrollado estrategias coordinadas para un efectivo servicio al ciudadano basado en esquemas presenciales, telefónicos y virtuales. Dicho enfoque se encuentra en etapa de sistematización por parte del gobierno nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y el PRAP, en lo que sería una estrategia nacional de servicio al ciudadano que involucre estas tres dimensiones, y que priorice al ciudadano y sus demandas de información como el objeto principal de interacción.

Por último, se deberá fortalecer la forma en que se difunde la información a la comunidad, enfocando dicha difusión a las restricciones en las capacidades de la ciudadanía. *(L)as capacidades y habilidades de la población (en Colombia) son precarias, en particular si se miden por los niveles de educación en la población, las habilidades matemáticas y el bilingüismo* (Departamento Nacional de Planeación, 2005). La

forma en que se presenta la información, resulta en un factor distorsionador de la misma y del uso que el ciudadano le dé a esta. Las disparidades entre el Principal y el Agente, se evidencian no solo en la información, sino en las capacidades técnicas de los actores. De allí que sea fundamental para fortalecer la RC, que la misma sea presentada de una manera adecuada.

Algunos avances existen en Colombia en este sentido. La *Guía para la rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía* del Departamento Administrativo de la Función Pública (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2005) y los distintos lineamientos definidos por SINERGIA en el marco de las potestades que le otorga el CONPES 3294 de 2004 en este sentido, son muestra de ello. Sin embargo, aún hay que fortalecer la sistematización de la forma en que se difunde la información, de tal manera que se pueda mitigar al máximo la manipulación, tergiversación y mal interpretación de la misma.

RC Diagonal: Sinergias entre el Estado y la Sociedad civil

Por último y con el fin de poder llevar a la práctica la RC en su total manifestación, es necesario generar esquemas de funcionamiento conjunto entre el Principal y su Agente que generen los cambios deseados en la gestión de los recursos delegados. *Esto implica el entablar una relación sana entre el Estado y la Sociedad, de manera que tanto los actores sociales como el ciudadano común estén facultados para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y cumplir sus promesas* (Ackerman, 2004). Esto y siguiendo con el análisis del mismo autor, permite: i) desarrollar acciones de supervisión directa en la medida que existe una incapacidad real del Estado de ser omnipresente, ii) fortalecer la RC Horizontal, en la medida en que apoyan el propio equilibrio del Estado, y iii) articular efectivamente la información generada durante los procesos de RC Horizontal y difundida en los espacios de RC Vertical en acciones efectivas de sanción y retroalimentación.

La existencia de iniciativas privadas a lo largo y ancho del país como, Congreso Visible de la Universidad de los Andes, o Bogotá como vamos de la Fundación Corona, la Casa Editorial El Tiempo y la Cámara de Comercio de Bogotá, y la activa participación de gremios en los procesos de retroalimentación y evaluación de políticas públicas en Colombia, es una muestra de las tendencias que en este sentido se han dado en el país. Sin embargo, si se mira su efectiva capacidad para definir agendas, levantar observaciones y tener acceso a información y generar difusión de sus acciones, aún queda mucho por hacer. En este sentido es importante que, en el marco de este componente y con el fin de fortalecer la RC, se definan políticas y

acciones que mitiguen los desincentivos financieros, de capacidades técnicas y de información que tiene la Sociedad civil para realizar su activismo en este proceso.

Dichos desincentivos no permiten desarrollar a plenitud actividades de articulación y sinergias entre el Estado y la Sociedad civil. Los Consejos de Transparencia Municipales en Honduras, son mecanismos útiles para optimizar la utilización de recursos de la ciudadanía y del gobierno local, toda vez que en un mismo espacio se articulan los conocimientos técnicos de la sociedad civil, con la capacidad de control y ejecución de los gobiernos locales. Este tipo de mecanismos resulta fundamental en cuanto permiten mitigar la dificultad que tiene el Estado para estar presente en todo el territorio nacional.

Consejos de Transparencia Municipales en Honduras

Los primeros Consejos de Transparencia Municipales surgen en Honduras a finales de 1999 en Santa Roza de Copán, experimento que se replicó en 120 de las 298 municipalidades de Honduras.

El objetivo de los Consejos, es reducir la corrupción y optimizar la gestión de los recursos públicos por parte del gobierno central, el gobierno local e instituciones y todas las organizaciones que solicitan e implementan recursos financieros en nombre de la población. Esto se logra mediante la definición de una estructura en la que la responsabilidad es compartida entre las autoridades municipales, el comisionado municipal y la sociedad civil.

Entre los procedimientos estándar que estudian los Consejos se encuentran: i) reclamos públicos, ii) auditorías sociales iniciadas por el mismo Consejo, y iii) rendición de cuentas de los informes presentados por la municipalidad.

Por último se deberá incluir en este componente del Sistema Nacional, la generación de alianzas con otros sujetos activos de la RC como lo son los medios masivos de comunicación escritos, auditivos y visuales. Dichas alianzas permitirán apoyar el que los ciudadanos tengan un efectivo y fácil acceso a la información aprovechando su penetración, cobertura y capacidad de recordación. Para esto, es importante generar vínculos como aquellas que se han conformado entre la Alcaldía de Bogotá y la iniciativa Bogotá Como Vamos, de la Casa Editorial El Tiempo, por medio de los cuales se difunden los resultados de dicha administración a través de este medio impreso. Esta alianza ha fortalecido la legitimidad de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital y ha aumentado la credibilidad de dicha iniciativa de control social. Como resultado de este tipo de prácticas, se han desarrollado metodologías para la presentación de la

información sobre la gestión pública que reconocen las capacidades de análisis de la ciudadanía, y aumentan el entendimiento de las mejores formas de acceder a ella e informarla.

Con estas acciones, en coordinación con las definidas en el marco de los otros 3 componentes, creemos se fortalece la RC en el país. Una RC que pueda convertirse en un elemento esencial para consolidar la gobernabilidad y aumentar la cohesión social en un país como Colombia.

Conclusiones

El contexto institucional colombiano, recoge profundas disparidades en términos de capacidades institucionales y de formación del gobierno tanto en el ámbito nacional como local, de los entes de control y hasta de la misma ciudadanía. Estas disparidades reflejan las variaciones de la presencia del Estado a lo largo del territorio nacional. La siguiente etapa de este análisis debería continuar con un diagnóstico de la RC en el país, en el que se fortalezca la comprensión de este tema en un contexto institucional tan diverso como el colombiano. Dicho diagnóstico, deberá incluir el análisis del arreglo institucional actual, la normatividad local vigente, el inventario de los mecanismos utilizados, y la identificación de las limitaciones institucionales existentes y sus diferentes ámbitos de aplicación. A partir de dicho estudio, se podrán identificar áreas estratégicas que permitan hacer más efectivas las intervenciones, lo que incluiría la identificación de sectores prioritarios, así como el fortalecimiento de capacidades y mecanismos.

El análisis aquí desarrollado se enfoca primordialmente en la RC desde la rama ejecutiva, sin desconocer la existencia de los contrapesos institucionales determinados por la existencia de las otras ramas del poder público. En este sentido, subsiguientes acercamientos a esta temática, deberán profundizar en el análisis de la RC en su relación con dichos contrapesos institucionales.

La complejidad que conlleva la implementación de una política nacional de RC en el país, nos lleva a pensar, que esta debe desarrollarse de manera gradual y diferenciada.

Si entendemos la RC de la manera amplia en que se describe en el presente documento, podemos afirmar que al fortalecerla, terminamos favoreciendo la gobernabilidad (Ver cuadro 1 – Ciclo virtuoso de la gobernabilidad). Los avances identificados en el país y la región, parten de una RC entendida, en general, como acciones de difusión de la información. Dichos actos son en sí importantes y reflejan un avance hacia una sociedad cada vez mejor informada lo que permite acreditar algunos logros en términos de *ANSWERABILITY*. Sin embargo, la mencionada difusión aun no es suficiente dadas las restricciones latentes en términos de calidad y oportunidad de la información.

Con relación a las prácticas de RC analizadas en el marco del presente documento, las mismas no permiten aún su uso como medio de generación, diseño y redefinición de las políticas públicas. Es a partir del pleno ejercicio de las características de *ANSWERABILITY*, *ENFORCEMENT* y *RECEPTIVENESS*, (base de una redefinición de la RC) que se lograría integrar de una manera más activa a la ciudadanía en el ciclo de política, y que se aumentaría la legitimidad de las acciones gubernamentales.

Esta visión de la RC, parte de entender el ciclo de política como un proceso de aprendizaje, en el cual se capitalizan los errores para, en una menor medida, identificar responsables, y principalmente, para redireccionar acciones y optimizar los recursos del Estado. Sin perjuicio de ello, la RC por si sola no puede dar respuesta a todas las debilidades institucionales presentes en la gestión pública. Factores como la generación, calidad, acceso y oportunidad de la información pública, así como la existencia de los apropiados incentivos hacia un mejor desempeño institucional y personal, son necesarios para mejorar tanto la efectividad de las acciones estatales, como los esfuerzos realizados por la ciudadanía para participar en las decisiones de política. En este sentido, se debe entender que a pesar de reconocer dichos factores exógenos, la RC cumple un rol relevante en el uso de la información pública poniendo al Estado al servicio de su cliente, el ciudadano.

Finalmente, la generación de espacios de discusión de esta temática, no solo permitirá en el corto plazo, una mayor comprensión de la misma, sino que también contribuirá al fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia en nuestros países. En ese mismo sentido, la nueva agenda de la RC implica un proceso amplio de deliberación que incluye cambios de estándares, y que en el fondo, busca equilibrar la relación Principal – Agente, pieza clave de la compleja maquinaria de la representatividad y la legitimidad del Estado.

Bibliografía

1. Ackerman, John M (s.f). Social Accountability in the Public Sector: A conceptual framework.
2. Ackerman, John M (2004). State Society Synergy for Accountability. World Bank working paper No. 30. Washington D.C, USA.
3. Banco Mundial. (2006). Strengthening Bank Group Engagement in Governance and Anticorruption. Washington D.C, USA.
4. Behn, Robert. 2001. Rethinking Democratic Accountability. Washington: Brookings Institution.
5. Bresser, Luíz Carlos (2004). Política y Gestión Pública. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
6. Castillo Bautista, Raymundo (2005). “De la rendición de cuentas a la reforma cero, más allá de un gobierno ético”. Revista Contribuciones a la Economía. <http://www.eumed.net/ce/2005/reb-rend.htm>. México.
7. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2002). “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Estados Unidos de México.
8. Constitución Política de Colombia (1991). República de Colombia. Bogotá, Colombia.
9. Cunill, Nuria (S.f.). Responsabilidad por el control social.
10. Departamento Administrativo de la Función Pública (2005). “Guía para la rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía”. Programa de Presidencial de Lucha contra la corrupción. República de Colombia. Bogotá, Colombia
11. Departamento Nacional de Planeación (2004). “Documento Conpes 3294. Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación”. Republica de Colombia. Bogotá, Colombia

12. Departamento Nacional de Planeación (2005). “2019: Visión Colombia II Centenario. Propuesta de Discusión”. Republica de Colombia. Bogotá, Colombia.
13. Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins (2005). Reinventing accountability: Making Democracy work for Human Development. Palgrave Macmillan. NewYork, USA.
14. Hopenhayn, Martín (s.f). “Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración”. Colección Documento de proyecto – CEPAL.
15. Madrazo Pintado, Roberto (Junio 2006). “Las propuestas de los candidatos para la reforma de la Administración Pública Federal. http://www.politicadigital.com.mx/nota.php?id_rubrique=14&id_article+112&color=4b188d. Mexico.
16. Reuben, William (Noviembre de 2006). Improving social services through Social Accountability in Peru: Supporting an Enabling Environment”. Banco Mundial. Washington D.C.
17. Saborio Valverde, Rodolfo (2003). “Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y propuesta de sistematización.”
18. Solis, Meter y Natalia Winder. (Noviembre de 2006). “Construyendo procesos de auditoría social en Centroamérica: Lecciones aprendidas y retos futuros en el sector social”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
19. Transparencia por Colombia (2000). “Cuadernos de Transparencia No. 2: Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana” Bogotá, Colombia.
20. Transparencia por Colombia (2004). “Cuadernos de Transparencia No. 9: Construyendo recomendaciones para la reglamentación de la Ley de Veedurías Ciudadanas” Bogotá, Colombia.