

DOCUMENTO CONPES DNP 3654 DE 2010

(Bogotá D.C., Abril 12 de 2010)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

POLÍTICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA RAMA EJECUTIVA A LOS CIUDADANOS

DNP – DEPP, DDTS, DJSG

Departamento Administrativo de la Función Pública

Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha

Contra la Corrupción

Resumen

Este documento presenta lineamientos de política para consolidar la rendición de cuentas como un proceso para los ciudadanos. A partir de un concepto amplio de rendición de cuentas, se centra en la rendición de cuentas a los ciudadanos, para proponer como resultado final el desarrollo de una cultura de la rendición de cuentas. Está puesto en la coordinación entre entidades públicas y la unión de esfuerzos que actualmente se encaminan a acciones concretas para incentivar la rendición de cuentas tanto en los servidores públicos como en los

Clasificación: K012, O512

Palabras claves: rendición de cuentas, información pública, explicación y argumentación, premios o sanciones, transparencia.

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN.....
II.	ANTECEDENTES.....
III.	MARCO CONCEPTUAL.....
IV.	DIAGNÓSTICO.....
A.	Problema central: inadecuadas prácticas de rendición de cuentas de ciudadanía.....
B.	Efectos del problema central.....
C.	Ejes problemáticos.....
V.	OBJETIVOS.....
A.	Objetivo central: consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de ciudadanía.....
B.	Objetivos de largo plazo.....
C.	Objetivos Específicos.....
VI.	PLAN DE ACCIÓN.....
VII.	FINANCIAMIENTO.....
VIII.	RECOMENDACIONES.....
IX.	BIBLIOGRAFÍA.....

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) con énfasis en la relación entre la rama ejecutiva del poder público⁽¹⁾ y los ciudadanos. A partir del desarrollo de la rendición de cuentas como una actitud permanente y una serie de actividades que se desprenden de esta, se propone denominarlo “rendición de cuentas social”, dado que los lineamientos para los demás tipos de rendición de cuentas se establecen por las razones que se explican en el marco conceptual. No obstante, con esta política se sientan las bases para generar consensos alrededor de la comprensión y práctica de los diferentes tipos de rendición de cuentas.

Este documento de política va dirigido a las entidades de la rama ejecutiva en el orden nacional que se rigen por la Ley 489 de 1998, así como a los servidores públicos⁽²⁾ de acuerdo con lo señalado en el artículo 123 de la Constitución de 1991 y los lineamientos para las entidades territoriales que tengan interés en seguirlos.

La presente política tiene como objeto ordenar y articular las diferentes acciones que en el país se han desarrollado en materia de rendición de cuentas con un marco conceptual y una estrategia amplia que permita garantizar la sinergia de estas acciones y dar lugar a unas mejores y más claras explicaciones sobre el actuar del sector público. Para esto, la política propone acciones a corto y largo plazo que conciernen a las entidades de la rama ejecutiva nacional y territorial. Adicionalmente, deja abierta la posibilidad de futuro otros documentos de política sobre la rendición de cuentas interna y externa, sobre la base del presente documento.

En el desarrollo de esta propuesta de política participaron el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Dirección de la Función Pública (DAFP) y el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Con el propósito de elaborar un diagnóstico cuidadoso e informado para este documento, se adjudicó una convocatoria a concurso de ideas en Colombia⁽³⁾.

Igualmente, durante la concertación se involucró a todos los Ministerios y Departamentos Administrativos, a los Alcaldes de Municipios y la Veeduría Distrital, de manera que este es el resultado de un acuerdo entre los principales actores del poder público.

La iniciativa de presentar esta política al CONPES obedece a la necesidad de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.

la generación de información, los controles sobre el desempeño y la gestión de las entidades públicas, las entidades públicas por la gestión realizada ante los ciudadanos y la petición de cuentas en ejercicio del control social y la rendición de cuentas que realizan las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional y territorial a los ciudadanos.

El documento contiene unos antecedentes jurídicos y políticos, un marco conceptual en el que se desarrolla la temática, se presenta una tipología amplia del mismo, un estado del arte de la rendición de cuentas en Colombia, y de la cual deriva la parte propositiva de la política y finalmente los objetivos y plan de acción, con los que se consideran transversales y de especial relevancia.

II. ANTECEDENTES

Origen de la iniciativa

La iniciativa de formular un documento CONPES sobre rendición de cuentas surgió en el año 2004 en el DNP, como parte de la ampliación del mandato de Sinergia⁽⁴⁾ en la que se incluye el tema de rendición de cuentas, retomando hasta el año 2007, cuando fue anunciado el propósito del Gobierno Nacional de formular una política y el marco del seminario internacional, organizado por el DNP⁽⁵⁾.

Tras el anuncio oficial hecho en el seminario citado, se realizaron las primeras aproximaciones a la temática, las cuales hicieron evidente la necesidad de disponer de un adecuado diagnóstico sobre el tema, lo cual condujo a la Interamericana de Desarrollo (BID) orientada a realizar una donación para apoyar un estudio de esa naturaleza, consultoría ya mencionada, que fue adjudicada a la Corporación Transparencia por Colombia, por su experiencia en el control social y rendición de cuentas. El producto final correspondió a un diagnóstico en materia de rendición de cuentas en septiembre de 2009.

Adicionalmente, para la elaboración de este documento de política, se conformó un grupo de trabajo liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia y Lucha contra la Corrupción (PPLC), y el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ). Así mismo, como parte del proceso de consulta, se ha involucrado a todas las

entidades y organismos que son los líderes de cada uno de los veinte (20) sectores administrativos de la rama ejecutiva y los organismos representantes del orden territorial.

Este documento CONPES recoge las experiencias de rendición de cuentas existentes en Colombia, con el fin de mejorar y complementar las prácticas en materia de rendición de cuentas social, en particular.

Marco jurídico

Existen numerosas disposiciones jurídicas y constitucionales (nacionales e internacionales) sobre la rendición de cuentas que relacionan tanto con derechos de los ciudadanos como con obligaciones de los servidores públicos y la cual se encuentran dispersas en diferentes normas, por lo cual en esta sección sólo se exponen las principales (ver anexo 1 de este documento).

La Constitución Política colombiana establece los principios de Democracia Participativa, Soberanía Popular y el deber de los servidores públicos de ejercer y controlar el poder público en sus artículos [1](#), [2](#), [3](#) y [40](#). Igualmente establece un control del ejercicio de esos derechos, relacionados con la rendición social de cuentas, tales como: la tutela (art. [86](#)), la acción popular (art. [88](#)). Así mismo, el artículo [23](#) establece el derecho de toda persona a presentar peticiones por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; igualmente, el artículo [74](#) establece

públicos oficiales salvo en los casos que establezca la ley. Cabe señalar que las obligaciones de entrega encuentran también en la Constitución en los artículos que conciernen a cada rama del poder público (C.P.) que garantiza la información para la rendición de cuentas.

En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha señalado la obligación de las distintas dependencias de proporcionar la información necesaria para el ejercicio del control ciudadano, precisando que “En una ciudad transparente, el acceso a la información (artículo 20, C.P.) constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del control ciudadano en “el control del poder político” (artículo 40, C.P.), de lo cual depende la efectividad del principio de transparencia (artículo 20, C.P.)⁽⁶⁾, así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa (artículo 202).

En cuanto a acuerdos internacionales, en primer lugar, la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción en Colombia, contiene compromisos en materia de participación ciudadana, acceso a la información, mecanismo de seguimiento participativo a la gestión pública, y el mecanismo de seguimiento a la corrupción (MESICOR) de los Estados miembros que ha hecho recomendaciones específicas en esa materia⁽⁷⁾.

En segundo lugar, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción establece obligaciones en materia de acceso a la información pública y señala que los Estados Parte deben adoptar “[...] las medidas que sean necesarias para garantizar la transparencia en la administración pública” (ONU 2004).

Por último, la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana, adoptada por el Gobierno colombiano, establece la obligación de la Parte impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas a la ciudadanía reconociendo su importancia y legitimidad en el ejercicio del poder público.

Por otra parte, en desarrollo de la Constitución Política colombiana, existen disposiciones jurídicas que están relacionados con la rendición de cuentas, entre las que se encuentran las asociadas con el derecho al acceso a la información pública, la participación ciudadana y el control social, de las cuales cabe destacar las siguientes (ver anexo 2 para

- Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984): regula el derecho de petición en materia de petición de informaciones.
- Ley 57 de 1985: contiene las principales disposiciones en materia de publicidad y acceso a los documentos, que recopila de alguna manera estos temas.
- Ley 152 de 1994: Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Establece obligaciones de producción de información en la rama ejecutiva, especialmente para fines de rendición de cuentas interna, planeación y seguimiento. Incluye participantes de organizaciones sociales.
- Ley 190 de 1995: el estatuto anticorrupción regula aspectos de publicidad de la información pública y establece sanciones para quienes nieguen la información al público.
- Ley 489 de 1998: sobre estructura de la administración pública, incluye la obligación de fortalecer el control social, divulgar la información y apoyar el control social.
- Ley 617 de 2000: establece el “Control social a la gestión pública territorial. El Departamento de Planeación de cada entidad territorial, a través de los medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, para tal efecto” (art. 79).
- Ley 734 de 2002: código disciplinario, en el cual se establecen los deberes de los servidores públicos. En materia de acceso a la información se precisan las siguientes obligaciones: custodia, uso de los sistemas de información y la obligación de proporcionar informes que se generen sobre la gestión y respuesta a los requerimientos de los ciudadanos⁽⁸⁾.
- Ley 850 de 2003: ley estatutaria de veedurías ciudadanas, la cual contiene disposiciones sobre

información. Así mismo, establece que las autoridades deben apoyar a estos mecanismos de control

- Ley [962](#) de 2005 (anti trámites): establece que “todos los organismos y entidades de la Administración del público, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por medio telefónico sobre normas básicas que determinan su competencia, funciones y servicios; trámites y actuación labor de evaluación de la gestión pública y así intervenir en forma argumentada en los procesos de
- Decreto 3622 de 2005: en desarrollo de la ley [489](#) de 1998, se regula la política de Democracia (SISTEDA), “Dirigida a consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública, con ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país y a permitan la rendición social de cuentas y propicien la atención oportuna de quejas y reclamos, y gobernabilidad”.
- Decreto 3851 de 2006: sobre información oficial básica: define la información oficial básica de la administración y establece la creación de un portal de difusión.
- Decreto 1151 de 2008: establece y regula el programa Gobierno en línea.

Antecedentes de política

Como antecedentes de política, se destacan en orden cronológico:

- el documento CONPES 2779 de 1995 de promoción de la participación de la sociedad civil, la rendición de cuentas y control social a la gestión pública;
- la Agenda de Conectividad (CONPES 3072 del 9 de febrero de 2000), que tiene entre sus ejes la información pública usando tecnologías de información,
- el CONPES 3248 de 2003, que regula el Programa de Renovación de la Administración Pública Presidencial 10 de 2002, y establece la adecuación de la administración pública a los fines del control de cuentas, este documento plantea un Estado participativo, con orientación a resultados; la articulación de la información pública, y del gobierno electrónico. Este crea también el Sistema Nacional de Información

El presente documento CONPES se articula en particular con el Sistema Nacional de Seguimiento a la Sinergia (CONPES 3294 de 2004), en particular con su componente “mejorar la transparencia en la gestión pública activa el control de la ciudadanía” (CONPES 3294, pág. 1).

El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), a la luz del fortalecimiento de una cultura de servicio al ciudadano, preparó un documento CONPES con la política nacional de servicio al ciudadano, el cual fue

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, adoptado mediante la Ley [1151](#) de 2007, plantea entre sus ejes “claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas”, así como “implementar sistemas de control de las decisiones de política”. En cuanto a los objetivos para Sinergia (Sistema Nacional de Seguimiento a la Sinergia) está el de “establecer un Gobierno para el ciudadano a través de rendición de cuentas y uso de TIC”, y los componentes del sistema. (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, punto 6.2.2. Programa para la construcción de un gobierno transparente).

Así mismo, en una perspectiva de largo plazo, es conveniente destacar los objetivos de política consignados en el Plan Decenal 2019, cuyo tercer objetivo (“Una sociedad de ciudadanos libres y responsables”) y las estrategias (a) “fortalecer la democracia” y (d) “forjar una cultura ciudadana” se relacionan directamente con la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas y los ciudadanos. Igualmente el cuarto objetivo, “Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos” requiere la rendición de cuentas para concretarse. En el marco del cuarto objetivo, se plantea la visión al 2019 orientada al fortalecimiento de la adecuación del ordenamiento territorial, para lo cual se plantean metas para fortalecer los procesos de

entidades territoriales.

Por otra parte, en el nivel territorial el Distrito Capital cuenta con el Acuerdo 181 de 2004, “por el cual se establecen las cuentas de la gestión contractual y administrativa a cargo del distrito, sus localidades y entidades descentralizadas”, el cual significa un punto de partida importante para los niveles territoriales en esta materia, donde se establecen mecanismos para la rendición de cuentas y la visibilidad de la gestión de los concejales y otras disposiciones”.

En el año 2010, el Ministerio de Interior y de Justicia y la Dirección de Justicia y Seguridad de DNP es el CONPES de acción comunal, el cual tiene relación con el tema de rendición de cuentas, al ser las organizaciones de control social y petición de cuentas a la Administración Pública, que se busca fortalecer a través de

Así mismo, estos actores están trabajando en la formulación de una política de participación ciudadana en un documento de la siguiente manera: en los temas que conciernen las labores de la Administración Pública, la información y explicaciones y la transparencia serán objeto del presente documento Conpes, mientras que los ciudadanos y el fortalecimiento de las organizaciones sociales para la participación a través de diversos documentos Conpes de participación ciudadana.

III. MARCO CONCEPTUAL

¿Qué es rendición de cuentas?

En su acepción general la rendición de cuentas es la obligación de un actor de informar y explicar sus actos a quien la exige, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción o de premiar un comportamiento destacado.

En términos políticos y de la estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras institucionales responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas institucionales, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos⁽⁹⁾ informan, explican sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, a través de la información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos (Sch

Es por esto que la rendición de cuentas presupone, pero también fortalece, la transparencia del sector público por parte de los gobernantes y servidores y el acceso a la información como requisitos básicos. Adicionalmente, la rendición de cuentas, por cuanto éste último comprende acciones de petición de información y explicaciones, tiene incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos.

Schedler plantea que “[...] la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico.

Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar en un espacio público” (2004, 14).

La rendición de cuentas dentro del sistema político es uno de los rasgos distintivos y fundamentales de una rendición de cuentas efectiva es un indicador de mayor calidad democrática.

El interés práctico por la rendición de cuentas del Estado surge por la presencia de problemas que afectan la confianza en el gobierno, la corrupción, el clientelismo y el bajo desempeño, así como la pérdida de legitimidad del Estado y de co

instituciones. Visto en términos positivos, la importancia de la rendición de cuentas radica en su contrapunto, pues esta es considerada como uno de los elementos que pueden contribuir a la reducción de dichos problemas del gobierno. También es uno de los requisitos para mejorar la calidad de la democracia.

La rendición de cuentas y la transparencia también contribuyen a mejorar la competitividad, pues la claridad de las condiciones y la seguridad jurídica mejoran el ambiente para los negocios y la atracción del país para la inversión.

Los componentes de la rendición de cuentas

Para los principales autores en la materia, la rendición de cuentas tiene como componentes: la información (Grant y Keohane 2004). Para propósitos de este documento, la explicación se entiende como diálogo y la sanción se entiende como negativos.

La información (Grant y Keohane 2005) se refiere a la disponibilidad, exposición y difusión de los datos sobre las funciones a cargo de la institución o servidor, desde el momento de la planeación hasta las acciones.

La explicación o diálogo se refiere a la sustentación de las acciones, a la presentación de los diagnósticos, los criterios utilizados para tomar las decisiones, e implica, por tanto, la existencia de diálogo y la posibilidad de tomar decisiones a tomar. Finalmente, los incentivos consisten en la existencia de mecanismos de corrección por adecuado cumplimiento, o de castigo por el mal desempeño.

Gráfico 1. Componentes de la rendición de cuentas



Fuente: elaboración DEPP - DNP

La información y el diálogo son elementos esenciales que implican la posibilidad de una relación de diálogo en la base de la respuesta que deben dar los servidores públicos sobre sus acciones; motivo por el cual se les exige explicarlas⁽¹⁰⁾. En ese sentido, se ha planteado que la rendición de cuentas es una relación bidireccional responsable como el que debe exigirlos, y tiene que existir la posibilidad de interacción, pregunta – respuesta y expectativas mutuas de la relación (Velasco 2007).

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, el tema de la información implica, por una parte, el acceso a la información y a la documentación pública por parte de ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación de las ramas del poder y de los órganos de control. Por la otra, implica la obligación de generar, organizar, difundir información y que esta sea veraz y confiable.

Sin embargo, este primer componente debe complementarse con una estructura de derechos y obligaciones que permita la argumentación de las acciones del Estado. Esto implica, por un lado, precisar los derechos de las personas (en las diferentes ramas del poder público) a pedir a los gobernantes y servidores públicos explicaciones sobre sus acciones y hasta los resultados alcanzados- y a obtener respuesta oportuna y clara; por el otro, requiere de la precisión

y servidores públicos de explicar y argumentar, no solamente en respuesta a peticiones sino en forma pública, lo cual implica la existencia de espacios o mecanismos de diálogo e interacción permanentes.

Tal como ocurre en el caso de la información, las normas por sí solas no garantizan la efectiva rendición de voluntad política de los gobernantes y servidores, como del ejercicio de este derecho por parte de la sociedad.

Por último, la rendición de cuentas también involucra incentivos para los comportamientos que un actor puede tener positivos o negativos; se reconoce que el mejor diseño incluye una combinación de los dos tipos. Un esquema de premios y sanciones consiste en garantizar que efectivamente sirva para prevenir las situaciones que se están causando. Es por esto que los incentivos positivos son muy importantes, así como el conocimiento de la sanción.

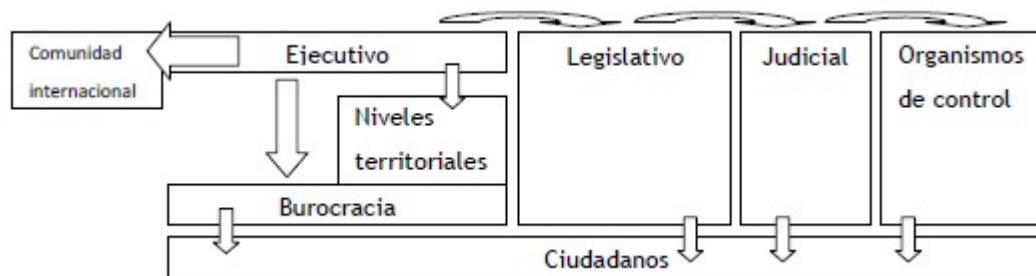
Tipos de rendición de cuentas

La rendición de cuentas puede clasificarse según los actores involucrados en la relación.

La distinción básica en la literatura es la que se hace entre rendición de cuentas horizontal y vertical (C) que se describen a continuación. El gráfico

2 muestra los actores entre los cuales puede haber rendición de cuentas y las flechas muestran en qué direcciones se darán explicaciones a continuación.

Gráfico 2. Relaciones de rendición de cuentas



Fuente: elaboración DEPP - DNP

i. Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical asume que existe una relación jerárquica entre los ciudadanos y los servidores. Los primeros delegan en los segundos unas tareas de representación. El supuesto fundamental de esta forma de la teoría de la democracia: la soberanía y el poder en una democracia residen en los ciudadanos y los servidores responden ante estos, quienes los eligen y son la fuente de su legitimidad (y también pueden revocarles los partidos políticos que representen). La obligación de informar y explicar las acciones de los gobernantes surge naturalmente de esta situación. Sin embargo, en la práctica, el poder de sanción de los ciudadanos es limitado y simbólico y los representantes suelen tener más poder que estos⁽¹¹⁾.

La rendición de cuentas vertical se divide en rendición de cuentas electoral y rendición de cuentas social.

a. Rendición de cuentas electoral

La rendición de cuentas electoral consiste en el conjunto de estructuras, prácticas y resultados mediante las cuales los ciudadanos ejercen su poder de elección y sanción.

informan, explican y enfrentan sanciones o premios por parte de sus electores. Mediante la votación lo opciones según la información y las explicaciones planteadas por los candidatos. Esta rendición de cuentas incluye las fechas de realización de las elecciones, e implica la existencia de la reelección (inmediata o con un periodo) que produzca una sanción o premio, o en su defecto, de la existencia de un reducido y sólido número de partidos políticos coherente y responsable frente a sus electores. Sin embargo, algunos analistas han sugerido que la rendición de cuentas no tiene efectos en la práctica, de forma que los políticos no se ven incentivados a comportarse según las expectativas.

b. Rendición de cuentas social

La rendición de cuentas social es el conjunto de estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales los gobernantes informan, explican y se enfrentan a sanciones o premios por parte de diversos sujetos de la sociedad civil (ciudadanos, grupos de interés, empresas, medios de comunicación, movimientos sociales). Este es el tipo de rendición de cuentas que se trata en este documento Conpes, toda vez que guarda relación con la organización y funcionamiento de la administración pública y el orden nacional, sobre la cual tiene incidencia este documento de política.

La rendición de cuentas social puede ser de tipo legal (control sobre el comportamiento y las obligaciones de los funcionarios) o de tipo cívico (desempeño (control y petición de cuentas⁽¹²⁾ sobre los resultados de las acciones del Estado) y política del gobierno).

Los ciudadanos tienen derecho a pedir información y explicaciones de los gobernantes porque la soberanía reside en ellos. En la práctica, las asimetrías de poder entre los dos tipos de actores generan una gran capacidad de petición de cuentas de los ciudadanos y la obligación de rendir cuentas de los gobernantes. Los ciudadanos pueden imponer una censura moral o mostrar su desaprobación a través de los medios de comunicación; acudir a las autoridades competentes para solicitar que se investigue o castigue un acto.

ii. Rendición de cuentas horizontal

Se denomina rendición de cuentas horizontal a aquella que se produce entre instituciones del Estado que ejercen el poder. Incluye la rendición de cuentas de equilibrio y rendición de cuentas asignada o de agencia, ejercida por entidades que ejercen el poder.

i. Rendición de cuentas de equilibrio

Esta rendición de cuentas consiste en el conjunto de estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales los poderes legislativo y judicial se informan, explican y enfrentan premios o sanciones entre ellas mismas. Esta es una característica institucional de las repúblicas democráticas que busca la distribución del poder con el fin de evitar su concentración y degeneración y abuso. Más que una estricta rendición de cuentas, se trata de la creación de normas y procedimientos que permiten reaccionar y obtener los correctivos requeridos cuando otros de los poderes interfiera dentro de su ámbito de competencia. En ciertos contextos, se establecen estructuras y prácticas que exigen la información y explicación de los actos y los mecanismos de sanción.

a. Rendición de cuentas asignada

La rendición de cuentas asignada, de agencia o por instituciones de mandato pretende corregir las deficiencias de los órganos creados específicamente con la finalidad de controlar el desempeño y el comportamiento de las entidades que ejercen el poder. Las agencias suelen tener autonomía y pueden solicitar información, verificar el cumplimiento de conducta y el comportamiento de las instituciones y sus servidores, y de aplicar sanciones en casos determinados⁽¹³⁾. Las agencias controlan las conductas violatorias de normas, pero también pueden abordar la obtención de resultados (Banco Mundial). Los órganos de control abordan asuntos disciplinarios, corrupción, derechos humanos, sociales, económico

penales.

iii. Rendición de cuentas diagonal

La rendición de cuentas diagonal combina la rendición horizontal asignada con la rendición vertical so en los cuales la sociedad civil se articula con los órganos de control para efectos de la información, la e (Banco Mundial 2004). Consiste en que los ciudadanos colaboran con los organismos de control en es aspecto de la gestión pública, pero ha sido criticada porque implica en ocasiones que los ciudadanos se pierdan la distancia necesaria para controlar y pedir cuentas como agentes externos al Estado.

iv. Rendición de cuentas interna

En las instituciones públicas se establece un esquema de rendición de cuentas de los superiores a los se escala jerárquica⁽¹⁴⁾. En particular, los servidores elegidos democráticamente deben pedir cuentas a los elegidos, pues los primeros representan a los ciudadanos y deben a su vez dar cuentas por medio de la los funcionarios (nombrados o de carrera) y los servidores públicos en general deben informar y explic sanciones o premios de diversa naturaleza: laborales, incentivos económicos, sanciones disciplinarias. un soporte para este tipo de rendición de cuentas.

Entre entidades públicas del poder ejecutivo se produce también la rendición de cuentas interna, dado c posibilidades de premios o sanciones.

Esta rendición de cuentas se puede dar desde los Ministerios hacia la Presidencia, de las entidades vinc cabeza de sector y de los Ministerios y entidades hacia entidades de planificación y presupuesto.

v. Rendición de cuentas entre niveles territoriales

Adicional a los anteriores tipos y debido a la existencia de diferentes niveles de gobierno, se genera tar Esta se podría considerar similar a la rendición de cuentas interna o a la horizontal, pero tiene diferenci territoriales tienen autonomía en cuanto a sus competencias, sus cabezas son elegidas por votación den nivel central del gobierno guarda cierta preeminencia frente a estas y tiene la capacidad de pedirles cue

Por una parte, las entidades nacionales deben informar y explicar a las entidades subnacionales sobre s exponen a sanciones morales o políticas, en la medida en que las autoridades y las comunidades territo adelantando una gestión adecuada. Por la otra, las entidades subnacionales deben informar y explicar a de órganos de control, sobre su gestión y resultados y se exponen a sanciones de diferente naturaleza. I distribuir el poder y crea mecanismos de rendición de cuentas entre dichos poderes se aplica también a mediante la forma federal o la forma unitaria.

vi. Rendición de cuentas externa

En el contexto de la globalización y la integración internacional, ciertas competencias estatales comien internacionales, los Estados adhieren a compromisos internacionales de diversa naturaleza y establecer mecanismos de rendición de cuentas hacia organismos externos. En materia de de desarrollo, por ejem compromisos con metas del milenio en temas específicos, sobre los cuales deben generar información internacional, y pueden enfrentar premios o sanciones, desde morales hasta económicas, políticas e inc

Si bien este tipo de rendición de cuentas no está tradicionalmente incluido en las clasificaciones de la l

relevante pues cabe dentro de la definición que se ha planteado y tiene consecuencias para los Estados explicaciones y sanciones.

En suma, existen seis tipos de rendición de cuentas que tienen fortalezas y debilidades, razón por la cual estén presentes en un sistema de rendición de cuentas amplio y se complementen para que se cumplan control de la gestión pública.

No obstante lo anterior, en este documento se ha considerado que el aspecto en el cual es necesario ger rendición de cuentas vertical social, debido a que el diagnóstico indica que es aquella en la cual hay ma oportunidad de incidir a través de lineamientos de política. En efecto, la rendición de cuentas vertical e mecanismos como la reelección consecutiva (Congresistas, presidente, diputados y concejales) y no co

La rendición de cuentas horizontal se encuentra consignada en la Constitución Política de Colombia de rendición de cuentas diagonal existe de manera incipiente pero exitosa, y concierne a los organismos d de un documento de política.

La rendición de cuentas interna existe en la práctica pero podría ser fortalecida a través de instruccione presidencial del sistema de gobierno colombiano, la rendición de cuentas interna la resuelve por lo gen directivo.

Finalmente, la rendición de cuentas externa es por naturaleza dependiente de cada caso, tipo de acuerdo práctico consolidar un sistema único que se pueda aplicar para todos los casos. La rendición de cuentas fortalecida a través de un documento de política y de acciones concretas de la rama ejecutiva.

A continuación se exponen las experiencias y prácticas específicas del país en todos los tipos de rendic de cuentas social.

Estado del arte de la rendición de cuentas en Colombia

Este documento de política parte del reconocimiento de los esfuerzos que se han realizado hasta ahora cuentas y está orientado a fortalecer aquellas áreas en las que se ha identificado mayor debilidad. El Cu cuentas presentados en el marco conceptual, junto con las principales muestras de cómo se han implem una breve descripción de estas prácticas.

Tabla 1. Tipos de rendición de cuentas en Colombia

Rendición de cuentas		Prácticas
i. Vertical	Electoral	Reelección consecutiva (Congresistas, presidente, diputados y concejales) Reelección no consecutiva (Alcaldes y gobernadores) Revocatoria del mandato
	Social	Veedurías Audiencias públicas Gobierno en línea Consejos Nacional y territoriales de Planeación Consejos comunales
ii. Horizontal	De equilibrio	Separación y balance de poderes constitucional Control político del Congreso Nominación y nombramiento tripartito de altos cargos de organismos de control Control Constitucional
	Asignada	Organismos de control autónomos: Contraloría y Ministerio Público
iii. Diagonal		Auditorías articuladas de la Contraloría
iv. Interna		Controles de gestión Acuerdos de gestión Consejos de ministros
v. Entre niveles territoriales		Consejos comunales
vi. Externa		Mecanismos de seguimiento a implementación de tratados internacionales (cada tratado tiene un mecanismo de seguimiento particular) Información a banca multilateral Información a ONG internacionales Sistemas supranacionales

Fuente: elaboración DEPP - DNP

i. Rendición de cuentas vertical:

a) Electoral: la rendición de cuentas vertical electoral existe para los casos en los que se permite una reelección consecutiva (Presidente de la República, los Congresistas, Diputados y Concejales) y en períodos discontinuos (para elecciones indirectas, la rendición de cuentas vertical electoral se podría ejercer a través de los partidos políticos, por la fragmentación e inestabilidad de los mismos algunos analistas (Stokes et al. 1999; Gutiérrez Sanín 2006) por lo que es recomendable continuar con el fortalecimiento de los partidos políticos.

b) Social: la rendición de cuentas social ha sido desarrollada progresivamente a través de un conjunto de prácticas de institucionalización que es importante señalar en mayor detalle que en los otros tipos de rendición de cuentas. En este documento se pone énfasis en esta para los propósitos de este documento de política. A continuación se señalan las experiencias para el caso de Colombia a lo largo de los tres componentes principales del concepto (información, diálogo y control).

En cuanto a información:

La rendición de cuentas social requiere de una actitud de transparencia en el sector público. Esto remite a la información pública o que sea de naturaleza pública, la cual debe ser de buena calidad y estar efectivamente publicada y accesible para los ciudadanos en diversos medios, para llegarle a todos los grupos poblacionales y de interés.

El proceso de la información comprende al menos tres etapas: la producción de información, la publicación y la difusión de su efectiva disponibilidad para los ciudadanos.

Gráfico 3. Esquema de manejo de la información pública

Actores que la producen	Medios de difusión	Actores que dan estándares	Medios de control
• Sectores • Entidades públicas en general	• Sistemas de información • Portales • Boletines y medios impresos	• DANE • COINFO • DNP • Archivo General • GeL • MinHacienda	• MECI • SGC • Manual GeL • Sistema de gestión documental • Pactos por la transparencia

En Colombia, las acciones para generar información y mejorar su calidad comprenden el trabajo del D. información estadística estratégica y metodologías para el aseguramiento de la calidad en su producción en cuanto a la información sobre su gestión y el cumplimiento de sus metas misionales y asociadas con el COINFO (Comité Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública), sistemas de información e interoperabilidad, entre otros.

La generación de información que alimente la toma de decisiones en materia de política pública se adelanta. La Evaluación de Políticas Públicas realiza las evaluaciones de políticas públicas que deben servir después de la formulación y el desempeño de nuevos planes y programas públicos. Así mismo, el seguimiento al Plan de Desarrollo es una fuente de información valiosa para la rendición de cuentas tanto interna como social de la gestión pública. La publicación y difusión de la información tanto de seguimiento como de evaluación fomenta la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas permanente.

El Archivo General de la Nación, por su parte, tiene lineamientos sobre la conservación de la información. El Modelo Estándar de Control Interno (MECI) establecido mediante el Decreto [1599](#) de 2005, como el Sistema establecido por la Ley [872](#) de 2003 y reglamentado por el Decreto 4485 de 2009 y el programa de gestión para manejar la información de manera que queden registros confiables y que esta sea puesta a disposición de los ciudadanos.

Igualmente, se ha avanzado en esta materia con la creación de numerosos sistemas de información para la continuación, y en particular un Sistema Nacional de Información Oficial en el marco del PRAP, aunque se plantean algunos problemas de los mismos y posteriormente algunas recomendaciones para superarlos.

- Sistema de seguimiento a metas y resultados del plan de desarrollo (Sigob - Sismeg)
- Sistema único de información de servicios públicos (SUIP)
- Sistema integral de información de la protección social
- Sistema de información de educación
- Sistema integrado de información financiera (SIIF)
- Banco de programas y Proyectos de inversión nacional (BPIN)
- Sistema de información de contratación estatal (SICE)
- Portal único de contratación (www.contratos.gov.co)
- Sistema único de información de personal (SUIP)
- Sistema único de información de trámites (SUIT)
- Formulario único territorial (FUT)
- Sistema de información para la captura de la ejecución presupuestal (SICEP).

En lo que respecta a la publicación de la información del Estado, el programa Gobierno en Línea ha contribuido a la publicación en medios electrónicos y la centralización de la información del Estado en un solo portal.

mano del Ministerio de TIC desarrolla programas para lograr la apropiación de estas tecnologías por parte del país. El Programa Internet para la rendición de cuentas es una iniciativa de transparencia y uso de TI. Finalmente, el seguimiento a la información publicada se hace por un lado en Gobierno en Línea en lo materia del Plan de Desarrollo se unifica la publicación de los avances en las metas a través del SIGOE y Políticas Públicas del DNP.

Un ejemplo territorial en materia de información pública es la iniciativa de visibilidad y rendición de cuentas, aunque existen numerosas iniciativas que requieren ser sistematizadas y divulgadas y que trascienden algunas experiencias en materia de rendición de cuentas y presupuestos participativos (en algunos casos internacional) se han dado en Medellín, Cali, Cúcuta, Manizales y otras ciudades.

También cabe señalar que el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción está promoviendo la rendición de cuentas a través de la adopción de Decretos, Ordenanzas y/o Acuerdos, en especial a través de los cuales las administraciones territoriales se comprometen a rendir cuentas y promover el control social, hacen trabajos de consulta a las comunidades.

En cuanto a diálogo:

El componente de diálogo en la rendición de cuentas se refiere a aquellas prácticas en las que las entidades entregan información a los ciudadanos y dan explicaciones y justificaciones de sus acciones, en espacios presentes con los ciudadanos. En el país se destacan las siguientes prácticas en ese sentido:

- Audiencias públicas de rendición de cuentas: reglamentadas por el artículo [33](#) de la Ley [489](#) de 2001, las entidades públicas con el fin de discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de la entidad y, en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos, que las entidades públicas entreguen información sobre su gestión a los ciudadanos y estos pueda retroalimentación. Para la realización de las audiencias públicas existe una metodología creada en ESAP en 2009, la cual constituye actualmente el estándar a seguir para todas las prácticas de diálogo. Las audiencias son monitoreadas a través de una encuesta en el Sistema único de personal (SUIP).
- Consejos comunales: son una herramienta del Gobierno nacional que existe desde 2002. Permiten el diálogo de gabinete con los gobernadores, alcaldes y la ciudadanía en las regiones, para rendir cuentas frente a ellos. De allí se derivan son monitoreadas permanentemente por la Alta Consejería para la Competitividad y el cumplimiento de compromisos, a partir de metodologías de gestión de calidad (Alta Consejería 2010).
- Consejos nacional y territoriales de planeación: son una instancia consultiva para analizar y discutir con las entidades territoriales, en la que participan el presidente, los alcaldes o los gobernadores y representantes de la sociedad civil. Tienen un gran potencial para la rendición de cuentas y la planeación participativa.

Como ejemplo territorial de buena práctica de diálogo se destaca la Feria de la transparencia (Alcaldía de Bogotá) que incluye explicación y publicidad de la información sobre la gestión de la Alcaldía.

En cuanto a incentivos:

En cuanto a fortalecimiento de capacidades de las entidades, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DAF) ha realizado talleres regionales con ejercicios didácticos sobre rendición de cuentas, dirigidos a la planta de las alcaldías municipales, con el objeto de acompañar y asesorar en metodologías participativas a las entidades territoriales, para adelantar ejercicios de rendición de cuentas.

Si bien los incentivos para que los ciudadanos pidan cuentas se relacionan parcialmente con temas de otro documento Conpes en proceso de elaboración), existen incentivos positivos en la forma de mecanismos de organizaciones que ejercen control social a algún aspecto de la gestión gubernamental, como los veedores. Los siguientes incentivos institucionales para apoyar y formar a los veedores:

El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública es un programa interinstitucional que multiplica anualmente multiplicadores regionales para formar a los ciudadanos en el control social en sus comunidades. Los documentos de consulta que sirven para el desarrollo de las capacitaciones y como guías para que los ciudadanos pidan cuentas⁽¹⁸⁾.

La Red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas fue creada en la ley [850](#) de 2003. Sus objetivos son brindar capacitación e información para fomentar el control social. La integran el Ministerio del Interior y Justicia, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el DAFP, la ESAP y los organismos de control. El liderazgo de la Contraloría General, estableció en su plan de acción un Banco de Experiencias de control social para la creación de 32 redes departamentales institucionales de control social a la gestión pública.

El Fondo para la participación y el fortalecimiento de la democracia es un establecimiento público del Ministerio del Interior y de Justicia para apoyar los ejercicios de participación⁽¹⁹⁾.

Los Comités de seguimiento a la inversión de regalías (CSIR) coordinados por la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación buscan la participación de actores públicos, privados y los ciudadanos. Son organismos autónomos que buscan el control social en cuanto a los recursos de las regalías en los departamentos y municipios que los reciben.

ii. Rendición de cuentas horizontal: en cuanto a rendición de cuentas horizontal, existe en el país un diseño de poderes y controles mutuos entre los mismos (títulos V al X de la Constitución Política). El Congreso ejerce el control político sobre el Ejecutivo. La Rama Judicial ejerce el control jurídico y constitucional sobre todas las ramas del poder público. La Corte Constitucional creada por la Constitución de [1991](#) ha tenido mucha fuerza en el ejercicio del control sobre los actos del sector público. Los informes del gobierno al Congreso, los controles de constitucionalidad y los informes de la Corte son ejemplos de este tipo de rendición de cuentas (Isaza 2009). El segundo tipo de rendición de cuentas es la rendición de cuentas a los organismos de control (Contraloría y Ministerio Público). Estos están diseñados de manera que puedan supervisar a los servidores públicos y aplicar sanciones por comportamientos indebidos.

iii. Rendición de cuentas diagonal: además de sus otras funciones, la Contraloría General ha organizado “auditorías articuladas” con organizaciones de la Sociedad Civil. Estas auditorías “son una estrategia del Control Institucional que involucra a Organizaciones de la Sociedad Civil que conocen de la entidad auditada, su área misional o el sector al que presta servicios en algunas de sus etapas” (Contraloría General de la República 2010). Se definen como la unión del control social y el control institucional, lo cual coincide bastante bien con la definición de rendición de cuentas diagonal. Esta es tal vez la única rendición de cuentas que involucra a la sociedad civil.

iv. Rendición de cuentas interna: Ha sido fortalecida durante los últimos años, de manera que existen mecanismos de control interno en acciones en la rama ejecutiva, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

Controles de gestión: se trata de ejercicios mensuales al interior del ejecutivo para promover la coordinación y el cumplimiento de objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Los controles de gestión se hacen con base en el Plan Nacional de Desarrollo que adelanta el DNP a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. La fuente de información para ello es el SIGOB, aunque en los informes de seguimiento al PND la DEPP combina información de la Contraloría (SPI), Sisconpes y SIIF, entre otros. La información de estas fuentes va a la Presidencia de la República para ser revisada y dar lugar a las acciones y planes para dinamizar el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

de gestión se adelantan desde 2002.

Consejos de Ministros Televisados: se trata de un ejercicio anual en el cual la cabeza de cada sector, M adelantan una presentación de los avances de sus respectivos sectores en función de los objetivos del C televisados se hacen con transmisión en directo por medios de comunicación y constituyen un importan medida en que se abren espacios para la

interlocución directa con la ciudadanía a través de preguntas directas de la ciudadanía por distintos me Televisados se adelantan desde 2003⁽²⁰⁾.

Acuerdos de gestión: mecanismo de seguimiento a los gerentes públicos a partir de la planeación estrat cual es concertado y permite la evaluación de su desempeño.

v. Rendición de cuentas entre niveles territoriales: como se indicó más arriba, los Consejos Comunales gobernadores rinden cuentas tanto a los ciudadanos como al Presidente de la República sobre los probl las acciones que estas adelantan para solucionarlos.

vi. Rendición de cuentas externa: la rendición de cuentas externa (internacional y supranacional) se rea una línea unificada para hablar en los diferentes foros internacionales, de forma que sería necesario est para conocer los mecanismos existentes actualmente y evaluar la conveniencia de una política específi en esta materia.

A grandes rasgos, existen mecanismos de seguimiento para la mayoría de los tratados internacionales f las organizaciones regionales, así como solicitudes de información y compromisos de la banca multilat varias ONG internacionales. En cada caso las entidades competentes tienen acciones para rendir cuenta: compromiso de que se trate, pero no hay una estructuración de la posición del país que se lleve sistemá

Esta revisión deja en claro que en el país existen iniciativas, instituciones y prácticas de rendición de c débiles que se han identificado son la rendición de cuentas diagonal, que es casi inexistente pero que d objeto en la literatura especializada no se considera conveniente desarrollar; la rendición de cuentas ex permanentemente, no está claro si se encuentra articulada o si se requieren lineamientos o directrices p último, la rendición de cuentas social.

En cuanto a esta, si bien existen prácticas y mecanismos en Colombia, estos están desarticulados, en al tienen otras debilidades; por esta razón, con la presente política el Gobierno Nacional ha decidido imp cuentas de manera que se consolide y fortalezca, para mejorar el desempeño estatal y la relación con lo

La rendición de cuentas a la ciudadanía implica un deber de las autoridades de la Administración Públi exigencias que realice la ciudadanía, por los recursos, las decisiones y la gestión realizada en ejercicio

Implica un proceso permanente a través de varios espacios de interlocución, deliberación y comunicac Administración Pública deben informar y explicar a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión en esto es, a la revisión pública y evaluación de la ciudadanía sobre la gestión.

IV. DIAGNÓSTICO

A. Problema central: inadecuadas prácticas de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a la ciudadanía.

En Colombia existen mecanismos, prácticas, disposiciones legales, espacios y experiencias de rendició

las entidades del ejecutivo, tal como fue ilustrado en el estado del arte de la rendición de cuentas. Sin embargo, vuelven inadecuadas dichas prácticas en relación con las restricciones de la información que ofrecen las escasas posibilidades de diálogo e interlocución con la ciudadanía para explicar la gestión realizada que las entidades rindan cuentas, como para que los ciudadanos las pidan e incidan efectivamente en la consecuencia que la mayoría de los ciudadanos no conozca los mecanismos disponibles, no los utilice, efectivamente en la gestión pública.

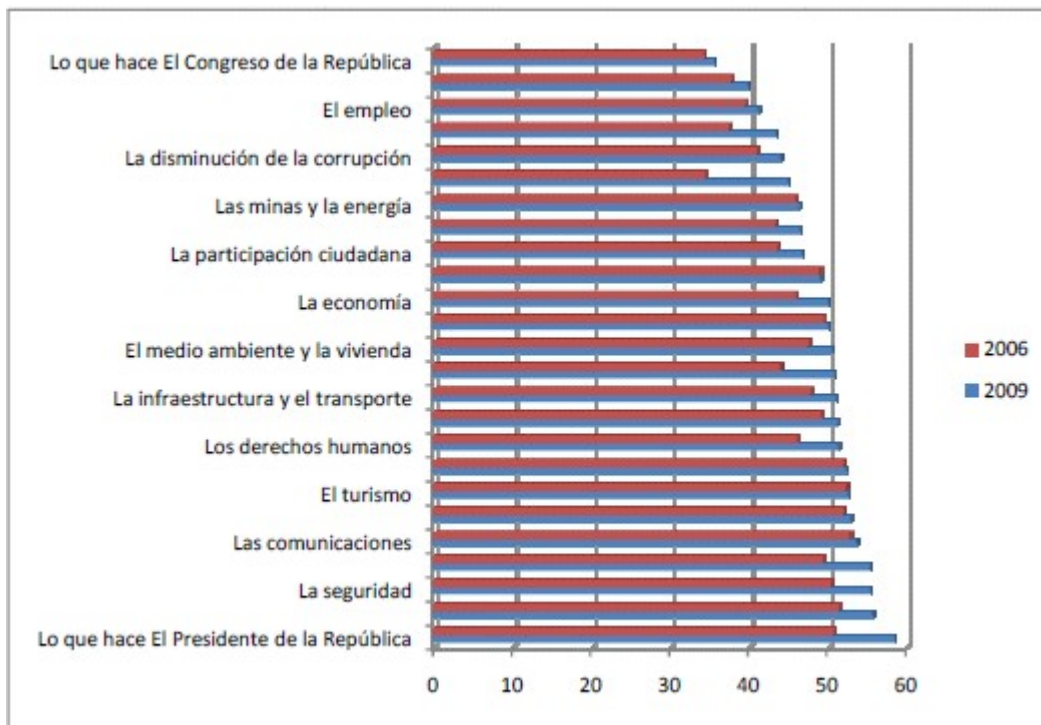
Con el objeto de contar con un diagnóstico que incluyera diversas fuentes de información, se utilizaron recursos donados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁽²¹⁾ realizada por Transparencia por talleres regionales y uno nacional, además de entrevistas a expertos; una encuesta del DNP realizada por el CNC (CNC) con recursos del Banco Mundial, con mediciones en 2006 y 2009 sobre la percepción de transparencia del Gobierno Nacional; talleres de validación realizados en diciembre de 2009 y marzo de 2010, en los cuales participaron los Departamentos Administrativos⁽²²⁾ y se utilizó una metodología participativa de discusión del árbol de objetivos, además de fuentes secundarias consultadas para efectos de elaborar este documento.

La encuesta realizada por la DEPP de DNP y el Centro Nacional de Consultoría en 2006 y 2009⁽²³⁾ muestra que de ciudadanos que perciben que el gobierno rinde cuentas con frecuencia oscilaba por sector entre 43,3% en el 2006⁽²⁴⁾, y que esta percepción ha mejorado en casi todos los sectores⁽²⁵⁾.

Los niveles departamental y municipal también mejoraron pero se mantienen en una menor frecuencia (y de 37,4 a 43,4 los segundos).

De acuerdo con esta misma encuesta, el porcentaje de ciudadanos que conoce los ejercicios de rendición de cuentas oscila entre 25% a 33%, pero si se consideran los que conocen las audiencias públicas (53% en 2006 y 63% en 2009) y las veedurías ciudadanas (40% a 47%) el panorama es menos desalentador. Las personas que participan en las veedurías en 2006 el 10% (CNC 2006; 2009). El gráfico 5 muestra algunas de estas tendencias.

Gráfico 5. Frecuencia con que el gobierno nacional rinde cuentas por tema



Fuente: DNP con datos de encuesta CNC 2009⁽²⁶⁾

Si bien este diagnóstico muestra algunas mejoras en el conocimiento y el uso de los mecanismos de rendición de cuentas, aún hay espacio para mejorar, pues alrededor del 50% de los ciudadanos o más no conocen y no utilizan los mecanismos de rendición de cuentas. Extrañar entonces que al preguntar a los ciudadanos sobre su percepción acerca de la rendición de cuentas locales rinden cuentas, el 32,5% los del Gobierno, los resultados fueran: solo el 30,8 % nacional, lo cual indica que ningún nivel de gobierno a los ciudadanos (LAPOP 2008).

En suma, el diagnóstico general del problema indica que Colombia está a mitad de camino en sus esfuerzos para mejorar la rendición de cuentas social. Se ha avanzado, pero todavía quedan muchas áreas que fortalecer. A partir de los resultados de la elaboración de este documento, en las siguientes páginas se presenta el detalle de los tres ejes problemáticos que se relacionan con los tres componentes de la rendición de cuentas: información, explicación e ir

B. Efectos del problema central

Las inadecuadas prácticas de rendición de cuentas social en la rama ejecutiva producen, principalmente, que la ciudadanía desconozca la organización, el funcionamiento y los resultados de la gestión pública; que la ciudadanía no tenga la oportunidad de evaluar, corregir y ajustar sus políticas y proyectos de acuerdo con las opiniones y los intereses de la población; que haya menos transparencia en las acciones de los gobiernos; y que la ciudadanía mantenga un nivel bajo de participación. Por ejemplo, entre el 2005 y el 2008 solo entre el 5,6% y el 9,9% de los ciudadanos colombianos asistieron a reuniones de rendición de cuentas municipales (LAPOP 2008)).

Los anteriores aspectos, con el tiempo, llevan a que se presenten las siguientes situaciones: que la ciudadanía no participe en la gestión pública y en las instituciones políticas (en Colombia, el 73% de los ciudadanos apoyan la democracia y creen que las instituciones políticas son legítimas según LAPOP 2008), que los ciudadanos limiten su participación en la gestión pública y en las instituciones políticas (el 9,6% de los ciudadanos participan en la gestión pública y en las instituciones políticas), que los ciudadanos participen de manera reducida y menos estratégica en políticas y proyectos gubernamentales (el 9,6% de los ciudadanos participan en la gestión pública y en las instituciones políticas en 2008, porcentaje que ha ido decreciendo cada año desde 2005, cuando se evaluó la participación ciudadana en la gestión pública y en las instituciones políticas).

2008); que las administraciones públicas tomen cada vez más decisiones erróneas, desperdiciando y fomentando se presenten más oportunidades para la corrupción, el clientelismo y la captura del Estado.

Finalmente, el conjunto de situaciones presentado anteriormente puede erosionar, en el largo plazo, la democracia como sistema de gobierno, en la medida en que los organismos y entidades de los gobiernos no atienden las verdaderas necesidades y preferencias de la ciudadanía, y que por consiguiente las políticas públicas se

C. Ejes problemáticos

A partir de los insumos señalados anteriormente que han sido aprovechados para la elaboración de este documento se describen los ejes problemáticos de la rendición de cuentas en Colombia.

1. Eje problemático 1: información inadecuada para los fines de la rendición de cuentas social

Los talleres regionales y nacional y las entrevistas realizadas como parte de la consultoría para este documento muestran la disponibilidad de la información pública en el país, pero se señala que no se facilita suficientemente la información general y los contenidos de la misma no responden a los intereses ciudadanos (Corporación Transparencia por Colombia).

Las principales causas asociadas con la inadecuada información para la rendición de cuentas social se señalan:

- La información que se entrega a los ciudadanos es poco comprensible

En cuanto a la claridad y simplicidad, el diagnóstico de la consultoría (Corporación Transparencia por Colombia) y la validación⁽²⁷⁾ muestran que los documentos y la información básica sobre los ciclos de gestión de las entidades no incluyen guías o explicaciones que faciliten su búsqueda y comprensión por parte de los interesados. Es muy frecuente la disposición de los ciudadanos la misma información que utilizan para fines internos, sin adecuar la presentación a la información especializada o con necesidades especiales (Talleres de validación 2009 y 2010).

Por su parte, la insuficiente estandarización de la información conduce a que una misma clase de información se encuentre en distintas entidades, o incluso en la misma entidad en diferentes períodos de tiempo, dificultándole a los ciudadanos el acceso al contenido y la posibilidad de monitorear y evaluar la gestión pública.

- La información disponible se encuentra desactualizada

La información con frecuencia se encuentra desactualizada, lo que conduce a que la ciudadanía pierda de vista la ejecución actual de las administraciones ni pueda ejercer un control social, participar o retroalimentar de manera oportuna. Esto ocurre por limitaciones en las entidades para generar, archivar, y sistematizar y principalmente por falta de recursos, problema que será tratado en el eje problemático 3.

- La información no se entrega adecuada y oportunamente ante las solicitudes de los ciudadanos

Esto se debe a problemas en el trámite de las solicitudes de información y problemas con la producción de la información. El desconocimiento de las competencias y funciones al interior y entre entidades y organismos de la rama ejecutiva y la falta de información de los ciudadanos no son respondidas de manera oportuna lo cual ha llevado a un uso ineficiente de la información. Adicionalmente, se desconocen metodologías para estructurar la información, hay malas prácticas de manejo de recursos para su generación y conservación, en particular en las entidades territoriales.

- Limitada disponibilidad de la información y barreras para que los ciudadanos accedan a la información

La disponibilidad se refiere a que la información se pueda conocer, esté sistematizada y en un formato accesible. La información producida por el Estado es de naturaleza pública, excepto la que tenga reserva o confidencialidad. Sin embargo, de una lista de documentos públicos que deberían estar disponibles para los ciudadanos, las entidades del orden nacional tienen más del 80% de los documentos en línea y el promedio es solo 30% (Corporación Transparencia por Colombia 2009a).

Las barreras culturales tienen una estrecha relación con prácticas de evasión y temores en la entrega de la administración pública y que llevan a que los servidores públicos no faciliten en tiempos y modos adecuados. Los servidores consideran que las estadísticas, datos, archivos, registros y demás documentos que manejan y producen pertenecen al Estado, por lo que restringen su divulgación de acuerdo con su criterio propio (Taller de validación 2009) en los cuales se exige el cumplimiento de todas las etapas del proceso, incluyendo la divulgación y los resultados. En algunos casos, hay un exceso de prudencia acompañada de trabas burocráticas, pero también de desconfianza en divulgar. En otras situaciones, se presentan interpretaciones de las normas de forma amplia, pero sesgada, donde las instituciones no divulguen de forma proactiva cierto tipo de información, a menos que exista una orden expresa que las obligue a divulgarla y hacerla pública.

- La información que se entrega a los ciudadanos es insuficiente e incompleta. Al respecto, en el estudio “¿Cómo es la Participación Ciudadana en Colombia?”, promovido por la Fundación Corona en el año 2002 se identificó que las encuestadas creen que el mayor obstáculo que encuentra la gente en Colombia para involucrarse en la participación ciudadana, es la falta de información. [...] La población no cuenta con la información suficiente para participar en las deliberaciones públicas, en la formulación de iniciativas y en la fiscalización de la gestión pública (Fundación Corona 2002).

2. Eje problemático 2: baja calidad del diálogo con la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas

Los procesos de consulta que se adelantaron para este documento muestran que los diferentes actores con los que la administración pública y la ciudadanía es limitado. Hay esencialmente dos espacios de rendición de cuentas: los Consejos Comunales y las Audiencias Públicas.

Con respecto a los primeros, entre agosto de 2002 y marzo de 2010 se realizaron 278 Consejos Comunales. En general, la participación de los asistentes, regularidad semanal en la realización y un mecanismo de seguimiento a las acciones del gobierno y los ciudadanos. Estos espacios de rendición de cuentas involucran como se señaló las dimensiones de gestión y territoriales.

Con respecto a las audiencias públicas coordinadas por el DAFP, es preciso reconocer que en el periodo 2007-2008 la ciudadanía pasó de ser un ejercicio inexistente en las entidades de la administración pública a convertirse en un espacio de rendición de cuentas de las entidades nacionales a través de la realización de audiencias públicas. No obstante, los asistentes son esporádicos, no tienen homogeneidad en cuanto a sus procedimientos y contenidos y no siempre es una retroalimentación de la ciudadanía ni una explicación y justificación profunda de las entidades, faltaría hacer referencia a que es más común entender la rendición de cuentas como un ejercicio unidireccional.

Transparencia por Colombia en su Índice de Transparencia Nacional encontró que para 2007-2008 el 7,3% de las entidades nacionales realizó este tipo de audiencias de rendición de cuentas. Sin embargo, el 27,3% de las entidades locales han convocado audiencias públicas de rendición de cuentas y otras las han convocado con una frecuencia inferior a la recomendada (Corporación Transparencia por Colombia 2009a; 2009b).

De cualquier manera, existen debilidades en dichos ejercicios. El número total de asistentes es inferior

según encuestas realizadas por el DAFP en 2008, incluyendo participación por tele y videoconferencia: manejan los Comités de control social a inversiones de regalías (CSIR) sobre control social de las regalías de ciudadanos de esos municipios participan en los CSIR) (Corporación Transparencia por Colombia 2009a).

Llama la atención el resultado de los seis (6) talleres regionales realizados por la Corporación Transparencia por Colombia “Asistencia Técnica y Metodológica en la Formulación de una Política de Estado Transversal y Participativa en Colombia”, entre el 20 de abril y el 22 de mayo en las ciudades de Arauca, Bogotá, Cartagena, Medellín y Pereira. Allí se ve que las audiencias públicas “se ven principalmente como mecanismos de propaganda de los gobernantes y de explicación de la gestión y de acatamiento a los principios de la democracia participativa” (Corporación Transparencia por Colombia 2009a).

En tal sentido, se han identificado las siguientes causas asociadas con una baja calidad del diálogo con los ciudadanos:

- Las explicaciones, en los ejercicios de rendición de cuentas son poco comprensibles para los diferentes grupos de ciudadanos.

Esta situación se presenta porque en la gran mayoría de los ejercicios se presenta una gran cantidad de información presentada que tiene los mismos problemas discutidos en la sección anterior: es compleja y poco entendible y porque está saturada de números y cifras agregadas, poco asimilables y entendibles para la población. Este tipo de presentación de la información, lo que dificulta e impide una explicación clara y confiable de los hechos.

- Poca pedagogía para adelantar los ejercicios de rendición de cuentas. Previamente a la realización de los ejercicios de rendición de cuentas no existe mucha comunicación entre las entidades y los ciudadanos, y las primeras no explican bien el proceso de este tipo de ejercicio. Los espacios de diálogo suelen ser aburridos y poco dinámicos, donde los ciudadanos comunes (Taller de validación 2009).
- Explicaciones sesgadas o incompletas en los ejercicios de rendición de cuentas. Se identifica que en los ejercicios de rendición de cuentas son sesgadas o incompletas, pues, como se ha mencionado, muchos escenarios no se abordan temas sensibles y polémicos o de gran interés para el público, se determinan temas de la gestión pública, o se hace un excesivo énfasis en procesos y tareas, sin explicar los impactos de la gestión pública en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía u otros temas (Corporación Transparencia por Colombia 2009a; Taller de validación 2009).

El indicador correspondiente a audiencias públicas del índice de transparencia nacional 2007-2008 tiene una baja calidad debido a la calidad de los ejercicios, pues pocas entidades (entre el 8% y el 27%) presentan la información como presupuesto ejecutado, contratación, cumplimiento de metas, programas, proyectos y recursos humanos (Corporación Transparencia por Colombia 2009a).

- Pocas posibilidades para que la ciudadanía opine y retroalimente a las entidades. El componente de carácter bidireccional implica que los ciudadanos deben tener la capacidad efectiva de responder a la administración pública, pero en Colombia este no siempre es el caso. En general, los escenarios son asimétricos y no propician el diálogo, solo la entrega unilateral de información seleccionada por la entidad. En los espacios se permite la participación del público, esta es restringida, debe atenerse a la agenda de la entidad, no permite un cuestionamiento de fondo de las acciones públicas ni una necesidad de justificación y retroalimentación (Taller de validación 2009).
- Las convocatorias a los ejercicios de rendición de cuentas son restringidas (en publicidad y en público).

Esto se debe, ya sea a que no se utilizan medios masivos para la convocatoria, o a que se hace una selección de espacios sin la suficiente capacidad de aforo. La transmisión por televisión de algunos ejercicios de rendición de cuentas también es limitada.

algunas audiencias públicas, es una solución para aumentar el público al que le puede llegar el ejercicio balancear con la posibilidad de interacción y diálogo, que se ve limitada a los asistentes y al uso de llar

Los anteriores factores, que han sido identificados por los participantes en talleres regionales, nacional elaboración del documento, hacen necesarias acciones para mejorar el diálogo con la ciudadanía en la

3. Eje problemático 3: limitados incentivos para la rendición de cuentas

El componente de sanción e incentivos es el que está menos desarrollado, pues los ciudadanos cuentan información y explicaciones (básicamente el derecho de petición y la tutela) y menores aún para sanción desempeño del Estado. Se recurre por lo general a los organismos de control y mecanismos judiciales positivos para la rendición de cuentas y para el comportamiento debido de los servidores públicos son los problemas ya señalados en los otros ejes problemáticos. Este eje problemático se divide en dos: 3a) públicas rindan cuentas y 3b) los incentivos para que los ciudadanos pidan cuentas.

3a) Limitados incentivos para que las entidades rindan cuentas

Las principales causas asociadas a este eje se señalan a continuación:

- Vacíos normativos e institucionales para la rendición de cuentas social en Colombia

El marco normativo que conlleva la obligatoriedad de rendir cuentas está muy disperso en múltiples no seguimiento y aplicación (Corporación Transparencia por Colombia 2009a). Adicionalmente, existen e afectar la calidad de la rendición de cuentas. Entre los más importantes se destacan la carencia de oblig a la oferta de información y explicación a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública; la pr discreción de las entidades la aplicación y puesta en marcha de una gestión pública participativa; la car de cuentas con respecto al universo de espacios de participación ciudadana, y la ausencia de instrumen ciudadanos y sus organizaciones en la relación con los servidores públicos y gobernantes (Corporación

- Inadecuado reconocimiento del alcance y utilidad de la rendición de cuentas social por parte de las

La mayoría de servidores públicos desconocen las instancias que por ley tienen los ciudadanos para pa nunca son activadas ni les son asignados recursos ni esfuerzos institucionales. Muchos servidores públ rendición de cuentas son inútiles e improductivos; desgastantes en términos de esfuerzos y tiempos; de sociedad civil; y que algunos están cooptados por personas que buscan un beneficio personal e individi colectivo.

Las posibilidades que tienen las administraciones públicas de informar y comunicarse con los ciudadar entidades no hacen esfuerzos importantes y sostenibles por crear o institucionalizar nuevos espacios qu población, dado que no tienen incentivos para someterse a control y por el contrario esto les puede resi de sanción y crítica.

Esto se debe en ocasiones al miedo a posibles sanciones derivadas de la exposición a la crítica, produc de la importancia de la rendición de cuentas y de los derechos de los ciudadanos. Se relaciona también política de entregar toda la información a los ciudadanos, que igualmente refleja el olvido acerca del ca no sea de reserva.

- Los diseños y desarrollos institucionales de las entidades no permiten aprovechar adecuadamente el control social

Inicialmente, se había identificado como una de las causas de la inexistencia de incentivos para la rendición de cuentas la limitación o inexistencia de recursos (humanos, técnicos, financieros, incluso el tiempo), sin embargo, en el taller realizado en marzo de 2010, el grupo de trabajo precisó que en lugar de recursos limitados o inexistente, el problema es el aprovechamiento de los mismos o no priorización del gasto para efectos de la rendición de cuentas sociales.

De acuerdo con lo anterior, se hizo evidente que los actuales esquemas organizacionales, al interior de las entidades, no permiten aprovechar los recursos existentes, toda vez que carecen de sistemas de control interadministrativa y de la definición clara de responsables al interior de las entidades para gestionar los recursos.

3b) Limitados incentivos para fomentar que los ciudadanos pidan cuentas

La relación que existe en la rendición de cuentas implica que la responsabilidad no está solamente en los ciudadanos que deben exigir cuentas a las autoridades e incentivarlas a ser más transparentes. Los ciudadanos también tienen la responsabilidad de participar. Hay tres razones por las cuales los ciudadanos no siempre piden cuentas a la administración pública: la falta de información, la falta de incentivos y la falta de recursos. Se incidirá a través de incentivos:

- Bajo reconocimiento, al interior de las entidades, del derecho de la ciudadanía a ejercer el control social

Aunque efectivamente existe el mecanismo del derecho de petición y la tutela para garantizar el derecho de acceso a la información, como la acción de cumplimiento, se trata de procedimientos que desgastan a los ciudadanos y a las organizaciones. Los ciudadanos no conocen la gestión pública, y que terminan por desestimular y bloquear los esfuerzos de control social. Los recursos no fueron creados con el fin del control social en mente. Los ciudadanos no cuentan con instituciones que garanticen el derecho de información, participación y solución de los conflictos que se presenten.

- Desconocimiento de los mecanismos e instancias de control social por parte de la ciudadanía

Esta situación conduce a que los espacios de rendición de cuentas no sean lo suficientemente aprovechados, lo que impide al ciudadano construir un diálogo informado con las entidades de la administración pública, como la presión política. (Corporación Transparencia por Colombia 2009a). Otras razones invocadas por los ciudadanos para no pedir cuentas de rendición de cuentas incluyen la falta de tiempo, el desinterés, la baja legitimidad de las instituciones y frente a los demás (LAPOP 2008).

- Insuficiente apoyo a los ciudadanos para que realicen petición de cuentas La realización de una petición de cuentas requiere una adecuada petición de cuentas por parte de la ciudadanía. En tal sentido, es evidente que las entidades públicas brindan para propiciar el encuentro de los ciudadanos interesados en ejercer control social. Sin embargo, como se ha señalado, se entiende la petición de cuentas como una actividad negativa y no como una actividad positiva. Los ciudadanos no tienen reservas frente al incentivo hacia los ciudadanos que la realizan.

Adicionalmente, en las entidades de la rama ejecutiva no se reconoce el esfuerzo de personas naturales que adelantan labores de control social en pro del beneficio de sus comunidades. En el taller de validación participaron asistentes una preocupación con respecto a las amenazas a la seguridad de las personas que realizan control social de la ley.

V. OBJETIVOS

A. Objetivo central: consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecuti

A partir del anterior diagnóstico, la política tiene como objetivo central consolidar la rendición de cuentas permanente que comprenda tanto la oferta de información clara y comprensible como espacios institucionales de las decisiones, acciones y resultados en el ciclo de la gestión pública (planeación, presupuestación, ejecución, evaluación e igualmente la política busca aumentar sustancialmente el número de ciudadanos y organizaciones que rend

La rendición de cuentas se suele entender únicamente como los ejercicios periódicos tales como audiencias públicas. La política busca que se amplíe esa visión y que la rendición de cuentas a la ciudadanía se convierta en un proceso permanente, que se realiza a través de diferentes espacios de encuentro con la ciudadanía (mesas de trabajo, consejos comunitarios, etc.) y se apoya en diferentes medios (basados en TIC y presenciales, en medios digitales y orales y escritos), una actitud de transparencia y apertura en el sector público, y que finalmente se llegue a una cultura entre los servidores públicos que transforme las relaciones con los ciudadanos.

Para esto, la política pretende ante todo la coordinación, la continuidad y el desarrollo de las iniciativas identificadas, la potenciación de las iniciativas en los otros tipos de rendición de cuentas mencionados y el fortalecimiento en materia de rendición de cuentas interna y externa.

Como objetivos transversales se encuentran la articulación y complemento del marco normativo existente y la institucional que permita la adecuada implementación de la política. Articular el marco normativo para agrupar todo el conjunto de iniciativas que individualmente han tendido a garantizar que la Rendición de cuentas sea una relación Estado-sociedad.

B. Objetivos de largo plazo

En el largo plazo se espera que a través de una mejora cualitativa y cuantitativa de los ejercicios de rendición de cuentas los gobiernos territoriales, la ciudadanía conozca la organización, el funcionamiento y los resultados de las administraciones públicas tengan la oportunidad de evaluar, corregir y ajustar sus políticas y proyectos de manera directa con la población; que haya más transparencia en las acciones de los gobiernos, y que la ciudadanía participe en los asuntos públicos.

Igualmente se busca que la ciudadanía confíe cada vez más en la gestión pública, sin dejar de participar en cada vez mayor de políticas y proyectos gubernamentales, que los gobiernos y las entidades tomen cada vez más en cuenta el gasto y la inversión pública, y que haya cada vez menos oportunidades para la corrupción, en suma, se espera construir una cultura de la rendición de cuentas en el país, en la cual tanto servidores públicos como ciudadanos tengan derechos y deberes en esa materia y tengan una relación constructiva y transparente que redunde en una mejora de calidad, si bien estos objetivos dependen de otros medios adicionales.

En particular, la rendición de cuentas social fortalece la relación entre los ciudadanos y el Estado, el control del sector público, el interés por la participación y la responsabilidad de estos en la elección y el control de los gobiernos.

Finalmente, mejores ejercicios de rendición de cuentas también producirán en el largo plazo que los ciudadanos vean a la democracia como sistema de gobierno, que aumente la legitimidad de las instituciones públicas, que la política considere permanentemente las verdaderas necesidades y preferencias de la ciudadanía, desarrollando y ejecutando políticas más eficientes, y que se construya y fortalezca día tras día el Estado Social de Derecho gracias al amplio cumplimiento de sus deberes y derechos.

C. Objetivos Específicos

i. Objetivo específico asociado al eje problemático 1: mejorar los atributos de la información que se en

Mejorar los atributos de la información relevante para los fines de la rendición de cuentas supone 5 acciones que deben ser fácilmente accesibles por la ciudadanía, la información debe hacerse comprensible y atender a los temas de interés, estar actualizada, pues debe poder representar el presente del fenómeno que registra. Tercero, la información debe entregarse a la ciudadanía en un plazo conveniente para sus intereses. Cuarto, la información debe estar disponible para la comunicación privilegiada por los ciudadanos. Y quinto, la información debe ser completa, esto es, de todas las etapas de la gestión pública.

Tabla 2. Objetivos específicos para mejorar los atributos de la información

Objetivo	La información pública relevante para los fines de la rendición de cuentas es...
Mejorar los atributos de la información que se entrega a la ciudadanía	1.1 Comprensible , pues cuenta con un lenguaje y una presentación que facilitan su comprensión.
	1.2 Actualizada , pues refleja el comportamiento presente de los fenómenos que describe
	1.3 Oportuna , pues se entrega a la ciudadanía en plazos convenientes
	1.4 Disponible , pues es accesible a través de diversos medios
	1.5 Completa , pues contiene todos los datos relevantes para los ciudadanos

Fuente: DNP

La necesidad de hacer comprensible la información requiere de dos líneas de acción. Por un lado, la aplicación de este manual establece criterios para la exposición de la información pública en línea, su implementación debe ser eficiente a la información que contienen los portales web del Estado colombiano y pública.

Por otro lado, se requiere la elaboración de un Manual de Rendición de Cuentas que establezca criterios siguiendo criterios que favorezcan la claridad del lenguaje, y de lineamientos para garantizar que la información sea de uso obligatorio y se lo actualización de la información se establecerá también en el manual mencionado.

Para garantizar la oportunidad de la información se buscará que esta sea entregada a la ciudadanía en un tiempo oportuno. Este objetivo debería redundar en un mecanismo de seguimiento a las solicitudes de información realizadas, el modelo del Ministerio de Minas y Energía en cuanto a seguimiento a derechos de petición, el cual incluye la toma de decisiones para mejorar la relación con los ciudadanos.

Finalmente, la información será completa en la medida en que las agencias del Estado reconozcan la importancia de la información, la periodicidad con que dicha información se debe actualizar e interioricen la función de producción de la información.

Para este objetivo juega un rol fundamental la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información (Coinfo), la cual tiene entre sus objetivos "definir las estrategias y programas para la generación de información, tendientes a eliminar la duplicidad de solicitud de información o la solicitud de información innecesaria".

"Generar los escenarios adecuados que permitan a los ciudadanos tener acceso a la información necesaria para la administración pública y para que puedan ejercer un efectivo control social"(Decreto 3816 de 2003, art

Adicionalmente, el programa Gobierno en Línea tiene un mandato y unos objetivos en materia de información. En la articulación con este programa se hará aprovechando que la cuarta fase del gobierno en línea, la democracia, de acuerdo con la estrategia en curso, de manera que las entidades públicas deben tener para esa fecha la capacidad de informar a los ciudadanos por medio de TIC y la posibilidad de establecer también un diálogo con estos de manera virtual.

La Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del DNP adelantará acciones de difusión de la información, las evaluaciones de las políticas públicas y otra información relacionada con la rendición de cuentas.

ii. Objetivo específico asociado al eje problemático 2: fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la rama ejecutiva y los ciudadanos

Aparte de informar, la rendición de cuentas requiere la explicación y justificación de la gestión pública. La rendición de cuentas del Estado y los ciudadanos es, pues, una prioridad de ésta política. La estrategia de fomento del diálogo y la retroalimentación se desglosa en la siguiente tabla.

Tabla 3. Estrategias para fomentar el diálogo

Objetivo	En los ejercicios de rendición de cuentas se garantizan...
Fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la rama ejecutiva y los ciudadanos	2.1 Explicaciones comprensibles en su lenguaje y su exposición
	2.2 Procedimientos organizacionales claros y favorables al diálogo
	2.3 Explicación de temas relevantes para los fines de la rendición de cuentas
	2.4 Diálogos de doble vía y retroalimentan la gestión pública
	2.5 Convocatorias amplias y frecuentes

Fuente: DNP

Para garantizar que los ejercicios de rendición de cuentas sean comprensibles es necesario que el Manifiesto Nacional para adelantar procesos de rendición de cuentas, como complemento de la cartilla “Audiencias de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía”. El modelo de un ejercicio de rendición de cuentas debe incluir información sobre las convocatorias, el tipo de escenarios en los que se deben realizar las jornadas, las reglas del juego al interior de las entidades, los lineamientos metodológicos para que las entidades identifiquen sus interlocutores claves y grupos de interés para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Ahora, garantizar la relevancia de los temas tratados en los ejercicios de rendición de cuentas requiere que se agende dentro de dichos ejercicios y que se tenga en cuenta su opinión en la definición de los procedimientos y la metodología mencionada.

Un espacio verdaderamente deliberativo, que permita que la gestión pública se retroalimente del diálogo y la retroalimentación de acciones adicionales.

Primero, promover comportamientos proactivos de los servidores públicos frente a las demandas ciudadanas. Segundo, esto se complementa con una planificación de las jornadas de rendición de cuentas, organizadas de manera que permitan a los ciudadanos tener acceso a la información necesaria para la administración pública y para que puedan ejercer un efectivo control social.

encuentros presenciales y no presenciales que garanticen la interlocución y deliberación entre la administración y la ciudadanía, ser publicitadas ampliamente y con plazos suficientes para que la ciudadanía esté preparada, de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública (DAFP). La convocatoria de veedores ciudadanos y otras organizaciones sociales a estos espacios de diálogo.

Se podrán diseñar mecanismos de seguimiento a los compromisos adquiridos en el espacio de rendición de cuentas en los Consejos Comunales o el utilizado por el Ministerio de Minas y Energía, lo cual se propondrá en el Ministerio del Poder Popular para el Poder Ciudadano.

iii. Objetivo específico asociado al eje problemático 3a: generar incentivos para que las entidades públicas rindan cuentas.

Más allá de la buena voluntad de los servidores públicos para rendir cuentas, la presentación de informes, la toma de decisiones, y los incentivos negativos derivados de una mala gestión son una realidad reglada implícita en la ley. Por ello se hace necesario difundir la legislación vigente y apoyarse en esta para promover comportamientos adecuados en los procesos de rendición de cuentas. La expedición de directrices y normas adicionales puede complementar la legislación en materia de rendición de cuentas.

En el mismo sentido, es preciso mejorar el reconocimiento a la importancia de la rendición de cuentas, mediante capacitaciones a los servidores públicos, e incentivar a quienes adelantan procesos adecuados de rendición de cuentas, como la experiencia del Banco de Éxitos y el premio de alta gerencia de la Administración Pública para crear una cultura de rendición de cuentas exitosa. Finalmente, se debe garantizar que la difusión de información y la explicación de la gestión pública sea clara para su implementación.

iv. Objetivo específico asociado al eje problemático 3b: generar incentivos para que los ciudadanos participen en la gestión pública.

Los objetivos tendientes a cualificar y cuantificar la rendición de cuentas dependen de que los ciudadanos participen en la gestión pública. Sin una ciudadanía con poder no tiene sentido diseñar una política para que el Estado rinda cuentas. Por lo tanto, generar incentivos para que los ciudadanos rindan cuentas es un objetivo estratégico de ésta política pública, que será liderada por la comisión intersectorial que la liderará.

Por un lado, ello implica potenciar la participación política de los ciudadanos, cuestión de la que se encarga el Ministerio del Poder Popular para la Participación Política. Por otro lado, se puede incentivar la petición de cuentas si se promocionan los mecanismos existentes, ya que una de las razones por las cuales los ciudadanos no participan en estos es el desconocimiento de los mecanismos. La capacitación y difusión son las principales herramientas para este objetivo.

Para enfrentar el problema de conocimiento de los ciudadanos sobre los mecanismos y espacios de rendición de cuentas, se promoverá la difusión y promoción en medios de comunicación y medios virtuales.

De la misma manera se busca apoyar y promover las iniciativas ciudadanas existentes en materia de participación política, para incentivar la continuidad de estas y el surgimiento de nuevas iniciativas. Esto se puede hacer mediante eventos y otros gestos que demuestren una valoración positiva de estos esfuerzos desde el Estado y que fomenten el diálogo.

Tabla 4. Objetivo 3: incentivos

Objetivo	Los incentivos para las entidades y los ciudadanos se concretan en...
Generar incentivos para la rendición de cuentas	La articulación del marco normativo en materia de rendición de cuentas y su difusión
	El reconocimiento del alcance y la utilidad de la rendición de cuentas
	El fortalecimiento del marco institucional
	La formación de ciudadanos en petición de cuentas
	El apoyo a iniciativas ciudadanas de control social

Fuente: DNP

VI. PLAN DE ACCIÓN

Este plan de acción se apoya en los actores que participaron en la elaboración del documento (DAFP, Interior y de Justicia, el DANE y la ESAP. Las demás entidades del orden nacional que participaron en los talleres comprometieron a seguir los lineamientos propuestos, pero para ellas solo se presentan recomendaciones. Para las entidades territoriales, los lineamientos de este documento constituyen simplemente una guía que podrá ser adaptada a la realidad local.

Como primer elemento del Plan de Acción, se propone la conformación de una comisión interinstitucional política, dado que el principal planteamiento de esta es la necesidad de coordinar acciones que ya se están implementando y metodologías existentes y en general hacer una gestión de promoción de la rendición de cuentas que quede en cabeza de una sola entidad u órgano, pues ninguno tiene el alcance para cumplir ese papel de liderazgo.

Esta comisión estará conformada por el Programa Presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, en nombre de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Administrativo de la Función Judicial, para coordinar a las entidades públicas del orden nacional en la ejecución del plan de acción, asegurarse de la rendición de cuentas y transferir a las entidades del orden territorial las recomendaciones pertinentes para la rendición de cuentas a los ciudadanos. Su operación se definirá en la primera reunión que realicen las entidades conformadoras de la comisión. Esta propenderá por incluir el tema de rendición de cuentas en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo y garantizar la continuidad del tema durante la ejecución del plan de acción. Así mismo, explorará el diseño de incentivos para la rendición de cuentas de los ciudadanos.

La primera línea de acción de esta política es la coordinación de las iniciativas ya existentes en materia de rendición de cuentas y asegurar su continuidad. Todas las prácticas y espacios de rendición de cuentas que se han ido desarrollando deben seguir adelantando, fortalecerse y coordinarse entre sí. En este sentido, la Comisión que se crea para liderar estas acciones y procurar aumentar el diálogo y la coordinación entre diferentes entidades y sectores.

Igualmente, identificar los estándares que debe tener una adecuada rendición de cuentas social y se enuncian en el documento que las entidades públicas los apliquen.

En cuanto a acciones concretas se destacan las siguientes:

En el objetivo de información, se propone la elaboración de un Manual de Rendición de Cuentas, que contenga las recomendaciones señaladas en este documento sobre las características que debe tener un adecuado proceso de rendición de cuentas.

adicionales que se han identificado en los materiales citados.

En segundo lugar, la ESAP, en coordinación con el DAFP y desde las acciones misionales de asistencia, diseño, implementación y seguimiento de un Sistema de Información para la Rendición de Cuentas, qu acciones promovidas a nivel interinstitucional. La actividad se orienta con énfasis al fortalecimiento de de estrategias y metodologías en el ámbito de la asistencia técnica para la gestión pública en los órdenes

Se adelantarán acciones de difusión de información sobre la gestión pública, en particular del Plan Nacional de actualización del sistema de seguimiento a la gestión y difusión de las evaluaciones de políticas públicas de un centro de documentación virtual en el cual se deberá incluir una ruta de la petición de cuentas para presentar derechos de petición y solicitar espacios de diálogo con la administración pública. Se hará una estadística producida por las entidades y se difundirá.

Igualmente, se abrirán espacios de divulgación en medios de comunicación impresos y audiovisuales para acceso a las publicaciones virtuales.

Para fortalecer la generación de información habrá un proyecto de fortalecimiento de la capacidad estatal para garantizar una respuesta oportuna se creará una directriz sobre el seguimiento a derechos de petición.

En el objetivo de diálogo, se coordinará la estandarización, difusión, aplicación y perfeccionamiento de los espacios de diálogo con los ciudadanos. Los lineamientos para los espacios de diálogo se encuentran desarrollados en la Cartilla de la Rendición de Cuentas, por lo cual un adecuado diálogo entre la administración pública y los ciudadanos se garantiza a través de un mejoramiento continuo y difusión. Se expedirán directrices en este sentido y para asegurar la aplicación de la metodología que esté contenida en el Manual mencionado en el punto anterior que complementará la cartilla. También se hará la divulgación de esta metodología.

Para contribuir con este propósito, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, tendrá la responsabilidad académica para fomentar el conocimiento y la práctica de una cultura de la Rendición de Cuentas y el control ciudadano y el control social, mediante la oferta de programas de capacitación, el incentivo de la inversión en espacios permanentes de divulgación de las acciones que se adelanten.

También promoverá la realización de foros ciudadanos y un observatorio ciudadano de ejercicios de rendición de cuentas y de percepción ciudadana sobre la gestión pública en particular en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo.

En el objetivo de incentivos, en lo relativo a las entidades públicas se propone la inclusión del tema de la rendición de cuentas y el premio de alta gerencia de la administración pública, para motivar a un mejor desempeño de las entidades y las capacitaciones a las entidades territoriales para mejorar sus capacidades y se expedirán directrices para las obligaciones en cuanto a rendición de cuentas y vean la necesidad de cumplir con las mismas.

Los incentivos para fomentar que los ciudadanos pidan cuentas serán en particular espacios de apoyo y social, tales como foros ciudadanos y eventos de la rendición de cuentas y la búsqueda de alianzas con el sector privado; fomento de iniciativas de control social; una estrategia de capacitación a la ciudadanía para la petición de cuentas y percepción ciudadana sobre la rendición de cuentas para que el gobierno pueda retroalimentar sus prácticas con los ciudadanos.

El anexo 4 contiene el Plan de acción completo con todas las acciones, indicadores y recursos asociados.

VII. FINANCIAMIENTO

De acuerdo con las acciones propuestas en el plan de acción, las implicaciones presupuestales son baja énfasis al concepto de rendición de cuentas a través de los proyectos de inversión relacionados con este tienen programados.

Las actividades adicionales que se proponen y que implican esfuerzos adicionales a los que ya se tenía

- Un manual de rendición de cuentas que establezca los lineamientos para un adecuado proceso de re
- El diseño, implementación y seguimiento de un Sistema de Información para la Rendición de Cuen diferentes acciones promovidas a nivel interinstitucional.
- Un centro de documentación virtual con información sobre rendición de cuentas y una com disposición de los ciudadanos y vinculado al Portal Único del Estado colombiano, con recursos del y Fortalecimiento de la Democracia, del Ministerio del Interior y de Justicia.
- Una encuesta de percepción ciudadana sobre el Plan de Desarrollo, que se hará con cargo al información pública, seguimiento y evaluación para la gestión por resultados en Colombia del DNI
- Incluir en convocatoria para Banco de Éxito y Premio de Alta Gerencia una categoría sobre rei recursos de funcionamiento del DAFP.
- Promover una estrategia de capacitación a la ciudadanía para la petición de cuentas a través de la Veedurías Ciudadanas con recursos de funcionamiento y de inversión del DAFP.
- Un módulo de percepción ciudadana sobre la rendición de cuentas aplicado en una encuesta del p DANE, con recursos destinados a este proyecto.

Tabla 5. Recursos por objetivo y por responsable

Finandamiento	Funcionamiento				Inversión			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Por Componentes de la Política:								
1. Mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos	\$ 5,0	\$ 80,0	\$ 1,0	\$ 1,0	\$ 708,0	\$ 945,0	\$ 1.021,0	\$ 1.027,5
2. Fomentar el diálogo con los ciudadanos, la explicación y la retroalimentación en la rendición de cuentas	\$ 33,0	\$ 58,0	\$ 58,0	\$ 52,0	\$ 20,0	\$ 911,0	\$ 945,0	\$ 992,0
3. Generar incentivos para la rendición de cuentas	\$ 80,0	\$ 229,0	\$ 171,0	\$ 171,0	\$ 250,0	\$ 251,5	\$ 503,0	\$ 188,0
Transversal	\$ 5,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 30,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 0,0
Total	\$ 123,0	\$ 367,0	\$ 230,0	\$ 224,0	\$ 934,0	\$ 1.891,5	\$ 2.143,0	\$ 1.831,0
Por Entidades y Proyectos de Inversión:								
DNP					\$ 516,0	\$ 1.653,5	\$ 1.444,0	\$ 1.511,0
PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA					\$ 504,0	\$ 1.611,0	\$ 1.444,0	\$ 1.511,0
ASISTENCIA TÉCNICA ESTUDIOS Y CONSULTORIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO					\$ 12,0	\$ 42,5	\$ 0,0	\$ 0,0
DAFP	\$ 112,0	\$ 341,0	\$ 223,0	\$ 223,0	\$ 80,0			
CAPACITACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN, DIFUSIÓN Y MEDICIÓN E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PÚBLICO, CONTROL INTERNO, RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES Y CALIDAD Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL EN EL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL					\$ 80,0			
Mininterior	\$ 5,0	\$ 20,0	\$ 1,0	\$ 1,0				
DANE					\$ 328,0	\$ 227,0	\$ 699,0	\$ 320,0
LEVANTAMIENTO, RECOPIACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON ASPECTOS CULTURALES Y POLÍTICO NACIONAL							\$ 345,0	
LEVANTAMIENTO RECOPIACIÓN Y ACTUAL INFORMACIÓN PLANIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN ESTADÍSTICA A NIVEL NACIONAL					\$ 328,0	\$ 227,0	\$ 354,0	\$ 320,0
PPLC	\$ 6,0	\$ 6,0	\$ 6,0	\$ 0,0	\$ 10,0	\$ 11,0	\$ 0,0	\$ 0,0
IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA IDENTIFICACIÓN, INVESTIGACIÓN, SANCIÓN Y DISMINUCIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA					\$ 10,0	\$ 11,0	\$ 0,0	\$ 0,0
ESAP					\$ 74,0	\$ 216,0	\$ 326,0	\$ 376,5
ADECUACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA ENTIDADES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL / IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA LA CAPACIDAD INVESTIGATIVA					\$ 74,0	\$ 216,0	\$ 326,0	\$ 376,5
Total	\$ 123,0	\$ 367,0	\$ 230,0	\$ 224,0	\$ 934,0	\$ 1.891,5	\$ 2.143,0	\$ 1.831,0
Nota: cifras en millones de pesos corrientes								

Fuente: DNP.

VIII. RECOMENDACIONES

El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, la República, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política

1. Solicitar a todas las entidades del nivel central que cumplan con los compromisos planteados en el presente documento y recojan las experiencias acá mencionadas para replicar las buenas prácticas de rendición de cuentas.
2. Sugerir lo anterior a las entidades descentralizadas del orden nacional, a las entidades territoriales y a las que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público.
3. Avalar la conformación de una Comisión del que harán parte el DNP, el DAFP y el PPLC, para liderar la continuidad y coordinación de las prácticas de rendición de cuentas que se han identificado en el documento y en la primera reunión su forma de funcionamiento.
4. Solicitar a todas las entidades del nivel central que adopten la metodología del DAFP y la ESAP (2010) "Administración Pública 4, "Audencias públicas en la ruta de la rendición de cuentas a la ciudadanía de Bogotá" y los ejercicios de rendición de cuentas que se hacen de manera oral, ya sea presencialmente y/o a través de medios electrónicos.

5. Sugerir lo anterior a las entidades descentralizadas del orden nacional, a las entidades territoriales y a las entidades que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público.

6. Solicitar al DAFP que:

a. elabore y difunda un Manual de Rendición de Cuentas que contenga los lineamientos que debe tener el sistema de cuentas social,

b. incluya en la metodología para la rendición de cuentas nuevos lineamientos para que los ciudadanos tengan temas a tratar en los ejercicios de rendición de cuentas y para que se mejoren los estándares de la rendición de cuentas internacionales,

c. realice el seguimiento anual a los ejercicios de rendición de cuentas,

d. promueva en coordinación con el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción y entidades de experiencias piloto, de foros o feria de la rendición de cuentas,

e. incluya en el banco de éxitos y el premio de alta gerencia una categoría sobre rendición de cuentas,

f. incluya a través del MECI indicadores de seguimiento a la rendición de cuentas,

g. promueva una estrategia de capacitación a la ciudadanía para la petición de cuentas y el ejercicio del control institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas,

7. Solicitar al DANE que:

a. Continúe adelantando el proyecto de fortalecimiento de la capacidad institucional en la producción de estadísticas territoriales,

b. realice y difunda un mapa con la oferta de información estadística producida por las entidades públicas,

c. incluya un módulo de la percepción de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas del gobierno en los indicadores estadísticos políticos y culturales del DANE.

8. Solicitar al DNP que:

a. realice periódicamente una encuesta de percepción ciudadana sobre la gestión pública, en particular sobre la rendición de cuentas,

b. incluya en el próximo PND los lineamientos que se presentan en este documento para consolidar la rendición de cuentas a los ciudadanos,

c. continúe desarrollando capacitaciones a las entidades territoriales sobre la organización y funcionamiento de la gestión pública territorial,

d. estudie la viabilidad y necesidad de diseñar lineamientos de política o normas relacionadas con otros temas mencionados en este documento.

9. Solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia que realice la compilación y publicación del marco nacional de cuentas en el país y que lo difunda a través de un centro de documentación virtual que se encuentre en un lenguaje comprensible para el ciudadano.

10. Solicitar al DAFP que, en coordinación con el Programa de Lucha Contra la Corrupción elabore, en los principales aspectos que deba contener un adecuado proceso de rendición de cuentas, con el fin de que la ejecutiva puedan contar con una herramienta práctica para adelantar y verificar el avance de dichos procesos.

11. Solicitar a la ESAP que cree:

a. un sistema de Información para la Rendición de Cuentas, que permita articular e integrar las diferentes entidades interinstitucional

b. espacios de divulgación en medios impresos, televisión (programa institucional / teleconferencias), y otros medios de divulgativos.

c. una oferta Institucional de Capacitación sobre Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Corrupción, y virtual, con el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC.

12. Solicitar a las Entidades que hacen parte del presente Conpes señalar, dentro de los proyectos de inversión General de la Nación, las acciones, metas, y objetivos de plan de acción de la política de rendición de cuentas.

13. Solicitar a las entidades que harán parte del Comisión interinstitucional que propongan la elaboración y funcionamiento del Comisión como la implementación del Manual de Rendición de Cuentas que se elabora.

14. Solicitar al Gobierno Nacional que examine la creación de incentivos presupuestales para los buenos resultados se reconozcan los esfuerzos y se priorice el gasto de acuerdo con estos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Alta Consejería para la competitividad y las regiones. (2010). Consejos Comunales. En: <http://regiones.realizan.asp> Consultado el 29 de Enero de 2010.

Banco Mundial. (2004). State – society Synergies for Accountability. Washington: The World Bank Publications.

Centro Nacional de Consultoría – DNP – Banco Mundial. (2009). “Encuesta Ciudadana de Percepción Cumplimiento de Metas del Plan Nacional de Desarrollo”. Mimeo. Bogotá.

CLAD. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 2009 Constitución Política.

Contraloría General de la República. (2006). “Control social en Colombia. Características y Tendencias”. Bogotá.

Corporación Transparencia por Colombia. (2009a). Consultoría con recursos BID para generar insumo para la rendición de cuentas en Colombia. Mimeo. Bogotá.

Corporación Transparencia por Colombia. (2009b). Índice de Transparencia Nacional de entidades públicas.

Corte Constitucional. (2002). Sentencia N° T-596.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2008). Encuesta de cultura política. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2008). Informe de avance sobre la encuesta de cultura política en la administración pública nacional a la ciudadanía. Bogotá.

DAFP y ESAP. (2009). Cartillas de Administración Pública (4). "Audiencias públicas en la ruta de la administración pública nacional". Bogotá.

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP. (2007a). Encuesta sobre capacidad administrativa.

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP. (2007b). Seminario internacional "Rindamos Cuentas transparentes". Bogotá, 12 y 13 de abril de 2007.

Fundación Corona. (2002). ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Bogotá.

Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León, I., & Guerrero, B. (2008). La captura y reconfiguración del poder. Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

Grant, R. W., y Keohane, R. O. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. American Political Science Review.

Gutiérrez Sanín, Francisco (2003). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. Editorial Norma.

Isaza, C. (2009). "Control horizontal: de la teoría a la práctica. El caso de los organismos de control en Colombia y rendición de cuentas en Bolivia y Colombia. Madrid: Catarata.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Country Governance Indicators. Bank Policy Research Working Paper No. 4978. En: <http://ssrn.com/abstract=1424591>

LAPOP. (2008). Rodríguez, J. C., & Seligson, M. Cultura política de la democracia en Colombia, 2008. Universidad de Vanderbilt, Universidad de los Andes. Bogotá: Observatorio de la democracia.

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Estudios Políticos* 11.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). Convención de Naciones Unidas contra la corrupción. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

Schedler, A. (2004). "¿Qué es la rendición de cuentas?". Cuadernos de Transparencia nro. 3.

México: IFAI. Versión original en: Schedler, Diamond y Plattner (1999). The Self-Restraining State: Power and Accountability in Democracies. Lynne Rienner Publishers.

Stokes, S., Przeworski, A., & Manin, B. (1999). Democracy, Accountability, and Representation.

Cambridge: Cambridge University Press.

Velasco, M. (2007). "Propuesta metodológica para una rendición de cuentas bidireccional. Hacia la corresponsabilidad social". En: Fescol. Documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso de reforma política en Colombia.

Bogotá: Ed. Gente Nueva.

X. ANEXOS

ANEXO 1: Rendición de cuentas municipal

A partir de la información reportada por los Municipios en 2009 a través del Sistema de Información p (SICEP)²⁹, para el análisis de la vigencia 2008, es posible obtener algunos datos de interés en relación en el país. Cabe señalar que estos datos son obtenidos a partir de información reportada pero no validada se relaciona aquí para efectos ilustrativos:

De los 1098 municipios que se evaluaron para la vigencia 2008 con el fin de analizar su desempeño int información en relación con preguntas sobre rendición de cuentas, correspondientes al 90% de los Mu vigencia 2008.

De los 990 Municipios, 974 señalan que la administración municipal rinde cuentas a la comunidad (98 rendición de cuentas y 89% de los Municipios del país)⁽³¹⁾.

Los diferentes mecanismos o instrumentos para rendir cuentas a la comunidad que son utilizados por l reuniones, foros, seminarios y comités (83%: 821 Municipios); publicaciones en medios masivos (67% boletines en pagina Web del Municipio (56%: 559 Municipios); programas televisivos (33% 325 Mun Municipios); y audiencias públicas (59%: 589 Municipios):

Entre los 990 Municipios que reportaron información, se identificaron las siguientes frecuencias en rel administración local rinde las cuentas a la comunidad: 17 señalaron que nunca (2%), 585 reportan que relacionaron que rinden cuentas al menos dos veces al año (41%), y 22 precisaron que sólo una vez en

Finalmente, sólo el 23% de los Municipios que reportaron información sobre rendición de cuentas (22 alguna encuesta o actividad para evaluar las rendiciones de cuentas a la comunidad.

ANEXO 2: Normas que obligan a la administración pública a rendir cuentas a la ciudadanía

- Constitución Política:

Artículo [23](#): “El derecho de petición permite a las personas acceder en forma oportuna a la información entidad a facilitar la información y el acceso a documentos que no son de reserva legal”.

Artículo [74](#): “derecho de las personas y organizaciones a acceder a los documentos públicos”.

Artículo [209](#): “obligación de cumplir con el principio de publicidad de la administración – dejar ver lo

- Decreto [1](#) de 1984: Código Contencioso Administrativo. Regula el derecho de petición en int petición de informaciones.
- Ley [57](#) de 1985: contiene las principales disposiciones en materia de publicidad y acceso a los d que recopila de alguna manera estos temas.
- Ley 131 de 1994: correspondiente a la ley estatutaria mediante la cual se reglamenta lo relativo al posibilidad de los ciudadanos de revocar el mandato de sus gobernantes, si éstos incumplen o gobierno que presentaron como candidatos (en particular, de los Alcaldes y Gobernadores).
- Ley 136 de 1994. Artículo [5](#) (literal c y e) y [91](#), literal e): “Funciones de los alcaldes con relació desarrollo de su gestión a la ciudadanía de la siguiente manera: En los municipios de 3a, 4a, 5 medios de comunicación local de que dispongan. En los municipios de la categoría 1a, 2a y Espec la Alcaldía; 2) Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y v

informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración suficiente el plan de desarrollo del municipio a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias. Facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal”.

- Ley [152](#) de 1994: Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Considera obligaciones de producción en la rama ejecutiva, especialmente para fines de rendición de cuentas interna, planeación y seguimiento. Planeación, que incluye participantes de organizaciones sociales.
- Ley [190](#) de 1995: el estatuto anticorrupción tiene aspectos de publicidad, atención al ciudadano y no niegan la información al público.
- Ley [489](#) de 1998: sobre estructura de la administración pública, incluye la obligación de fortalecer la información pública, divulgar la información y apoyar el control social. Artículos [32](#) y [33](#). “todas las entidades tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y de igual forma podrán convocar audiencias públicas para discutir lo relacionado con la formulación de programas a cargo de la entidad”.
- Ley 617 de 2000: considera el “Control social a la gestión pública territorial. El Departamento de Planeación, a través de medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, realizará la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, para tal efecto” (art. [79](#)).
- Ley 715 de 2001, artículo [90](#): “Las Secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces, realizará el seguimiento semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto, y remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por escrito el contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una instancia de participación administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación”.
- Ley [734](#) de 2002: código disciplinario, en el cual se establecen los deberes de los servidores públicos. En materia de información se precisan las siguientes obligaciones: custodia, uso de los sistemas de información y rendición de cuentas. Los informes que se generen sobre la gestión y respuesta a los requerimientos de los ciudadanos.
- Ley [850](#) de 2003: ley estatutaria de veedurías ciudadanas, la cual contiene disposiciones sobre acceso a la información. Así mismo, establece que las autoridades deben apoyar a estos mecanismos de control ciudadano.
- Ley 962 de 2005 (anti-trámites): establece que “todos los organismos y entidades de la Administración Pública, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por medio de una página web actualizada sobre normas básicas que determinan su competencia, funciones y servicios; trámite de trámites y adelantar su labor de evaluación de la gestión pública y así intervenir en forma argumentada en los procesos de gestión” ([8](#)).
- Decreto 3622 de 2005: la política de Democratización de la Administración Pública (SISTEDA), que promueve la participación social en la gestión pública, con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos en la gestión pública, metas económicas y sociales del país y a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición oportuna de quejas y reclamos, para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad”.
- Decreto 3851 de 2006: sobre información oficial básica: define la información oficial básica de la administración y establece la creación de un portal de difusión.
- Decreto 028 de 2008: Monitoreo, seguimiento y control al gasto con recursos del Sistema General de Regímenes. Precisa responsabilidades de las administraciones municipales y departamentales en relación con la rendición de cuentas y establece la realización (al menos una vez al año) de ejercicios de rendición de cuentas sobre los resultados de las evaluaciones por parte de las entidades nacionales. En desarrollo de esta disposición, los veedores ciudadanos podrán acceder a la revisión de los contratos y ejecuciones presupuestales don

ANEXO 3: Características de un adecuado sistema de rendición social de cuentas⁽³²⁾

Para hablar de rendición social de cuentas se requiere de la existencia de un conjunto de elementos básicos. Sin embargo, puede tener distintos tipos por ejemplo, puede haber rendición de cuentas esporádica (cultural), institucionalizada, rendición de cuentas con baja o alta inclusión, etc. La “definición” de un sistema de rendición de cuentas dependerá de una postura determinada sobre el deber ser. En esta perspectiva, consideramos que un sistema adecuado debería tener las siguientes características:

a. La participación de una proporción importante de ciudadanos en alguno de los componentes de la definición básica de la democracia y con los postulados constitucionales en el caso colombiano, debería ser. Esto suena obviamente como una utopía, pero es precisamente la Constitución Política la que plantea la participación de todos los ciudadanos, mediante la descentralización (funcional y territorial) es razonable y significativa atendiendo a asuntos específicos de la intervención estatal.

b. La participación de una proporción importante de organizaciones sociales y grupos de interés en la rendición de cuentas. En cada competencia y sector a cargo del Estado existen determinados grupos y organizaciones. La rendición de cuentas adecuada sería aquella en la cual se presenta una amplia participación de los grupos.

c. La existencia en todas las entidades públicas de:

- Espacios y mecanismos permanentes de presentación y discusión de las metas, las estrategias, los proyectos y los planes, formal, con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.
- Espacios efectivos y permanentes de seguimiento y de evaluación de la gestión con participación de ciudadanos.
- Información sobre impactos de su gestión disponible en web y otros mecanismos de fácil acceso a ciudadanos en todos los niveles territoriales.
- Información sobre procesos: planeación, organización, recurso humano, contratación, control y evaluación.
- Incentivos a la ciudadanía para pedir cuentas, controlar y denunciar, incluyendo acciones pedagógicas en las entidades.

Factores que inciden en una adecuada rendición de cuentas.

Son diversos los factores que inciden en el desarrollo de una adecuada rendición de cuentas, muchos de los cuales restringen a su vez la profundización de la propia democracia. Básicamente es posible dividirlos en dos: los factores de la iniciativa del Estado y de los grupos políticos y burocráticos y los factores que dependen de la sociedad civil y de los funcionarios estatales para establecer el marco constitucional y legal que regula la rendición de cuentas.

Entre los factores estatales que inciden en la rendición de cuentas se encuentran:

a. El diseño institucional de la rendición de cuentas. En primera instancia el desempeño y resultados dependen del diseño institucional existente, el cual determinará la amplitud y profundidad de los mecanismos y procedimientos, y generará incentivos para el comportamiento de los agentes. Sin embargo, el propio diseño es afectado por la sociedad civil y de los funcionarios estatales para establecer el marco constitucional y legal que regula la rendición de cuentas.

b. Las características y comportamiento de la burocracia. El tipo de organización burocrática existente

un factor que incide tanto en el diseño del sistema de rendición de cuentas, como en el apoyo o las resi

c. Las prácticas políticas y la existencia de proyectos políticos comprometidos con la democracia. El di cuentas dependerán también de las prácticas políticas predominantes y de la presencia de partidos o mo más eficiente y democrático.

d. El funcionamiento de los órganos de control y de las instituciones de balance. Bajo la perspectiva de adecuado funcionamiento de la rendición social está relacionado con el funcionamiento de los órganos balance, en la medida en que sus acciones pueden complementarse.

e. La falta de voluntad política de los gobernantes y funcionarios. Todos los factores anteriores involuc y funcionarios públicos a favor de una efectiva rendición de cuentas.

Entre los factores sociales que inciden en la rendición de cuentas se encuentran:

g. Las características de la sociedad civil. La forma en la cual esté organizada la sociedad civil, su auto determinante para el desarrollo de sistemas adecuados de rendición de cuentas; en particular la existen organización social, en especial las vinculadas a la población pobre.

Estas características de la sociedad civil a su vez estarán relacionadas con las condiciones socioeconón reales de participación política y ciudadana. Dentro de la sociedad civil tienen un papel especial los me función social de informar y cuentan con preferencias en el acceso a la información pública.

h. La apatía y desinterés de la población por los asuntos de gobierno y las restricciones materiales que l el ejercicio de la petición de cuentas.

i. La garantía de los derechos fundamentales y en especial de los derechos políticos de libertad de expr asociación, de participación en la conformación del poder político, son condiciones mínimas para el fu de cuentas.

j. El contexto internacional. En determinados ámbitos la rendición de cuentas puede ser reforzada o im internacionales de diferente naturaleza, como ocurre por ejemplo con los compromisos con los objetiv

ANEXO 4: plan de acción y recursos completo

<NOTA: Cuadros no incluidos, consultar documento original>

NOTAS AL PIE:

1. Se entiende por rama ejecutiva del poder público al Gobierno Nacional, las gobernaciones y las alca establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado.

2. Los servidores públicos son las personas que prestan servicios al Estado y pueden ser: i) los elegidos Constitución, en forma directa por los ciudadanos (Presidente de la República, Vicepresidente, Gobern Representantes a la Cámara, Diputados y Concejales); ii) los empleados o trabajadores estatales; iii) lo particulares que ejerzan funciones públicas (Madrid-Malo, Mario (2005). “Diccionario de la Constituc Librería Ediciones del Profesional Ltda., Bogotá D.C., p. 371).

3. Corporación Transparencia por Colombia. (2009). “Asistencia técnica y metodológica en la formula

participativa de rendición de cuentas en Colombia”. Proyecto BID CO-T1070 - Technical Support for Accountability Policy.

4. Sinergia es el Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de Resultados, creado en 2004 se reforma el sistema y se le da el mandato de hacer seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

5. “Rindamos Cuentas: ciudadanos informados, gobiernos transparentes” realizado los días 12 y 13 de febrero de 2004. El seminario se realizó gracias al apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Cooperación Internacional a través del programa Cercapaz -, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - a través de la profundización de la descentralización en Colombia”, y la Cooperación Internacional de Estados Unidos.

6. Constitución Política. Artículo 133. Carácter de los congresistas. Inciso segundo. “El elegido es responsable frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

7. Los informes pueden ser consultados en la página de Internet del Programa de Lucha contra la Corrupción.

8. Art. 34 Deberes del funcionario público

9. Esto incluye también las entidades privadas o personas que desempeñan funciones públicas.

10. “Como sugiere esta noción, rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas y la oportunidad de hacer preguntas incómodas. ¿Pero qué clase de preguntas? En principio, las agencias de rendición de cuentas pueden hacer dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los servidores públicos que informen sobre sus decisiones o les pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión justificativa de las cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación de proporcionar información necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificarla (Stokes et al. 2004:14).

11. La rendición de cuentas vertical electoral tiene numerosas dificultades, señaladas en la literatura: o no se aborda adecuadamente la multitud de funciones y metas a cargo del Estado; en caso de no existir incentivos políticos no hay un incentivo directo por la vía del premio o la sanción electoral; existe una gran asimetría entre el electorado, los burócratas y los funcionarios electos, y solo opera sobre hechos cumplidos, lo que impide la rendición de cuentas (Stokes et al. 1999).

12. El concepto de rendición de cuentas se refiere a una relación bidireccional en la cual un actor rinde cuentas y el otro hace la “petición” de cuentas. No obstante, ese aspecto de la relación no será desarrollado en profundidad en este documento de política de participación ciudadana en proceso de formulación.

13. O’Donnell (2004, p.12) las define en la siguiente forma: “La existencia de instituciones estatales que son fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta el control selectivo en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio, ser ilegales o ilícitos”.

14. “Los regímenes autoritarios igual que los democráticos, tienden a preocuparse por la rendición de cuentas de sus burocráticas, cuentan o no con legitimación democrática, batallan por asegurar el control de sus aparatos de gobierno. La rendición de cuentas que corren desde los niveles inferiores hacia los superiores.” (Schedler 2004:34).

15. Sin embargo, la confianza en las elecciones en Colombia es de solo el 52,8% (LAPOP 2008).

16. La confianza en los partidos políticos en Colombia es del 40,8% (LAPOP 2008).

17. Proyecto financiado por la GTZ, USAID, Colnodo y Transparencia por Colombia, “es una herramienta de la información pública y facilitar el control social. Permite a alcaldías, entidades gubernamentales y <http://www.iprc.org.co/>

18. Esta información está disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=09050701&_secc=09050701 www.dafp.gov.co y del Ministerio de la Protección Social www.minproteccionsocial.gov.co

19. El Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia fue creado inicialmente como el decreto – ley 3159 de 1968, reglamentado por el decreto 158 de 1970 y reformado por el artículo 4º del decreto 1685 de 1997 se ordenó la fusión del Fondo para la Participación Ciudadana al Fondo de Desarrollo a Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación asignándole los objetivos y funciones establecidos en el artículo 53 del Decreto 372 de 1996. A partir de la expedición del decreto Nro. 2546 de 1999 se denomina Fondo Fortalecimiento Democrático. El decreto 200 de 2003 lo adscribe al Ministerio del Interior y de Justicia sus objetivos y funciones.

20. Lo cual añade un componente de rendición de cuentas social, aunque es ante todo una rendición de

21. Proyecto BID CO-T1070 - Technical Support for the Development of a National Accountability Po

22. Participaron también la Federación colombiana de Municipios, la Veeduría Distrital, la ESAP y los entes asistentes.

23. “Percepción y experiencia ciudadana sobre transparencia y acceso a la información pública y el gobierno marco del proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público - MAFP II.

24. Se entiende que 100 es siempre y 0 es nunca.

25. Excepto turismo, medio ambiente y comunicaciones.

26. 2030 entrevistados en 13 municipios en octubre de 2006 y de 2009, margen de error: +- 2.18%, para

27. Realizado en diciembre de 2009.

28. Problema que fue denominado en el citado taller una “cultura del secreto”.

29. A través del SICEP las entidades territoriales consignan información presupuestal y administrativa asignación de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), y para la evaluación del desempeño dispuesto en las Leyes [715](#) de 2001 y [1176](#) de 2007 y los Decretos 159 de 2002, 72 de 2005, [416](#) de 20

30. El desempeño integral municipal se analiza a partir de cuatro componentes: eficacia, eficiencia, cumplimiento y ver:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodeEvaluaci%C3%B3n/tabid/387/Default.aspx>

31. Cabe reiterar que las cifras que aquí se presentan corresponden al análisis de la información reportada por lo cual, aunque esta cifra puede ser muy halagüeña en términos de la realización de ejercicios de rendición de cuentas territoriales en el país, los datos deben ser tomados como una referencia que debe implicar una contrastación

través del SICEP, toda vez que resultados de encuestas que se presentarán más adelante, indican que es ciudadanos respecto de la rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales. Adicionalmente, rendición de cuentas se asocia fundamentalmente con la entrega de información a la ciudadanía y a grupos de diálogo que tengan implicaciones sobre la gestión pública.

32. Producto de la Consultoría contratada para la elaboración de este documento Conpes con la Corporación

33. Se refiere a la realización de audiencias o eventos similares con carácter más publicitario que efectivo

34. Son deberes de la persona y del ciudadano: Artículo 95.5. Participar en la vida política, cívica y cultural, en los fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, cultural de la Nación.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma CRA

ISBN n.n

Última actualización: 6 de mayo de 2025

