

RENDICIÓN DE CUENTAS CON ENFOQUE CIUDADANO

Análisis de resultados y recomendaciones
para la gestión pública a partir del Índice
de Transparencia de las Entidades
Públicas 2015-2016



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

RENDICIÓN DE CUENTAS CON ENFOQUE CIUDADANO

Consejo Rector

Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoyá
Guillermo Carvajalino Sánchez
Rosa Inés Ospina Robledo

Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Ángela Escallón Emiliani
Mónica Aparicio Smith
Carlos Raúl Yepes Jiménez
Gloria María Borrero
Judith Pinedo Flórez
Eduardo Wills Herrera
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

Equipo de Investigación

Marcela Restrepo Hung

Directora del Área de Gestión de Conocimiento

Karina Cruz Parra

Líder Programática de Gestión Pública

Adriana Muñoz Criado

Colaboradora

Mario Alejandro Blanco Navarro

Investigador

Ana María Avella Merchán

Investigador

Financiación



Global Affairs
Canada

Affairs mondiales
Canada

Este proyecto ha sido financiado por Transparency International - Fondos Canadá

Diseño, Diagramación y Corrección de Estilo

Papyrus Formas e Impresos Ltda.

Corporación Transparencia por Colombia



@transparenciaco



TransparenciaporColombia

PBX: (57 1) 610 0822

Carrera 45A n.º 93-61 Barrio La Castellana

transparencia@transparenciacolombia.org.co

www.transparenciacolombia.org.co

www.indicedetransparencia.org.co

Bogotá D.C., Colombia

© Corporación Transparencia por Colombia

Índice de Transparencia Nacional 2015-2016

ISBN 978-958-56654-2-2

Bogotá, Colombia. Octubre de 2018

Contenido

5 ➤..... RENDICIÓN DE CUENTAS CON ENFOQUE CIUDADANO

5 ➤..... Introducción

6 ➤..... Rendición de cuentas, un proceso que no se enfoca en el ciudadano

- 6 Las entidades públicas no consultan a los ciudadanos para los procesos de rendición de cuentas.
- 10 No existen para los ciudadanos suficientes espacios de rendición de cuentas que sean idóneos.
- 13 Las entidades públicas no promueven mejoras al proceso de rendición de cuentas que brindan a la ciudadanía.
- 14 Y entonces, ¿en qué está la rendición de cuentas?

15 ➤..... Hacia una rendición de cuentas más efectiva para el ciudadano

- 15 Fortalecer capacidades del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para incidir en las entidades públicas, especialmente en entidades del orden territorial.
- 16 Definir estrategias de rendición de cuentas integrales teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos, las capacidades de las entidades y la mayor publicidad.
- 18 Realizar diversos tipos de espacios de rendición de cuentas teniendo en cuenta las condiciones particulares de las entidades, de manera que se involucre a la mayoría de la población interesada en estos ejercicios a fin de que pueda participar efectivamente.
- 21 Realizar ejercicios de seguimiento al cumplimiento de las actividades de la rendición de cuentas, evaluar dichas actividades y verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

22 ➤..... Conclusiones

23 ➤..... Bibliografía



RENDICIÓN DE CUENTAS CON ENFOQUE CIUDADANO

INTRODUCCIÓN

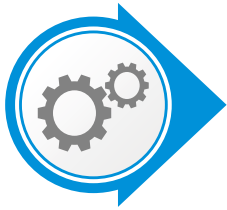
La rendición de cuentas es el proceso mediante el cual las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial, y los servidores públicos, informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo. Es una expresión de control social que comprende también acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión (Ley Estatutaria 1757, 2015).

Adicionalmente, existen unos principios básicos de la rendición de cuentas, como son continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad.

A pesar de que las entidades públicas han realizado esfuerzos en esta materia, existen todavía diferentes desafíos, especialmente relacionados con la concepción de la rendición de cuentas como un proceso continuo y permanente, en el que las entidades deben incentivar y brindar garantías al ciudadano para que ejerza control social.

Los hallazgos del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) en su vigencia 2015-2016 destacan aspectos en los cuales las entidades tienen mayores problemas en el ejercicio del proceso de rendición de cuentas, relacionados con los retos anteriormente mencionados (Transparencia por Colombia, 2017).

-
1. El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas para su vigencia 2015-2016 evaluó a 75 entidades nacionales, 32 gobernaciones, 32 contralorías departamentales y 28 municipios capitales. Sin embargo, para este análisis se estudiarán únicamente las entidades de la rama ejecutiva, es decir 66 entidades nacionales, 32 gobernaciones y 32 alcaldías.



RENDICIÓN DE CUENTAS, UN PROCESO QUE NO SE ENFOCA EN EL CIUDADANO

La rendición de cuentas es el proceso en el que se articulan los actores responsables de entregar cuentas sobre su gestión y quienes tienen derecho a exigirlos con el fin de aplicar controles, y sanciones cuando exista un mal desempeño, acciones ilegales o abusos de poder (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013), en el cual la ciudadanía tiene un rol principal, pues debe ejercer control social con el fin de hacer cumplir sus derechos. Para lograrlo, es imperativo que los ciudadanos cuenten con información oportuna y veraz de la gestión de las entidades públicas, y se les garantice la existencia de espacios de diálogo donde puedan indagar sobre la gestión y, posteriormente, imponer sanciones.

No obstante, la rendición de cuentas es un proceso que no se lleva a cabo como es debido, ya que los hallazgos identificados en el ITEP evidencian que estas no tienen en cuenta las necesidades de los ciudadanos al planear dicho proceso, los espacios de diálogo no son suficientes ni cumplen con sus objetivos, y no se plantean mejoras.

Las entidades públicas no consultan a los ciudadanos para los procesos de rendición de cuentas

Para que el proceso sea efectivo la rendición de cuentas debe incluir información, diálogo,

interacción, retroalimentación y participación. En este sentido, el primer paso es que las entidades públicas planeen este proceso en función de las necesidades del ciudadano, de tal forma que entreguen información oportuna y veraz, y además indaguen sobre los temas de interés de la ciudadanía para incentivar su participación.

Informes de gestión incompletos y poco divulgados

Los informes de gestión de las entidades públicas no incluyen varios de los temas trascendentales de la gestión pública², lo cual implica que no cuentan con información completa disponible para que los ciudadanos realicen un control social efectivo. Por ejemplo, la información sobre gestión de contratación pública es incluida en menos de la mitad de entidades evaluadas, mientras que la de la gestión de talento humano, especialmente en el nivel municipal, se menciona solamente en el 28% de los respectivos informes de gestión, destacando que el tema menos contenido es el de la gestión de las entidades en lucha contra la corrupción, pues solo el 34% de las entidades evaluadas lo contienen.

2. Estos temas son aquellos en los que se enfoca la gestión de recursos públicos y que están relacionados directamente con la garantía de los derechos de los ciudadanos.

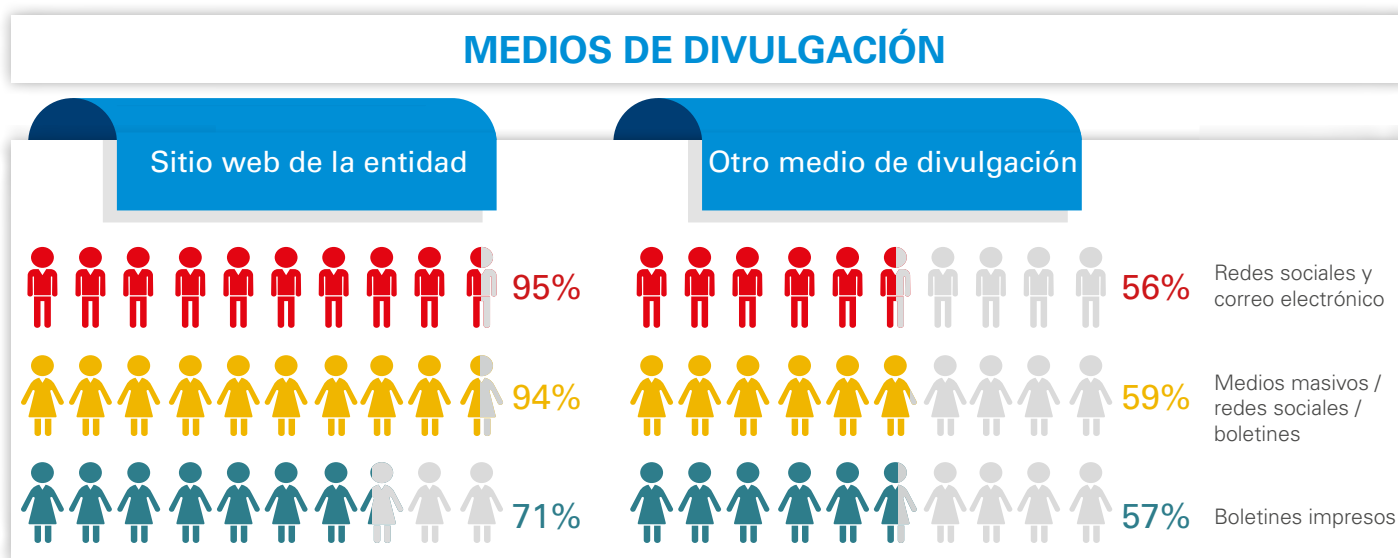
TABLA 1: Número de entidades que incluyeron temas generales de interés ciudadano en informe de gestión

Temas incluidos en el informe de gestión	Nacional		Departamental		Municipal	
Ejecución presupuestal	63	95%	23	72%	15	54%
Cumplimiento de metas e indicadores	62	94%	23	72%	12	43%
Fortalecimiento institucional	57	86%	15	47%	10	36%
Talento humano	36	55%	9	28%	11	39%
Contratación pública	30	45%	13	41%	11	39%
Lucha contra la corrupción	33	50%	4	13%	6	21%

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

De otro lado, estos documentos no son divulgados en su totalidad por los diferentes medios con los que cuenta la entidad³. A pesar de que el sitio web es el sitio de divulgación más utilizado, en el nivel nacional tres entidades no divulgaron el documento por este medio, mientras que en el nivel territorial la Gobernación del Chocó (la de Amazonas no reportó Informe de Gestión) y ocho alcaldías⁴ no lo divulgaron.

GRÁFICA 1: Medios de divulgación del informe de gestión



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

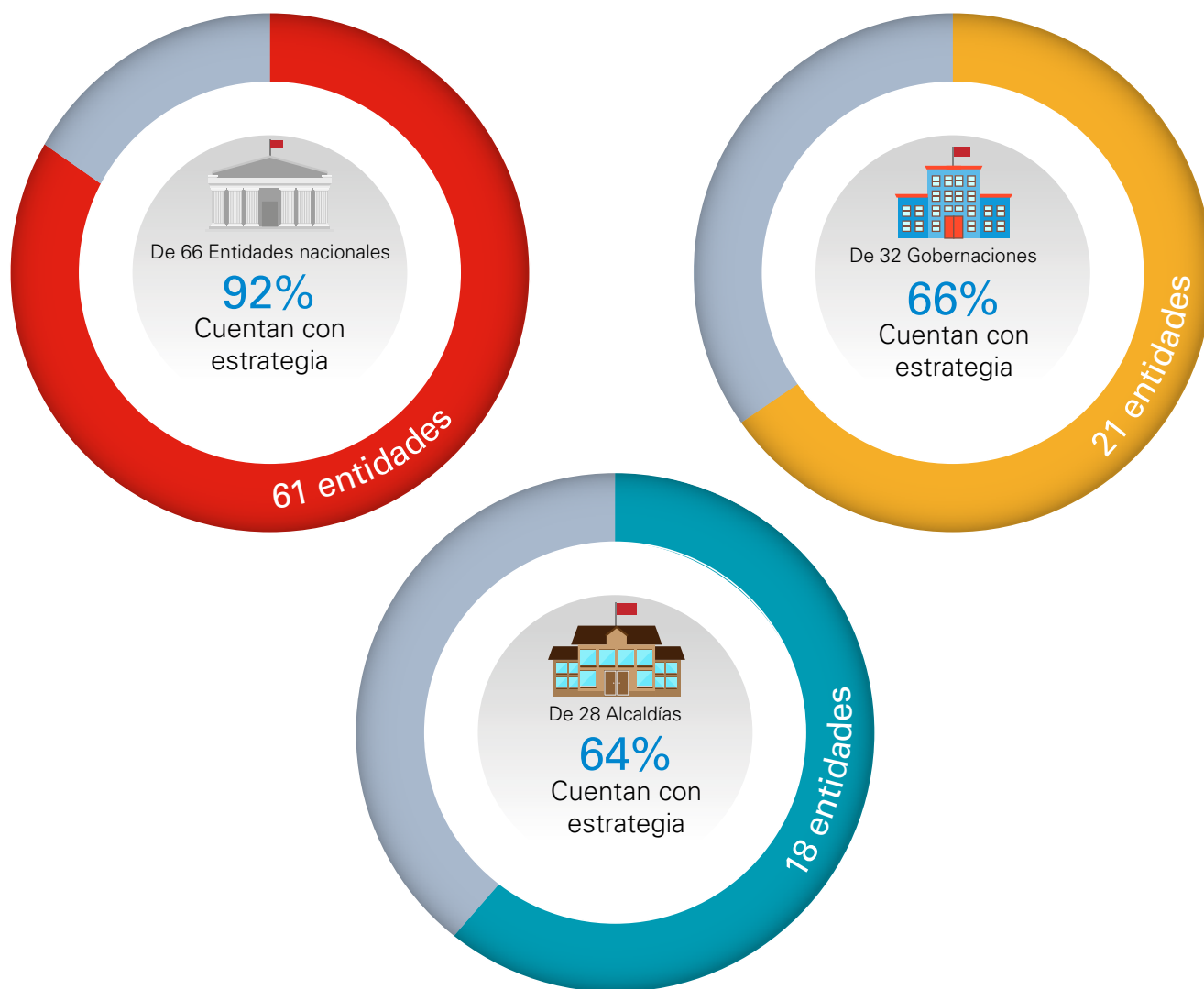
- Para Transparencia por Colombia existe una diferencia entre los conceptos de publicación, divulgación y socialización. Publicación corresponde a la simple disposición del documento en un lugar público; divulgación, por su parte, corresponde a la promoción del documento en algún otro medio de comunicación (redes sociales, radio, televisión, eventos, etc.), y finalmente la socialización corresponde a un diálogo detallado sobre el documento con los diferentes actores interesados (Transparencia por Colombia, 2017b).
- Las alcaldías de Ibagué, Riohacha, Valledupar, Leticia, Puerto Carreño, Tunja, Florencia, Mocoa.

Aparte del sitio web, los ciudadanos no tienen diversidad de medios para conocer los informes de gestión, lo que implica desconocimiento de la gestión y desconfianza en las entidades públicas, evidenciado en que otros medios de divulgación como redes sociales, correo electrónico, boletines o medios masivos, no son comúnmente usados.

Estrategias de rendición de cuentas sin enfoque ciudadano

La estrategia de rendición de cuentas, al constituirse como el documento que incluye la planeación anual de este proceso, se convierte en un insumo de gran importancia para cumplir las acciones planeadas y garantizar la efectividad de los mecanismos, medios y estrategias para involucrar a la ciudadanía. Sin embargo, el ITEP evidencia que no todas las entidades la realizan, pues en el nivel territorial no supera el 66%.

GRÁFICA 2: Número de entidades con estrategia de Rendición de cuentas



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016.

Las estrategias de rendición de cuentas que elaboran las entidades distan mucho de estar completas y direccionadas a las necesidades del ciudadano. Por ejemplo, menos del 60% de las entidades evaluadas realizaron un diagnóstico o caracterización de necesidades de información por parte de la ciudadanía (61 % en el nivel nacional, 57% en las gobernaciones y 56% en las capitales departamentales)⁵.

Por otra parte, son pocas las entidades que establecen acciones de evaluación y seguimiento a la estrategia para mejorar la atención al ciudadano (61% en el caso nacional, 62% en las gobernaciones y 50% en los municipios), lo cual indica que las entidades públicas carecen de procesos para recolectar las opiniones ciudadanas, falencias y buenas prácticas que permitan mejorar los espacios de rendición de cuentas.

ILUSTRACIÓN 1: Contenido de la estrategia de rendición de cuentas



ASPECTOS ENCONTRADOS

ENTIDADES NACIONALES	GOBERNACIONES	ALCALDÍAS
- Equipo responsable, recursos 87% - Medios para divulgación de información 85%	- Divulgación de información 81% - Medios para divulgación de información 76%	- Divulgación de información 81% - Medios para divulgación de información 76%



ASPECTOS NO ENCONTRADOS

ENTIDADES NACIONALES	GOBERNACIONES	ALCALDÍAS
- Divulgación de información 56% - Diagnóstico y caracterización de información 61%	- Diagnóstico y caracterización de información 57% - Evaluación y seguimiento de la estrategia 62%	- Diagnóstico y caracterización de información 50% - Cronograma 50%

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

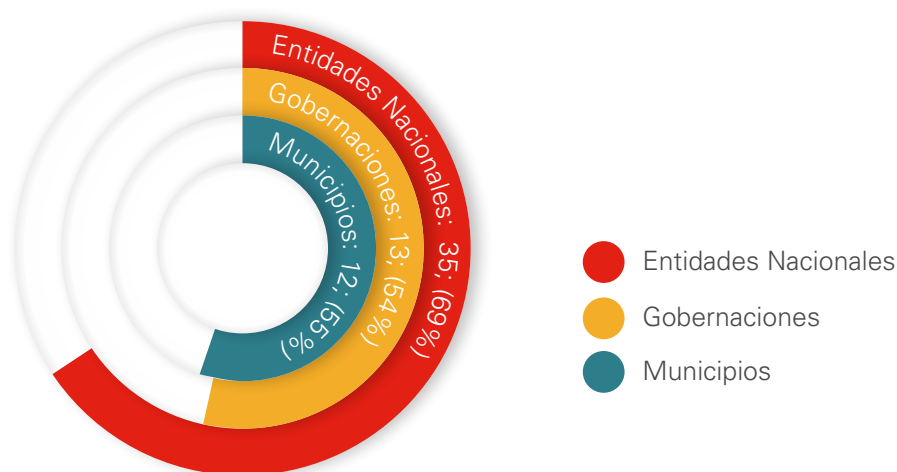
Pocas consultas a la ciudadanía sobre sus intereses

A pesar de que la mayoría de entidades abre espacios de rendición de cuentas, primordialmente audiencias públicas presenciales o virtuales, tan solo 48%⁶ de las entidades realizan procesos de consulta para identificar los temas que la ciudadanía quiere conocer.

Al no realizar consultas, las entidades brindan información sobre temas generales basados en criterios propios y no en el interés ciudadano, dificultando de esta forma el control social, la participación e incluso la asistencia de los ciudadanos a los eventos de rendición de cuentas.

5. Los porcentajes para este caso fueron calculados sobre el número de entidades que contaron con estrategia de rendición de cuentas, y no sobre el total.
 6. Ibídem.

GRÁFICA 3: Número de entidades que realizaron consulta ciudadana en audiencia pública de rendición de cuentas⁷



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

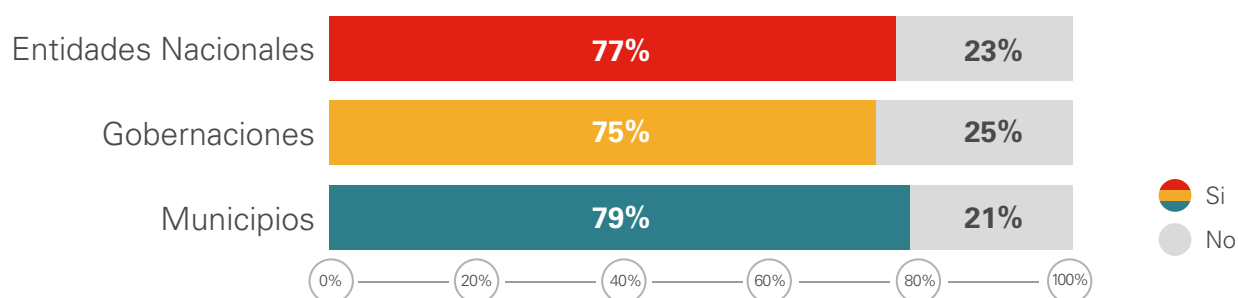
No existen para los ciudadanos suficientes espacios de rendición de cuentas que sean idóneos

Existen debilidades en cómo las entidades llevan a la práctica los espacios de rendición de cuentas, como la insuficiencia de estos escenarios, los temas que se mencionan, la importancia que se le da a la opinión de los temas que el ciudadano quiere escuchar, y la oportunidad para el ciudadano de realizar un efectivo control social, situación que se presenta en las entidades del nivel nacional y en las entidades del nivel territorial, sin embargo se agudiza en este último nivel, como se verá más adelante.

Los espacios de rendición de cuentas a la ciudadanía no son suficientes

Los mecanismos de rendición de cuentas no solo promueven que la gestión pública sea eficiente y transparente, sino que brindan un ambiente para lograr mejorar el diálogo y el control social por parte de la ciudadanía. Es sorprendente que menos del 80% de las entidades públicas evaluadas tuvieran un espacio principal para rendir cuentas sobre la vigencia, pues la totalidad están en la obligación de realizarlas al menos una vez al año (Ley Estatutaria 1757, 2015), y de esta forma garantizar a la ciudadanía la oportunidad de conocer la gestión y ejercer control social sobre la misma.

GRÁFICA 4: Porcentaje de entidades que crearon en 2015 espacio principal de rendición de cuentas

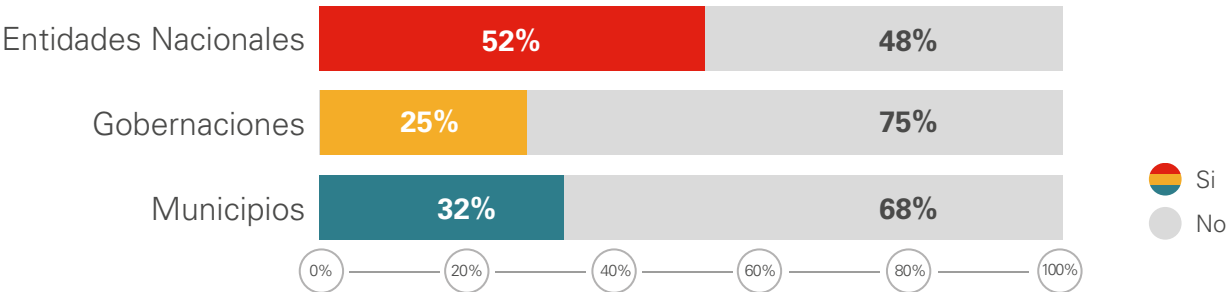


Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

7. Ibídem.

La rendición de cuentas de la gestión pública a la ciudadanía, al ser un proceso permanente, debería contar con espacios adicionales al principal⁸, donde se mencionen temas específicos, de acuerdo a los intereses y necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, como se evidencia, pocas entidades públicas los llevan a cabo, situación que presenta mayores retos en el nivel territorial, donde el porcentaje es menor al 32%.

GRÁFICA 5: Porcentaje de entidades que crean espacio adicional de rendición de cuentas



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

El artículo 53 de la Ley 1753 de 2015 establece que las entidades deben generar espacios de participación ciudadana, que propicien el control social y la rendición de cuentas, para lo cual se espera que se generen varios espacios, que pueden ser presenciales o no, donde se haga uso de tecnologías o se convoque a las personas para conocer la gestión de asuntos específicos.



TEMAS MÁS MENCIONADOS

CUMPLIMIENTO DE METAS

- Entidades Nacionales: 96%
- Gobernaciones: 79%
- Municipios: 68%

Los espacios de rendición de cuentas no han logrado contemplar los intereses ciudadanos

Para los ciudadanos es importante conocer los resultados misionales de las entidades con sus alcances y dificultades, no obstante, también es necesario mencionar los resultados de la gestión administrativa de la entidad, pues así muestra el manejo de recursos públicos y se fomenta la percepción de transparencia y la confianza en la institucionalidad, temas que incluyen ejecución presupuestal, contratación pública, talento humano, fortalecimiento institucional y lucha anticorrupción.



TEMAS MENOS MENCIONADOS

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LUCHA ANTICORRUPCIÓN

- Entidades Nacionales: 51%
- Gobernaciones: 21%
- Municipios: 18%

8. El ITEP evaluó la realización y el contenido de un espacio principal de rendición de cuentas (que hablara a nivel general de la entidad en cuestión), y uno secundario (que podría hablar de proyectos o temas específicos).

Las entidades públicas no rinden cuentas sobre la totalidad de su gestión administrativa. Los temas presupuestales como la ejecución de la vigencia, los ingresos y los gastos son mencionados solo por el 65% de entidades nacionales, 88% de gobernaciones y 59% de municipios. Así mismo, la gestión de contratación es enunciada por el 55% de entidades nacionales, 71% de gobernaciones y 59% de municipios.

En general la gestión del talento humano, el fortalecimiento institucional y lucha anticorrupción son los temas de menor rendición de cuentas a la ciudadanía, especialmente en el nivel territorial. Muestra de esto es que aspectos relacionados con talento humano, como los incentivos a funcionarios, los nuevos ingresos o la conformación de los equipos de trabajo, entre otros, solamente fueron incluidos por 49% de entidades nacionales, 29% de gobernaciones y 23% de municipios.

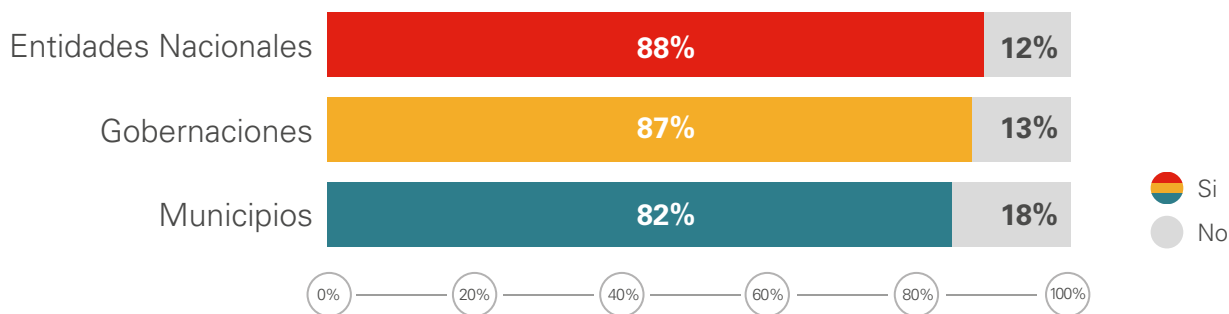
Otro inconveniente que agudiza la desconfianza del ciudadano en la gestión pública es que, a pesar de haber realizado consultas a los ciudadanos sobre los temas a tratar durante el

espacio de rendición de cuentas, no se están teniendo en cuenta dichas consultas, y por lo tanto los temas de interés ciudadano no son presentados durante el evento, situación que se presenta especialmente en las entidades nacionales, pues solo el 62% de los temas priorizados por los ciudadanos se mencionan, mientras en las gobernaciones y municipios los porcentajes de cumplimiento en la presentación de los temas consultados son de 90% y 76%, respectivamente.

No hay diálogo entre la ciudadanía y la entidad en los espacios de rendición de cuentas

Uno de los componentes indispensables de la rendición de cuentas es el diálogo; cuando las entidades públicas propician esta interacción los ciudadanos se ven incentivados a ejercer el control social que les compete. No obstante, algunos espacios de rendición de cuentas no cuentan con una apertura al diálogo con los ciudadanos, entorpeciendo la totalidad del proceso.

GRÁFICA 6: Porcentaje de entidades que generan diálogo en el principal espacio de rendición de cuentas

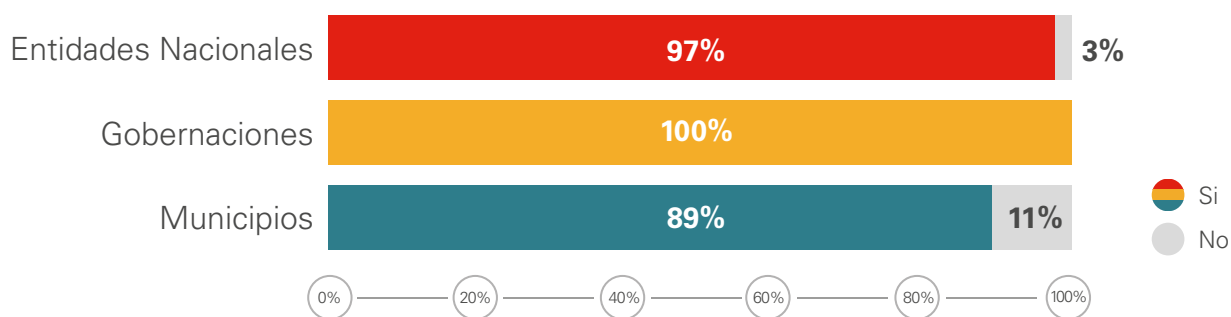


Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

En los espacios adicionales generados por las entidades para enfocarse en temáticas, proyectos o poblaciones específicas el porcentaje de diálogo aumenta, lo cual se

debe en gran parte a que los espacios son más pequeños, permitiendo mayor contacto entre el ciudadano y la entidad.

GRÁFICA 7: Porcentaje de entidades que generan diálogo en el espacio adicional de rendición de cuentas



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Llama la atención que las alcaldías, que son las entidades territoriales más cercanas a los ciudadanos, son las que menos propician espacios de diálogo, lo que se debe a la concepción de rendición de cuentas como la audiencia pública, no como un proceso permanente que requiere la participación de la ciudadanía.

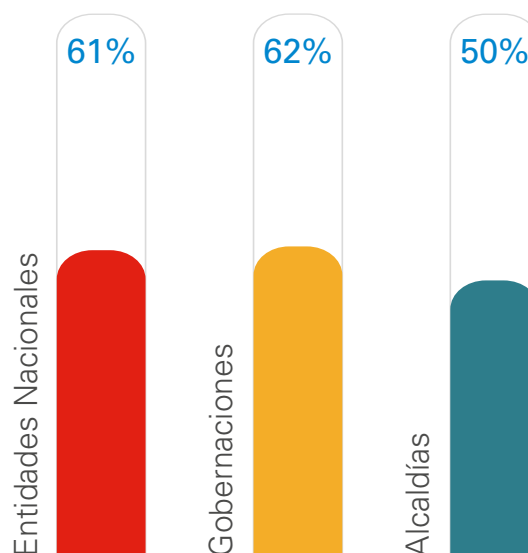
Las entidades públicas no promueven mejoras al proceso de rendición de cuentas que brindan a la ciudadanía

Idealmente, las entidades a partir de la planeación, preparación e implementación del proceso de rendición de cuentas, pueden realizar un seguimiento y evaluación al mismo, determinando mejoras y acogiendo los compromisos adquiridos frente a la ciudadanía.

Evaluación al proceso de rendición de cuentas: ni se planea ni se hace

Durante la planeación de la estrategia de rendición de cuentas menos del 62% de las entidades contemplan actividades de seguimiento y evaluación a la estrategia de rendición de cuentas. Al no realizar ni planear este tipo de actividades se limita la posibilidad de mejorar a partir de la corrección de errores y mantenimiento de las buenas prácticas.

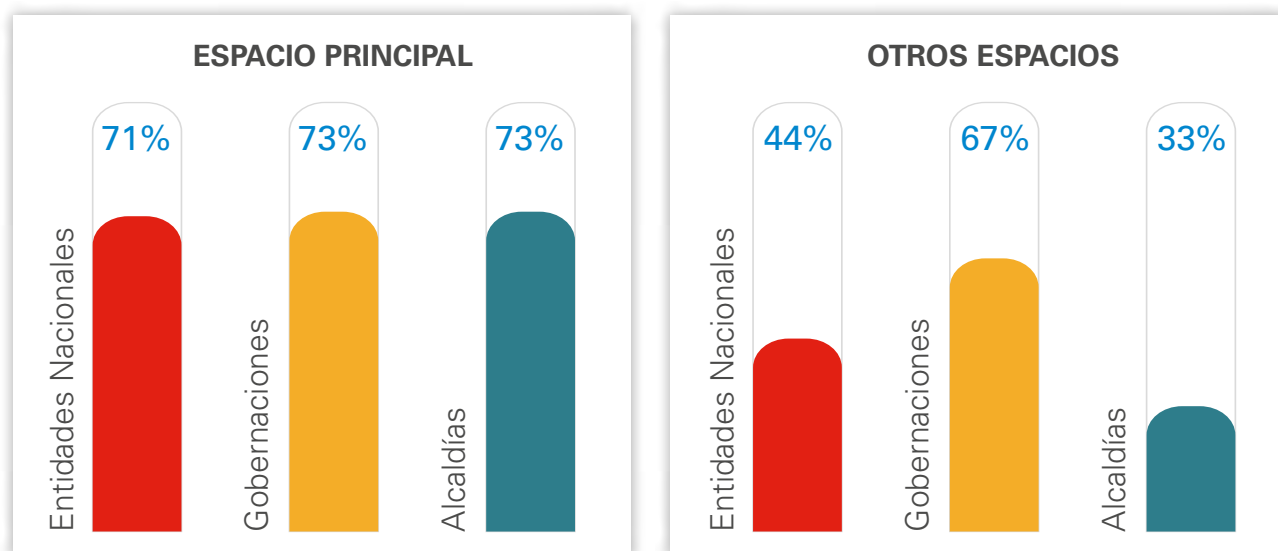
GRÁFICA 8: Porcentaje de entidades que cuentan con actividades de seguimiento/evaluación a la estrategia de rendición de cuentas



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Aunque varias entidades no planean dichas actividades de seguimiento y evaluación, sí las realizan durante sus espacios de rendición de cuentas. No obstante, el porcentaje de realización de estas actividades es bajo, especialmente en los espacios diferentes a la audiencia pública, lo que también es un inconveniente para identificar fortalezas y dificultades de los procesos para la futura planeación.

GRÁFICA 9: Porcentaje de entidades que hicieron seguimiento a su espacio de rendición de cuentas (principal y otro espacio)

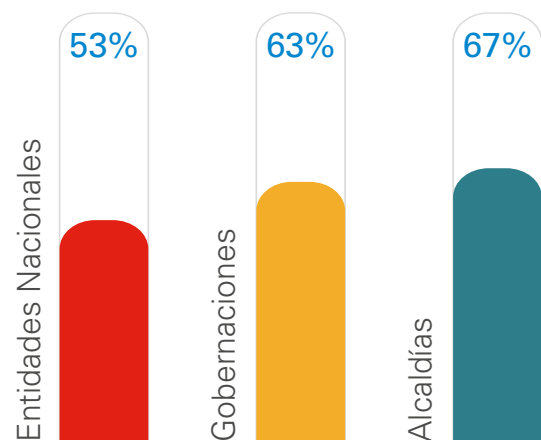


Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Compromisos de la rendición de cuentas pueden quedarse solo en la mesa

Para los espacios secundarios de rendición de cuentas el ITEP evidenció que no en todos los casos se realiza seguimiento a los compromisos pactados en dichos espacios. Llama la atención el nivel municipal, que es donde más se evidencia este tipo de seguimientos, seguido del nivel departamental, y por último, nacional.

GRÁFICA 10: Número de entidades que hacen seguimiento a los compromisos del segundo espacio de rendición de cuentas



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Y entonces, ¿en qué está la rendición de cuentas?

La rendición de cuentas ha avanzado con respecto a años anteriores, ya que los ciudadanos y entidades públicas son más cercanos a este proceso, y cada vez existe más interés al respecto, sin embargo existen algunos retos que deben ser resueltos para su efectividad:

- Rendición de cuentas no es un proceso permanente. Entidades públicas, especialmente de nivel territorial, conciben la audiencia pública como la totalidad de la rendición de cuentas, lo que provoca, por un lado, que se limiten las acciones y espacios para brindar información, y por otro que no se realicen acciones de planeación, seguimiento y evaluación de los ejercicios de rendición de cuentas.
- Aunque son pocas, existen entidades públicas que no realizan estrategia de rendición de cuentas, ni espacios abiertos a la ciudadanía. Esta cifra ha ido disminuyendo, sin embargo es necesario que todas las entidades públicas cumplan con tal obligación.

- c) Las entidades no están acopladas a las necesidades de los ciudadanos, lo que incluye falta de realización de consultas sobre los temas que les interesa escuchar, falta de interacción y exigencia de cuentas, además de realizar seguimiento a los compromisos pactados.

Es importante que las entidades tengan en cuenta estas debilidades para generar estrategias que les permitan incluir a la ciudadanía, no sólo como una obligación, sino como una oportunidad de contar con un aliado en términos de control social y participación.



HACIA UNA RENDICIÓN DE CUENTAS MÁS EFECTIVA PARA EL CIUDADANO

Más que una obligación normativa que se debe cumplir por parte de las entidades públicas, la rendición de cuentas en su concepción tiene que ver con el deber de un actor de brindar información a otro, que tiene como derecho exigirla para poder imponer sanciones, correctivos o premiar los comportamientos correctos (CONPES, 2013, p. 13).

Esta interlocución entre ciudadanos y entidades públicas no sólo fortalece los lazos de confianza, sino que permite, en el marco de principios democráticos, la participación de la ciudadanía en la actividad pública, además de controlarla, promoviendo por un lado la transparencia y la integridad en la gestión pública, y por el otro, el correcto uso de los recursos públicos, lo que conlleva a mayor bienestar en la población.

En el presente documento se brinda algunas recomendaciones para que la rendición de cuentas trascienda del cumplimiento normativo a una implementación real, enfocada en el bienestar ciudadano y no en una simple exigencia. Estas recomendaciones se basan principalmente en los hallazgos del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016, y por tal razón se orientan en la gestión administrativa de las entidades.

Aunque el ÍTEP muestra que la mayoría de entidades han comenzado a generar espacios de rendición de cuentas, se encuentran deficiencias en lo relacionado con buenas prácticas, pues estas no son obligatorias en términos normativos, pero desde el punto de vista ciudadano sí afectan el correcto ejercicio de la rendición de cuentas.

Transparencia por Colombia espera que estas recomendaciones puedan ser útiles para mejorar la relación entre ciudadanos y entidades públicas, que fortalezcan la confianza, la legitimidad del Estado y permitan dar un paso adelante hacia la consolidación de entidades más transparentes y abiertas al ciudadano.

Fortalecer capacidades del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para incidir en las entidades públicas, especialmente en entidades del orden territorial

El DAFP, como entidad líder en temas de participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso a la información, debe contar con dos elementos clave para transferir conocimientos y herramientas a las entidades públicas en el

correcto ejercicio de los temas señalados. El primero de ellos está relacionado con la capacidad presupuestaria, y el segundo con los servidores y colaboradores necesarios para llegar a las entidades públicas de todo el país, especialmente a las del orden territorial y de la periferia, donde se encuentra la mayor cantidad de población en condición de vulnerabilidad⁹.

Los ejercicios de rendición de cuentas aportan en la lucha contra la corrupción y están ligados al bienestar de la sociedad, pues permiten la participación ciudadana y el control social al uso de los recursos públicos. Sin embargo, para que estos se realicen de forma correcta es importante la presencia del DAFP en territorios, para que brinde las herramientas y capacidades a las entidades que lo requieran.

Definir estrategias de rendición de cuentas integrales teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos, las capacidades de las entidades y la mayor publicidad

La rendición de cuentas es un proceso permanente que requiere planeación, ejecución,

seguimiento y evaluación, sin embargo todavía en algunas entidades se mantiene la percepción de que esta consiste simplemente en un evento donde se presenta información general de la entidad¹⁰, y se resaltan llanamente los temas que discrecionalmente la entidad desea mostrar, o simplemente los aspectos positivos de la gestión de la entidad.

No obstante, la rendición de cuentas debe entenderse como un proceso permanente, integral y planeado. Debe contemplar el contexto de las entidades (geografía, distribución de la población, infraestructura, etc.), así como sus capacidades, y los intereses de los ciudadanos. De esta forma se le abre paso al control social y se desarrolla una base para la realización de mejoras a las actividades y metas de la entidad.

En ese sentido, se plantean algunas recomendaciones para que los procesos de rendición de cuentas sean más efectivos y fortalezcan la transparencia, el control y la confianza ciudadana¹¹:

a) Promover capacitaciones para la rendición de cuentas en el nivel territorial para dar a entender mejor la concepción de rendición

-
9. Para este caso se toma la definición de población vulnerable del Observatorio del Caribe (2018): “aquellas personas o grupos poblacionales que, por su naturaleza o determinadas circunstancias, se encuentran en mayor medida expuestos a sufrir maltratos contra sus derechos fundamentales; o requieren un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo, a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden”.
 10. Con respecto a las falencias en los procesos de rendición de cuentas para brindar información clara, objetiva, comparable, confiable y transparente en México, se reconoce que hay falencias en el entendimiento del concepto de rendición de cuentas y falta de indicaciones por parte del gobierno: “la falta de rendición de cuentas (con los atributos ya señalados) no sólo obedece a la ausencia de una definición precisa sobre el significado y el alcance de esa expresión, sino a la carencia de regulaciones coherentes, procedimientos estables e instrumentos útiles destinados a cumplir ese propósito” (LÓPEZ & MERINO, 2009, p. 19).
 11. En un escenario de apertura y pluralidad democrática, los gobiernos están obligados a someter al análisis y escrutinio ciudadano su actuación, así como a rendir cuentas de sus decisiones. 2. En un gobierno democrático, más abierto y participativo, las decisiones públicas más importantes deben ser claras, conocidas y aceptadas en su mayoría por los miembros de la sociedad. 3. El tema de rendición de cuentas se ha colocado como estratégico y de primer orden en la agenda de gobierno, debido a que está vinculado con valores y conceptos promovidos por diversos grupos sociales. Un manejo transparente y honesto de los recursos públicos remite a una práctica ética de la función pública, por ello es en función de su presencia o ausencia que se analizan los resultados sobre la gestión de instituciones y servidores públicos. 4. La rendición de cuentas debe ser una práctica permanente por parte de los servidores públicos, ya que con ello se logra fortalecer la relación de confianza entre gobernantes y gobernados, en virtud de que, por disposición legal, todas las dependencias y entidades que manejan recursos públicos están obligadas a rendir cuentas a los ciudadanos (UAM, 2016, p. 37).

de cuentas y compartir el Manual Único de Rendición de Cuentas Versión 2.

El ejercicio de capacitación y sensibilización a servidores públicos es fundamental para lograr desarrollar estrategias integrales a fin de rendir cuentas que involucren actividades de diálogo, participación, control social y procesos permanentes de entrega de información. También es importante para cambiar la concepción tradicional de la rendición de cuentas en la que esta se ve como esporádica, desorganizada y sin homogeneidad en sus procedimientos y contenidos (VELASCO, citado en CONPES, año 2007, p. 43).

Para lograr cambiar esta concepción se recomienda que desde el nivel nacional se realicen ejercicios de capacitación y sensibilización, no solo a servidores públicos sino también a ciudadanos y grupos de interés¹². El personal de las entidades públicas, por su parte, debe tener claro cuáles son sus deberes a lo largo de todo el proceso de rendición de cuentas (planeación, ejecución, evaluación, seguimiento y cumplimiento de compromisos)¹³, mientras que los ciudadanos deben entender su papel dentro de estos espacios en relación a sus derechos para ejercer control social y a la participación ciudadana.

Se recomienda además que estas capacitaciones incluyan a población de las zonas alejadas del país, y especialmente por la coyuntura actual a aquellos territorios vinculados directamente al acuerdo de paz, y donde la ciudadanía puede convertirse en un gran aliado para la correcta ejecución de

los recursos destinados al posconflicto.

- b) *Identificar el contexto, capacidades y condiciones particulares de las entidades públicas para la definición de actividades y metas de acuerdo a las posibilidades de la entidad.*

Como es bien sabido, cada una de las entidades públicas tiene particularidades que las diferencian de las demás; es así como los retos para la rendición de cuentas son diferentes en cada una. Por ejemplo, entidades como la Alcaldía de Cumaribo, en el departamento de Vichada, cuentan con un territorio bastante amplio y una población reducida, mientras que una entidad del orden nacional debe rendir cuentas sobre temas específicos a una mayor cantidad de población, que puede estar ubicada a lo largo del territorio nacional.

Se recomienda, entonces, que una vez socializado el *Manual Único de Rendición de Cuentas*¹⁴ en su segunda versión, se verifique la aplicación de los lineamientos para la selección de actores y grupos de interés, temas relevantes de interés ciudadano, y alcance que se puede tener de acuerdo a su presupuesto y al equipo de trabajo de las entidades públicas, especialmente de aquellas que cuentan con dificultades de acceso a ciertas poblaciones (rurales, indígenas, etc.).

- c) *Promover la identificación de los intereses de grupos poblacionales específicos, con necesidades de información particulares para los ejercicios de rendición de cuentas.*

12. Ver hallazgos correspondientes a los informes de gestión, la estrategia de rendición de cuentas y la consulta a los ciudadanos desarrollados a partir de la página 6.

13. El Departamento Administrativo de la Función Pública lanzó el Manual Único de Rendición de Cuentas Versión 2, que incluye de manera detallada conceptos, pasos y herramientas para lograr un mejor ejercicio de rendición de cuentas.

14. El Manual contiene herramientas para la planeación, ejecución y seguimiento de las estrategias de rendición de cuentas de las entidades públicas.

No hay que olvidar que la rendición de cuentas debe brindar información útil para los ciudadanos, de esta manera estos podrán acceder mejor a los servicios del Estado, podrán entender sus derechos y tomar mejores decisiones¹⁵, y dado que los ciudadanos cuentan con diferencias culturales, étnicas, económicas, de educación y de ubicación, entre otras, cada grupo poblacional cuenta con necesidades específicas de información que deben ser satisfechas, razón por la cual se recomienda, en primer lugar, la promoción de procesos de consulta específicos para los diferentes grupos poblacionales, teniendo en cuenta las condiciones de localización, lenguaje, y educación, y en segundo lugar, la motivación a la ciudadanía a participar en los eventos específicos que se generen para cada uno de ellos, donde no solo se atiendan las necesidades de información, sino que se establezcan compromisos para mejorar el bienestar de estos grupos poblacionales.

- d) *Diseñar espacios para la participación ciudadana y para la realización del control social dentro de los espacios de rendición de cuentas, o en momentos especiales para este fin.*

La participación ciudadana y el control social tienen un mismo actor involucrado, y es el ciudadano, en relación con las entidades del Estado. Sin embargo, estas son actividades diferenciadas. Si bien el control social es una forma de participación ciudadana, la participación como concepto más amplio involucra diferentes formas de incidencia en las entidades.

El control social puede ser entendido como *“una modalidad de participación ciudadana que le permite a las personas y a las*

organizaciones de la sociedad civil influir en los asuntos del Estado. Dicho control de ninguna manera se contrapone al control estatal, por el contrario, lo complementa en la medida en que ambos hacen parte del sistema de pesos y contrapesos orientado a mantener el equilibrio del poder en los sistemas democráticos” (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2017c).

Por su parte, la participación en un sentido amplio no sólo incluye actividades de control sino de incidencia en la formulación de políticas, programas, proyectos, presupuestos, y otras medidas que contribuyan a la promoción del bienestar de los ciudadanos.

Se recomienda que desde el nivel nacional se fomente la participación y el diálogo en los espacios de rendición de cuentas y la apertura de espacios de atención a los grupos de interés ciudadanos, incluso después de los eventos de rendición de cuentas, para tratar los temas propuestos por la ciudadanía con más detalle y fortalecer así la interacción entre el Estado y los ciudadanos, y mejorar las acciones de las entidades públicas.

Realizar diversos tipos de espacios de rendición de cuentas teniendo en cuenta las condiciones particulares de las entidades, de manera que se involucre a la mayoría de la población interesada en estos ejercicios a fin de que pueda participar efectivamente

Como se mencionó anteriormente, en algunos casos la rendición de cuentas en las entidades públicas se limita sólo a una audiencia pública (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2017), sin embargo existen dos razones que no permiten que estos ejercicios sean efectivos:

15. Ver Gráfica 3: Número de entidades que realizaron consulta ciudadana en audiencia pública de rendición de cuentas (p. 10).

- a) En muchos casos la audiencia pública no cuenta con el tiempo necesario para brindar información útil y de interés del ciudadano.
- b) A través de un solo espacio de rendición de cuentas no se garantiza, a los ciudadanos interesados en la gestión de la entidad, el acceso a toda la información con el fin de ejercer el derecho al control social¹⁶ y a participar efectivamente.

En tal sentido, aquí se presentan algunas recomendaciones para promover la efectividad de los espacios de rendición de cuentas en las entidades públicas, y para la generación de diferentes medios y espacios para rendir cuentas, de manera que se alcance a la mayoría de la población:

- a) *Realizar espacios de rendición de cuentas especializados, dirigidos a sectores, a grupos poblacionales específicos o por temáticas especializadas.*

Dado que en las audiencias públicas donde se rinde cuentas de toda la gestión administrativa de una entidad existen limitaciones de tiempo, se considera importante profundizar en los temas de interés ciudadano en otro tipo de espacios particulares¹⁷.

Se recomienda que, desde el nivel nacional, se promueva la realización de espacios de rendición de cuentas más reducidos como

mesas de trabajo, reuniones o audiencias de menor tamaño, las cuales pueden ser útiles para brindar información con mayor detalle, concentrándose en temas específicos y en grupos de interés particulares como veedurías, gremios, o ciudadanos de determinadas localidades o veredas, sin necesidad de un costo alto como sería el de una audiencia pública.

De esta forma se facilita que el ciudadano obtenga información relevante de acuerdo a su entorno y condiciones particulares de vida. La información entregada de forma adecuada contribuye a que los ciudadanos accedan a servicios públicos, realicen control y tomen decisiones más acertadas en sus actividades diarias¹⁸.

- b) *Aprovechar el uso de nuevas tecnologías para facilitar la realización de ejercicios de rendición de cuentas y de entrega de información.*

Teniendo en cuenta las políticas de austeridad de algunas de las entidades públicas del país, es importante aprovechar formas económicas para rendir cuentas, y las nuevas tecnologías pueden ser útiles para lograr este objetivo. Especialmente en aquellas entidades que tienen un espacio de acción amplio en términos geográficos, los medios virtuales pueden ser una gran herramienta al permitirles lograr un alcance territorial amplio con bajos costos.

16. Algunos de los problemas para la realización del control social efectivo se mencionan a continuación: “• No puede haber supervisión o juicio sobre ese ejercicio sin información relacionada con las decisiones que toman las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones, con los procedimientos que siguen para hacerlo, con los resultados que obtienen y con el uso de los presupuestos que se les asignan. • No puede haber fiscalización sin cuentas, es decir, registros fidedignos, oportunos y comparables de los dineros que utilizan, y sin relación entre los gastos efectuados y los propósitos públicos que los justifican. • No puede haber sistemas de responsabilidades, sin objetivos previamente establecidos, sin procedimientos eficaces y eficientes para fincarlas, y sin reglas claras y estables respecto del ejercicio de los dineros que se utilizan.” (LÓPEZ & MERINO, 2009, p. 20).

17. Ver Gráfica 5. Porcentaje de entidades que realizan el espacio adicional de rendición de cuentas (p. 11).

18. “El acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos tales como derechos económicos, sociales y culturales. Es decir el derecho a la información permite a los ciudadanos definir ciertas circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas con el fin de mejorar sus condiciones de vida” (OEA, 2013, p. 10).

Espacios virtuales como audiencias, conversatorios y mesas de trabajo permiten no solo la entrega unilateral de información, sino que dependiendo del espacio es posible interactuar con los ciudadanos o grupos de interés que deseen participar de los espacios.

Se recomienda en tal sentido que el gobierno nacional brinde herramientas tecnológicas y capacite a las entidades públicas para la realización de espacios de rendición de cuentas virtuales que permitan la participación y el diálogo, especialmente para aquellas entidades que tienen un amplio espacio geográfico.

- c) *Promover el diálogo, la participación social y espacio al control ciudadano en los espacios de rendición de cuentas.*

Como se indicó anteriormente, la Rendición de Cuentas no debe entenderse simplemente como un evento de entrega de información, sino como un proceso integral que permita la participación ciudadana y el control social. Para lograr este objetivo se recomienda abrir espacios de interlocución con la ciudadanía a lo largo de todo el proceso de rendición de cuentas, esto es, tanto en los eventos de rendición de cuentas como en cualquier momento en que el ciudadano lo requiera.

Como se mencionó en la sección de hallazgos, 18% de entidades municipales no realizan espacios de rendición de cuentas con un diálogo efectivo. Para promover la participación ciudadana y el control social en estos, se debe informar a grupos significativos previamente sobre

los temas a tratar, se les debe brindar información de forma previa, y se debe abrir espacio para diálogo amplios para lograr que la interacción no se vea interrumpida por motivos de tiempo.

Se debe garantizar que cada una de las dudas de la ciudadanía sea resuelta, y que las propuestas sean tenidas en cuenta por la entidad¹⁹. En ambos casos debe haber una respuesta clara y oportuna, en lo posible dentro del mismo espacio. Para lograr este objetivo, se recomienda que desde el nivel nacional se fomente la realización de bases de datos con grupos de interés, veedurías y organizaciones sociales para que sean invitadas a estos eventos y, por otro lado, que se haga obligatorio contar con espacios de interacción con la ciudadanía durante los espacios de rendición de cuentas y que tengan el tiempo suficiente para recibir las inquietudes ciudadanas.

- d) *Establecer procesos en el nivel nacional para hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos de las entidades públicas.*

Para lograr mayor impacto en los ejercicios de Rendición de Cuentas y para permitir una incidencia efectiva en las entidades, es importante que durante los ejercicios de rendición de cuentas se establezcan compromisos con la ciudadanía, a partir de sus inquietudes y solicitudes. Esto como parte del proceso de participación ciudadana en el que las entidades públicas resuelven las necesidades de los ciudadanos y pueden ser sujetas de control²⁰.

Para promover el establecimiento de compromisos en los eventos de rendición

19. Ver Gráficas 6 y 7, que demuestran el porcentaje de entidades que realiza espacios de rendición de cuentas y no promueven un diálogo efectivo con la ciudadanía (pp.12, 13).

20. Esto hace parte del concepto de "Hard Accountability", que incluye no solo la entrega de información, sino también la posibilidad de controlar y hacer seguimiento a la gestión para luego establecer sanciones sociales o legales. Al respecto, JONATHAN FOX (2016) indica: "Answerability without enforcement can be called a "soft" form of accountability, in contrast to the "hard" version, which combines the two" (p. 48).

de cuentas se recomienda que se solicite a las entidades que informen al DAFP cuáles fueron los compromisos adquiridos durante sus espacios de rendición de cuentas, así se podrá contar con indicadores sobre el establecimiento de compromisos en las entidades públicas y se podrá posteriormente tener un panorama sobre el cumplimiento de los mismos²¹.

Realizar ejercicios de seguimiento al cumplimiento de las actividades de la rendición de cuentas, evaluar dichas actividades y verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos

Como se ha podido apreciar, no en todos los casos se realizan ejercicios de seguimiento y evaluación de las actividades relacionadas con la rendición de cuentas (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2017), provocando que no se identifiquen las falencias en el proceso y tampoco es posible establecer acciones de mejora para los próximos ejercicios.

Para lograr mejoras sostenidas en el tiempo es importante que las entidades públicas cuenten con herramientas, mecanismos y el conocimiento pertinente para hacer un seguimiento y evaluación de los ejercicios que incluya, además, una perspectiva ciudadana.

Por otro lado, no sólo se debe hacer seguimiento al proceso de rendición de cuentas, sino al cumplimiento de los compromisos que se establezcan en dicho ejercicio:

- a) *Apoyar y fomentar ejercicios de seguimiento y evaluación al proceso de rendición de cuentas y a los eventos.*

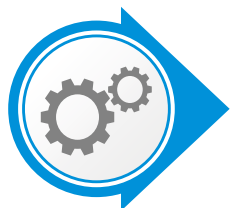
71% de las entidades nacionales, 58% de las gobernaciones y 73% de las alcaldías evalúa, según el ITEP, las audiencias públicas realizadas, sin embargo aún es necesario que el resto de entidades comience a hacer lo propio. El DAFP ha incluido acciones de seguimiento y evaluación dentro de la versión 2 del *Manual Único de Rendición de Cuentas* (MURC) (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, 2017).

Se recomienda hacer una revisión periódica de los ejercicios de seguimiento a la rendición de cuentas, y verificar que los insumos resultantes de los seguimientos se estén aplicando para los nuevos procesos de planeación de la rendición de cuentas, de esta manera se trasciende de la formalidad a la aplicación efectiva de los procesos de mejora.

- b) *Verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos durante los ejercicios de rendición de cuentas.*

Para garantizar que tanto la participación ciudadana como el control social realizado dentro de los espacios de rendición de cuentas sean efectivos, las entidades públicas deben cumplir con los compromisos que adquirieron con la ciudadanía, y no quedarse simplemente en manifestaciones de voluntad. A pesar de que en la versión 2 del MURC se encuentran plasmadas acciones para el establecimiento de compromisos por parte de las administraciones, se recomienda que desde el nivel nacional se establezcan acciones para verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos durante los espacios de rendición de cuentas.

21. Ver Gráfica 10. Número de entidades que hacen seguimiento a los compromisos del segundo espacio de rendición de cuentas (p. 14).



CONCLUSIONES

Para garantizar un correcto ejercicio de rendición de cuentas, las acciones no deben estar enfocadas simplemente al cumplimiento de las obligaciones normativas, sino en las necesidades ciudadanas, brindando la mayor información posible y la mayor apertura, dentro de las posibilidades de las entidades.

Para lograr este objetivo no solo se deben mejorar los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la rendición de cuentas, sino que se debe cambiar el concepto sobre la rendición de cuentas, trascendiendo de la simple entrega de información a un espacio de interlocución, diálogo, control social y participación ciudadana, donde se brinde la posibilidad de establecer compromisos con la ciudadanía, y que estos sean cumplidos.

El fortalecimiento de estos procesos de rendición de cuentas está ligado a los principios de un Estado democrático y al bienestar de la población, así que el compromiso con una rendición de cuentas enfocada en el ciudadano va más allá del acceso a la información y trasciende en el desarrollo de las sociedades.



BIBLIOGRAFÍA

- **CONPES (2013). Documento CONPES 3654.** *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos.* Bogotá.
- **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2017).** *Manual Único de Rendición de Cuentas. Versión 2.* Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/web/rendicuentas/>
- **FOX, J. (2016).** Scaling accountability through vertically integrated civil society policy monitoring and advocacy. Ciudad: The Institute of Development Studies.
- **Ley Estatutaria 1757 (2015).** *Diario Oficial N° 49.565.* Bogotá: Imprenta Nacional.
- **LÓPEZ, S. & MERINO, M. (2009).** "La rendición de cuentas en México. Perspectivas y Retos". En: *Cuadernos sobre rendición de cuentas.* México: Secretaría de la Función Pública.
- **OBSERVATORIO DEL CARIBE (2018).** *Población Vulnerable.* Disponible en: <http://www.ocaribe.org/pdcaribe/poblacion-vulnerable>
- **OEA (2013).** *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos.* Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>
- **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013).** "Incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y la gestión del agua". En: *Un análisis regional de cuatro casos de estudio en América Latina.* Disponible en: http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2013/11/RDCAgua_final-20-Sep-2013.pdf
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2017a).** *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2017b).** *Documento metodológico Índice de Transparencia Nacional.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2017c).** *Control Social en Colombia: Talleres de formación a los equipos de la Pastoral Social.* Bogotá.
- **UAM (2016).** "Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas". En: *El Cotidiano. Julio-agosto(198).* Ciudad: Editorial.



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

www.transparenciacolombia.org.co