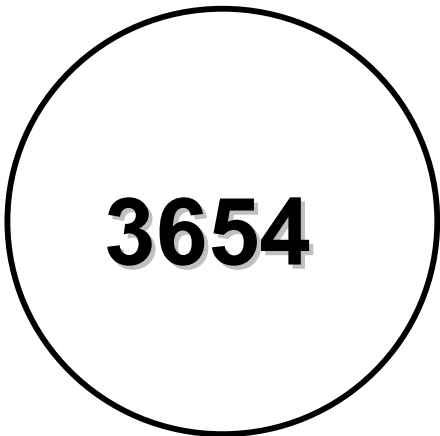


Documento Conpes

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**



3654

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**

Versión aprobada

Bogotá D.C., 12 de abril de 2010

Resumen

Este documento presenta lineamientos de política para consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente entre la rama ejecutiva y los ciudadanos. A partir de un concepto amplio de rendición de cuentas, se centra en la rendición de cuentas social, es decir entre el Estado y los ciudadanos, para proponer como resultado final el desarrollo de una cultura de la rendición de cuentas en Colombia. El énfasis del plan de acción está puesto en la coordinación entre entidades públicas y la unión de esfuerzos que actualmente se encuentran desarticulados, y propone también acciones concretas para incentivar la rendición de cuentas tanto en los servidores públicos como en los ciudadanos.

Clasificación: K012, O512

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

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	4
II. ANTECEDENTES	6
III. MARCO CONCEPTUAL	13
IV. DIAGNÓSTICO.....	35
A. Problema central: inadecuadas prácticas de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a la ciudadanía	35
B. Efectos del problema central	38
C. Ejes problemáticos	39
V. OBJETIVOS.....	49
A. Objetivo central: consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecutiva a la ciudadanía	49
B. Objetivos de largo plazo	50
C. Objetivos Específicos	52
VI. PLAN DE ACCIÓN.....	57
VII. FINANCIAMIENTO	61
VIII. RECOMENDACIONES.....	63
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	67

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) una política de rendición de cuentas con énfasis en la relación entre la rama ejecutiva del poder público¹ y los ciudadanos. A partir del desarrollo de un concepto amplio de la rendición de cuentas como una actitud permanente y una serie de actividades que se desprenden de esta, la política se centra en la que se ha denominado “rendición de cuentas social”, dado que los lineamientos para los demás tipos de rendición trascienden el alcance de este documento, por las razones que se explican en el marco conceptual. No obstante, con esta política se sientan las bases conceptuales y metodológicas para generar consensos alrededor de la comprensión y práctica de los diferentes tipos de rendición de cuentas en Colombia.

Este documento de política va dirigido a las entidades de la rama ejecutiva en el orden nacional que se establecen en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, así como a los servidores públicos² de acuerdo con lo señalado en el artículo 123 de la Constitución Política, y da 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 venido presentando en materia de rendición de cuentas con un marco conceptual y una estrategia amplia que permita garantizar la sinergia de estas acciones en pro de ofrecer a la ciudadanía unas mejores y más claras explicaciones sobre el actuar del sector público. Para esto, la política propone recomendaciones de corto y mediano plazo que conciernen a las entidades de la rama ejecutiva nacional y territorial. Adicionalmente, deja abierta la posibilidad de desarrollar en el futuro otros documentos de política sobre la rendición de cuentas interna y externa, sobre la base del marco conceptual acá presentado.

¹ Se entiende por rama ejecutiva del poder público al Gobierno Nacional, las gobernaciones y las alcaldías, las superintendencias, los 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, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, en forma directa por los ciudadanos (Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores, Alcaldes, Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados y Concejales); ii) los empleados o trabajadores estatales; iii) los miembros de la fuerza pública; y iv) los particulares que ejerzan funciones públicas (Madrid-Malo, Mario (2005). “Diccionario de la Constitución Política de Colombia”. 3ª edición, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Bogotá D.C., p. 371).

En el desarrollo de esta propuesta de política participaron el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (PPLC). Con el propósito de elaborar un diagnóstico cuidadoso e informado para este documento, se adjudicó una consultoría a la Corporación Transparencia por Colombia³. Igualmente, durante la concertación se involucró a todos los Ministerios y Departamentos Administrativos, así como a la Federación Colombiana de Municipios y la Veeduría Distrital, de manera que este es el resultado de un acuerdo entre los principales actores relevantes desde el sector público.

La iniciativa de presentar esta política al CONPES obedece a la necesidad de mejorar la transparencia del sector público colombiano y fortalecer la generación de información, los controles sobre el desempeño y la gestión de las entidades públicas, la responsabilidad de las autoridades públicas por la gestión realizada ante los ciudadanos y la petición de cuentas en ejercicio del control social. El objetivo principal es mejorar 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 el concepto de rendición de cuentas y se presenta una tipología amplia del mismo, un estado del arte de la rendición de cuentas en Colombia, un diagnóstico que recoge estos elementos y de la cual deriva la parte propositiva de la política y finalmente los objetivos y plan de acción, con algunas recomendaciones de las acciones que se consideran transversales y de especial relevancia.

³ Corporación Transparencia por Colombia. (2009). “Asistencia técnica y metodológica en la formulación de una política de Estado transversal y participativa de rendición de cuentas en Colombia”. Proyecto BID CO-T1070 - Technical Support for the Development of a National Accountability Policy.

II. ANTECEDENTES

Origen de la iniciativa

La iniciativa de formular un documento CONPES sobre rendición de cuentas surgió en el año 2004 en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como parte de la ampliación del mandato de Sinergia⁴ en la que se incluye el tema de rendición de cuentas. Esta propuesta no se volvió a retomar hasta el año 2007, cuando fue anunciado el propósito del Gobierno Nacional de formular una política nacional de rendición de cuentas en el marco del seminario internacional, organizado por el DNP⁵.

Tras el anuncio oficial hecho en el seminario citado, se realizaron las primeras aproximaciones a la elaboración del documento CONPES, las cuales hicieron evidente la necesidad de disponer de un adecuado diagnóstico sobre el tema, lo cual coincidió con una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientada a realizar una donación para apoyar un estudio de esa naturaleza. Con dicha donación se contrató la consultoría ya mencionada, que fue adjudicada a la Corporación Transparencia por Colombia, por su experiencia relacionada con los temas de control social y rendición de cuentas. El producto final correspondió a un diagnóstico en materia de rendición de cuentas, entregado en septiembre de 2009.

Adicionalmente, para la elaboración de este documento de política, se conformó un grupo de trabajo liderado por el DNP, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PPLC), y el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ). Así mismo, como parte del proceso consultivo para validar las conclusiones alcanzadas, se ha involucrado a todas las entidades y organismos que son los líderes de cada uno de los veinte (20) sectores

⁴ Sinergia es el Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de Resultados, creado en 1994. Con el documento CONPES 3294 de 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 abril de 2007 en la ciudad de Bogotá, D.C. El seminario se realizó gracias al apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ) - a través del programa Cercapaz -, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - a través del proyecto “Mejoramiento y profundización de la descentralización en Colombia”, y la Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID).

administrativos de la rama ejecutiva nacional y a algunos organismos representantes del orden territorial.

Este documento CONPES recoge las experiencias de rendición de cuentas existentes en Colombia, con el fin de hacer recomendaciones para 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 a los ciudadanos, que se relacionan tanto con derechos de los ciudadanos como con obligaciones de los servidores públicos y las entidades públicas. Estas disposiciones se encuentran dispersas en diferentes normas, por lo cual en esta sección sólo se exponen las principales (la lista completa se incluye como anexo 2 de este documento).

La Constitución Política colombiana establece los principios de Democracia Participativa, Soberanía Popular, y el derecho fundamental a conformar, ejercer y controlar el poder público en sus artículos 1, 2, 3 y 40. Igualmente establece un conjunto de medios para garantizar el ejercicio de esos derechos, relacionados con la rendición social de cuentas, tales como: la tutela (art. 86), la acción de cumplimiento (art. 87) y la acción popular (art. 88). Así mismo, el artículo 23 establece el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; igualmente, el artículo 74 establece el derecho a acceder a los documentos públicos oficiales salvo en los casos que establezca la ley. Cabe señalar que las obligaciones de entregar o publicar información del Estado se encuentran también en la Constitución en los artículos que conciernen a cada rama del poder público (Títulos V al XI de la Carta Política). Esto garantiza la información para la rendición de cuentas.

En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha señalado la obligación de las distintas dependencias de la Administración Pública de proporcionar la información necesaria para el ejercicio del control ciudadano, precisando que “En una democracia participativa el

derecho a acceder a la información (artículo 20, C.P.) constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en “el control del poder político” (artículo 40, C.P.), de lo cual depende la efectividad del principio de responsabilidad política (artículo 133, C.P.)⁶, así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa (artículo 209 C.P.)” (Corte Constitucional 2002).

En cuanto a acuerdos internacionales, en primer lugar, la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, que ha sido ratificada por Colombia, contiene compromisos en materia de participación ciudadana, acceso a la información, mecanismos de consulta a los ciudadanos y seguimiento participativo a la gestión pública, y el mecanismo de seguimiento a la corrupción (MESICIC), el cual compete a un Comité de Expertos de los Estados miembros que ha hecho recomendaciones específicas en esa materia⁷.

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

Por último, la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana, adoptada por el Gobierno colombiano en 2009, recomienda a los Estados Parte impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas a la ciudadanía reconociendo su importancia para la transparencia y legitimidad en el ejercicio del poder público.

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

⁶ Constitución Política. Artículo 133. Carácter de los congresistas. Inciso segundo. “El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y 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: www.anticorrupcion.gov.co

- Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984): regula el derecho de petición en interés general, en interés particular y de petición de informaciones.
- Ley 57 de 1985: contiene las principales disposiciones en materia de publicidad y acceso a los documentos públicos. Es la única norma que recopila de alguna manera estos temas.
- Ley 152 de 1994: Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Establece obligaciones de producción y presentación de información de la rama ejecutiva, especialmente para fines de rendición de cuentas interna, planeación y seguimiento y regula el Consejo Nacional de Planeación, que incluye participantes de organizaciones sociales.
- Ley 190 de 1995: el estatuto anticorrupción regula aspectos de publicidad de la información pública, atención al ciudadano, difusión y sanciones para quienes nieguen la información al público.
- Ley 489 de 1998: sobre estructura de la administración pública, incluye la obligación de fortalecer los sistemas de información del sector público, divulgar la información y apoyar el control social.
- Ley 617 de 2000: establece el “Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto” (art. 79).
- Ley 734 de 2002: código disciplinario, en el cual se establecen los deberes de los servidores públicos. En particular, respecto de la información se precisan las siguientes obligaciones: custodia, uso de los sistemas de información disponibles, publicación mensual de los informes que se generen sobre la gestión y respuesta a los requerimientos de los ciudadanos⁸.
- Ley 850 de 2003: ley estatutaria de veedurías ciudadanas, la cual contiene disposiciones sobre su funcionamiento y su derecho a la información. Así mismo, establece que las autoridades deben apoyar a estos mecanismos de control social.

⁸ Art. 34 Deberes del funcionario público.

- Ley 962 de 2005 (anti trámites): establece que “todos los organismos y entidades de la Administración Pública deberán tener a disposición del público, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por medio telefónico o por correo, información actualizada sobre normas básicas que determinan su competencia, funciones y servicios; trámites y actuaciones para que el ciudadano adelante su labor de evaluación de la gestión pública y así intervenir en forma argumentada en los procesos de rendición de cuentas.” (art. 8).
- Decreto 3622 de 2005: en desarrollo de la ley 489 de 1998, se regula la política de Democratización de la Administración Pública (SISTEDA), “Dirigida a consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública, con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país y a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición social de cuentas y propicien la atención 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, promueve su generación, adecuada 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 cual comprende el tema de 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 propósitos sistematizar y socializar la información pública usando tecnologías de información,
- el CONPES 3248 de 2003, que regula el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) en desarrollo de la Directiva Presidencial 10 de 2002, y establece la

adecuación de la administración pública a los fines del Estado. En relación con rendición de cuentas, este documento plantea un Estado participativo, con orientación a resultados; la articulación y fortalecimiento de los sistemas de información pública, y del gobierno electrónico. Este crea también el Sistema Nacional de Información Oficial.

El presente documento CONPES se articula en particular con el Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de Resultados, Sinergia (CONPES 3294 de 2004), en particular con su componente de rendición de cuentas, el cual pretende “mejorar la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera 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 administración pública orientada al ciudadano, preparó un documento CONPES con la política nacional de servicio al ciudadano, el cual fue aprobado en marzo de 2010.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, plantea entre sus objetivos “establecer procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas”, así como “implementar sistemas de información que permitan optimizar las decisiones de política”. En cuanto a los objetivos para Sinergia (Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de Resultados), está el de “establecer un Gobierno para el ciudadano a través de rendición de cuentas y uso de TIC”, y la rendición de cuentas es uno de los tres componentes del sistema. (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, punto 6.2.2. Programa para la consolidación de un Estado eficiente y transparente).

Así mismo, en una perspectiva de largo plazo, es conveniente destacar los objetivos de política consignados en la *Visión Colombia segundo centenario 2019*, cuyo tercer objetivo ("Una sociedad de ciudadanos libres y responsables") y las estrategias (b) "profundizar el modelo democrático" y (d) "forjar una cultura ciudadana" se relacionan directamente con la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas entre el Estado y los ciudadanos. Igualmente el cuarto objetivo, "Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos" requiere de una adecuada rendición de

cuentas para concretarse. En el marco del cuarto objetivo, se plantea la visión al 2019 orientada al fortalecimiento de la descentralización y a la adecuación del ordenamiento territorial, para lo cual se plantean metas para fortalecer los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía en las entidades territoriales.

Por otra parte, en el nivel territorial el Distrito Capital cuenta con el Acuerdo 181 de 2004, “por el cual se establecen informes de rendición de cuentas de la gestión contractual y administrativa a cargo del distrito, sus localidades y entidades descentralizadas, y se dictan otras disposiciones”, el cual significa un punto de partida importante para los niveles territoriales en esta materia y el Acuerdo 151 de 2005 “por el cual se establecen mecanismos para la rendición de cuentas y la visibilidad de la gestión de los concejales y del Concejo de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”.

En el año 2010, el Ministerio de Interior y de Justicia y la Dirección de Justicia y Seguridad de DNP están elaborando igualmente un documento CONPES de acción comunal, el cual tiene relación con el tema de rendición de cuentas, al ser las organizaciones de acción comunal un espacio de control social y petición de cuentas a la Administración Pública, que se busca fortalecer a través de dicha política.

Así mismo, estos actores están trabajando en la formulación de una política de participación ciudadana, la cual se articulará con el presente documento de la siguiente manera: en los temas que conciernen las labores de la Administración Pública para la rendición de cuentas, la entrega de información y explicaciones y la transparencia serán objeto del presente documento Conpes, mientras que los temas relativos a los incentivos a los ciudadanos y el fortalecimiento de las organizaciones sociales para la participación a través de diversos mecanismos serán materia del documento 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 acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado.

En términos políticos y de la estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos⁹ informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos (Schedler 2004; Grant y Keohane 2005).

Es por esto que la rendición de cuentas presupone, pero también fortalece, la transparencia del sector público, el concepto de responsabilidad de los gobernantes y servidores y el acceso a la información como requisitos básicos. Adicionalmente, la rendición de cuentas es una expresión del control social, por cuanto éste último comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos.

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

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 a ambos, involucrándolos en un debate público” (2004, 14).

La rendición de cuentas dentro del sistema político es uno de los rasgos distintivos y fundamentales de la democracia y por tanto la existencia 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 el cumplimiento de sus fines: la corrupción, el clientelismo y el bajo desempeño, así como la pérdida de legitimidad del Estado y de confianza de los ciudadanos en las instituciones. Visto en términos positivos, la importancia de la rendición de cuentas radica en su contribución a un Estado justo, eficiente y eficaz, pues esta es considerada como uno de los elementos que pueden contribuir a la reducción de dichos problemas específicos y por tanto a un mejor 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 en cuanto a los procedimientos, 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, la explicación y la sanción (Schedler 2004). Para propósitos de este documento, la explicación se entiende como diálogo y la sanción se entiende como incentivos, tanto positivos como negativos.

La *información* (Grant y Keohane 2005) se refiere a la disponibilidad, exposición y difusión de los datos, estadísticas, documentos, informes, etc., sobre las funciones a cargo de la institución o servidor, desde el momento de la planeación hasta las fases de control y evaluación. La *explicación o diálogo* se refiere a la sustentación de las acciones, a la presentación de los diagnósticos y las interpretaciones, a la exposición de los criterios utilizados para tomar las

decisiones, e implica, por tanto, la existencia de diálogo y la posibilidad de incidencia de otros actores en las decisiones a tomar. Finalmente, los *incentivos* consisten en la existencia de mecanismos de corrección de las acciones, de estímulo por su 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 y retroalimentación, constituyéndose en la base de la respuesta que deben dar los servidores públicos sobre sus acciones; motivo por el cual éstos deben informar sobre sus decisiones y explicarlas¹⁰. En ese sentido, se ha planteado que la rendición de cuentas es una relación bidireccional: el actor que rinde cuentas es tan responsable como el que debe exigirlos, y tiene que existir la posibilidad de interacción, pregunta – respuesta y aclaraciones sobre las expectativas mutuas de la relación (Velasco 2007).

¹⁰ “Como sugiere esta noción, rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas. ¿Pero qué clase de preguntas? En principio, las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los servidores públicos que *informen* sobre sus decisiones o les pueden pedir que *expliquen* sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.” Schedler 2004:14).

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

Sin embargo, este primer componente debe complementarse con una estructura de derechos y obligaciones en materia de diálogo y argumentación de las acciones del Estado. Esto implica, por un lado, precisar los derechos de las personas y organizaciones (incluyendo a las diferentes ramas del poder público) a pedir a los gobernantes y servidores públicos explicaciones sobre sus actos –desde la toma de decisiones hasta los resultados alcanzados- y a obtener respuesta oportuna y clara; por el otro, requiere de la precisión de las obligaciones de los gobernantes y servidores públicos de explicar y argumentar, no solamente en respuesta a peticiones sino en forma estructurada según el ciclo de la gestión pública, lo cual implica la existencia de espacios o mecanismos de diálogo e interacción permanentes.

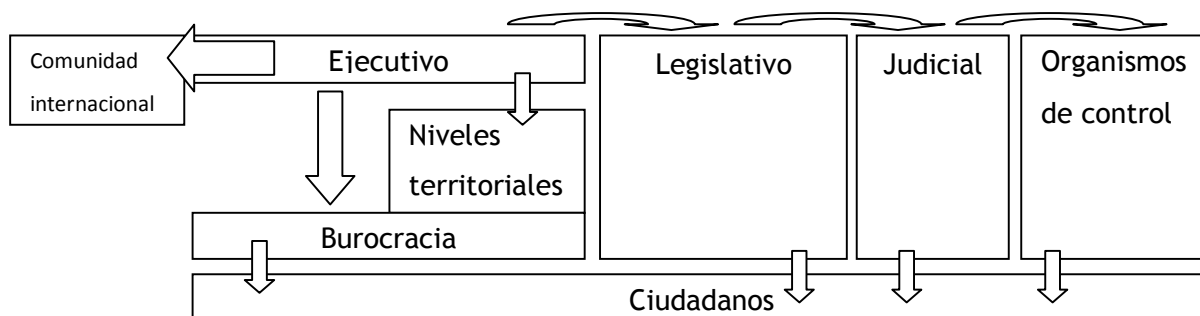
Tal como ocurre en el caso de la información, las normas por sí solas no garantizan la efectiva rendición de cuentas; se requiere tanto de la voluntad política de los gobernantes y servidores, como del ejercicio de este derecho por parte de la sociedad civil.

Por último, la rendición de cuentas también involucra incentivos para los comportamientos que un actor espera del otro. Los incentivos pueden ser positivos o negativos; se reconoce que el mejor diseño incluye una combinación de los dos tipos. Un punto fundamental en el diseño de un esquema de premios y sanciones consiste en garantizar que efectivamente sirva para prevenir las situaciones oportunamente, y no cuando el daño esté causado. Es por esto que los incentivos positivos son muy importantes, así como el conocimiento anticipado de la posibilidad real de 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 (O'Donnell 2004), pero existen otras formas 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 dirección va esta rendición de cuentas, las cuales serán explicadas 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 públicos elegidos, en la cual los primeros delegan en los segundos unas tareas de representación. El supuesto fundamental de esta forma de rendición de cuentas está en el origen de la teoría de la democracia: la soberanía y el poder en una democracia residen en los ciudadanos y los gobernantes son representantes que deben responder ante estos, quienes los eligen y son la fuente de su legitimidad (y también pueden revocarles el mandato o no reelegirlos a ellos o a los partidos políticos que representen). La obligación de informar y explicar las acciones de los gobernantes y servidores públicos se desprende naturalmente de esta

situación. Sin embargo, en la práctica, el poder de sanción de los ciudadanos es limitado y algunas veces solamente simbólico y los representantes suelen tener más poder que estos¹¹.

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 el cual los representantes electos informan, explican y enfrentan sanciones o premios por parte de sus electores. Mediante la votación los electores escogen entre diferentes opciones según la información y las explicaciones planteadas por los candidatos. Esta rendición de cuentas se produce a intervalos según las fechas de realización de las elecciones, e implica la existencia de la reelección (inmediata o con un período intermedio) para que efectivamente se produzca una sanción o premio, o en su defecto, de la existencia de un reducido y sólido número partidos políticos, que actúen de forma coherente y responsable frente a sus electores. Sin embargo, algunos analistas han sugerido que la rendición de cuentas electoral no tiene muchos efectos en la práctica, de forma que los políticos no se ven incentivados a comportarse según las expectativas de los electores (Stokes et al. 1999).

b. Rendición de cuentas social

La rendición de cuentas social es el conjunto de estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales los funcionarios y servidores públicos informan, explican y se enfrentan a sanciones o premios por parte de diversos sujetos de la sociedad civil (ciudadanos, organizaciones sociales, grupos de interés, empresas, medios de comunicación, movimientos

¹¹ La rendición de cuentas vertical electoral tiene numerosas dificultades, señaladas en la literatura: opera a intervalos; no es posible en una elección abordar adecuadamente la multitud de funciones y metas a cargo del Estado; en caso de no existir la reelección de representantes políticos no hay un incentivo directo por la vía del premio o la sanción electoral; existe una gran asimetría de información disponible entre el electorado, los burócratas y los funcionarios electos, y solo opera sobre hechos cumplidos, lo que impide prevenir un mal gobierno ya elegido (Stokes et al. 1999).

sociales). Este es el tipo de rendición de cuentas que se pretende fortalecer con este documento Conpes, toda vez que guarda relación con la organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público en 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 jurídicas de los servidores públicos), de desempeño (control y petición de cuentas¹² sobre los resultados de las acciones del Estado) y política (control sobre la responsabilidad política del gobierno).

Los ciudadanos tienen derecho a pedir información y explicaciones de los gobernantes porque la soberanía reside en ellos como constituyentes primarios del poder público. En la práctica, las asimetrías de poder entre los dos tipos de actores generan una necesidad especial de fortalecer la capacidad de petición de cuentas de los ciudadanos y la obligación de rendir cuentas de los gobernantes. En cuanto a la sanción, en este caso los ciudadanos pueden imponer una censura moral o mostrar su desaprobación a través de los medios de comunicación o de manifestaciones simbólicas; 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 tienen un poder similar. Se clasifica en rendición de cuentas de equilibrio y rendición de cuentas asignada o de agencia, ejercida por entidades de mandato específico (O'Donnell 2004).

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

i. Rendición de cuentas de equilibrio

Esta rendición de cuentas consiste en el conjunto de estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales las ramas del poder público –ejecutivo, legislativo y judicial- se informan, explican y enfrentan premios o sanciones entre ellas mismas. Esta rendición de cuentas surge del diseño institucional de las repúblicas democráticas que busca la distribución del poder con el fin de evitar su concentración absoluta y por tanto su degeneración y abuso. Más que una estricta rendición de cuentas, se trata de la creación de normas y procedimientos que permitan a cada poder reaccionar y obtener los correctivos requeridos cuando otros de los poderes interfiera dentro de su ámbito de competencia. Sin embargo, dentro de ciertos contextos, se establecen estructuras y prácticas que exigen la información y explicación de los actos entre los poderes, y se han definido mecanismos de sanción.

a. Rendición de cuentas asignada

La rendición de cuentas asignada, de agencia o por instituciones de mandato pretende corregir las deficiencias del balance de poderes. Se trata de órganos creados específicamente con la finalidad de controlar el desempeño y el comportamiento de las tres ramas del poder tradicionales. Estas agencias suelen tener autonomía y pueden solicitar información, verificar el cumplimiento de conductas, recibir y tramitar quejas sobre el comportamiento de las instituciones y sus servidores, y de aplicar sanciones en casos determinados¹³. Usualmente estos órganos se enfocan en las conductas violatorias de normas, pero también pueden abordar la obtención de resultados (Banco Mundial 2004). Tradicionalmente estos órganos de control abordan asuntos disciplinarios, corrupción, derechos humanos, sociales, económicos, ambientales y culturales, fiscales y penales.

¹³ O'Donnell (2004, p.12) las define en la siguiente forma: “La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.

iii. Rendición de cuentas diagonal

La rendición de cuentas diagonal combina la rendición horizontal asignada con la rendición vertical social. Se trata de mecanismos o instancias en los cuales la sociedad civil se articula con los órganos de control para efectos de la información, la explicación y los premios o las sanciones (Banco Mundial 2004). Consiste en que los ciudadanos colaboran con los organismos de control en espacios ad hoc para ejercer control sobre un aspecto de la gestión pública, pero ha sido criticada porque implica en ocasiones que los ciudadanos se conviertan en cogestores y en esa medida 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 servidores públicos subordinados, según la escala jerárquica¹⁴. En particular, los servidores elegidos democráticamente deben pedir cuentas a los funcionarios y servidores públicos no elegidos, pues los primeros representan a los ciudadanos y deben a su vez dar cuentas por medio de la rendición de cuentas vertical. De este modo los funcionarios (nombrados o de carrera) y los servidores públicos en general deben informar y explicar sus actos y pueden exponerse a sanciones o premios de diversa naturaleza: laborales, incentivos económicos, sanciones disciplinarias. Los sistemas de control interno constituyen un soporte para este tipo de rendición de cuentas.

Entre entidades públicas del poder ejecutivo se produce también la rendición de cuentas interna, dado que se genera información, explicaciones y posibilidades de premios o sanciones. Esta rendición de cuentas se puede dar desde los Ministerios hacia la Presidencia, de las

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

entidades vinculadas y adscritas hacia los Ministerios 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 también la rendición de cuentas entre ellos. Esta se podría considerar similar a la rendición de cuentas interna o a la horizontal, pero tiene diferencias con ambas, ya que las entidades territoriales tienen autonomía en cuanto a sus competencias, sus cabezas son elegidas por votación democrática (alcaldes y gobernadores), pero el nivel central del gobierno guarda cierta preeminencia frente a estas y tiene la capacidad de pedirles cuentas en algunas materias.

Por una parte, las entidades nacionales deben informar y explicar a las entidades subnacionales sobre su gestión en los territorios específicos y se exponen a sanciones morales o políticas, en la medida en que las autoridades y las comunidades territoriales consideren que no se está adelantando una gestión adecuada. Por la otra, las entidades subnacionales deben informar y explicar a entidades nacionales, sean del ejecutivo o de órganos de control, sobre su gestión y resultados y se exponen a sanciones de diferente naturaleza. El diseño constitucional que busca distribuir el poder y crea mecanismos de rendición de cuentas entre dichos poderes se aplica también a la división territorial del Estado, sea 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 comienzan a ser asumidas por organizaciones internacionales, los Estados adhieren a compromisos internacionales de diversa naturaleza y establecen acuerdos en los que se someten a mecanismos de rendición de cuentas hacia organismos externos. En materia de desarrollo, por ejemplo los países firmantes adquirieron compromisos con metas del milenio en temas específicos, sobre los cuales deben generar información y explicaciones a la comunidad

internacional, y pueden enfrentar premios o sanciones, desde morales hasta económicas, políticas e incluso militares.

Si bien este tipo de rendición de cuentas no está tradicionalmente incluido en las clasificaciones de la literatura especializada, se considera relevante pues cabe dentro de la definición que se ha planteado y tiene consecuencias para los Estados en los niveles de información, explicaciones y sanciones.

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

No obstante lo anterior, en este documento se ha considerado que el aspecto en el cual es necesario generar lineamientos de política es en la rendición de cuentas vertical social, debido a que el diagnóstico indica que es aquella en la cual hay mayor necesidad y también mayor oportunidad de incidir a través de lineamientos de política. En efecto, la rendición de cuentas vertical electoral está operando a través de mecanismos como la reelección consecutiva (Congresistas, presidente, diputados y concejales) y no consecutiva (Alcaldes y gobernadores). La rendición de cuentas horizontal se encuentra consignada en la Constitución Política de Colombia de 1991 y se ha regulado e implementado. La rendición de cuentas diagonal existe de manera incipiente pero exitosa, y concierne a los organismos de control, por lo cual no puede ser objeto de un documento de política.

La rendición de cuentas interna existe en la práctica pero podría ser fortalecida a través de instrucciones presidenciales. Dado el carácter presidencial del sistema de gobierno colombiano, la rendición de cuentas interna la resuelve por lo general cada gobierno según su estilo directivo. Finalmente, la rendición de cuentas externa es por naturaleza dependiente de cada caso, tipo de acuerdo o de organismo internacional y no parece práctico consolidar un sistema único que se pueda aplicar para todos los casos. La rendición de cuentas social, por el contrario, puede ser 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 rendición de cuentas, con énfasis en la rendición 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 en Colombia en materia de rendición de cuentas y está orientado a fortalecer aquellas áreas en las que se ha identificado mayor debilidad. El Cuadro 1 contiene tipos de rendición de cuentas presentados en el marco conceptual, junto con las principales muestras de cómo se han implementado en Colombia. Posteriormente, se da 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 inmediata (para el caso del Presidente de la República, los Congresistas, Diputados y Concejales) y en períodos discontinuos (para Gobernadores y Alcaldes)¹⁵. De forma indirecta, la rendición de cuentas vertical electoral se podría ejercer a través de los partidos políticos, pero debido a la debilidad¹⁶, fragmentación e inestabilidad de los mismos algunos analistas (Stokes et al. 1999; Gutiérrez Sanín 2003) consideran que esto puede no funcionar, 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 acciones con diferentes grados de institucionalización que es importante señalar en mayor detalle que en los otros tipos de rendición de cuentas puesto que se ha decidido hacer énfasis en esta para los propósitos de este documento de política. A continuación se señalan las experiencias más importantes que se han reseñado para el caso de Colombia a lo largo de los tres componentes principales del concepto (información, diálogo e incentivos).

En cuanto a información:

La rendición de cuentas social requiere de una actitud de transparencia en el sector público. Esto remite a la información generada por el sector público o que sea de naturaleza pública, la cual debe ser de buena calidad y estar efectivamente publicada o puesta a disposición de 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 difusión y el seguimiento o control de su efectiva disponibilidad para los ciudadanos.

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).

Gráfico 3. Esquema de manejo de la información pública



Fuente: elaboración DNP

En Colombia, las acciones para generar información y mejorar su calidad comprenden el trabajo del DANE en cuanto a generación de información estadística estratégica y metodologías para el aseguramiento de la calidad en su producción, el de cada una de las entidades públicas en cuanto a la información sobre su gestión y el cumplimiento de sus metas misionales y asociadas con el Plan Nacional de Desarrollo, el trabajo del COINFO (Comité Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública) para unificar criterios en materia de sistemas de información e interoperabilidad, entre otros.

La generación de información que alimente la toma de decisiones en materia de política pública se adelanta también en el DNP. La Dirección de Evaluación de Políticas Públicas realiza las evaluaciones de políticas públicas que deben servir después para informar las decisiones de mejora en la formulación y el desempeño de nuevos planes y programas públicos. Así mismo, el seguimiento al cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo es una fuente de información valiosa para la rendición de cuentas tanto interna como social, en la medida en que permite el control de la gestión pública. La publicación y difusión de la información tanto de

seguimiento como de evaluaciones de la política pública es útil para la ciudadanía y 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 y los sistemas de archivo, y tanto el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) establecido mediante el Decreto 1599 de 2005, como el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), establecido por la Ley 872 de 2003 y reglamentado por el Decreto 4485 de 2009 y el programa de gestión documental, determinan cómo se debe manejar la información de manera que queden registros confiables y que esta sea puesta a disposición de los ciudadanos de manera oportuna.

Igualmente, se ha avanzado en esta materia con la creación de numerosos sistemas de información para el sector público que se enuncian a continuación, y en particular un Sistema Nacional de Información Oficial en el marco del PRAP, aunque en el diagnóstico de este documento 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 creado unos lineamientos en su manual para la publicación en medios electrónicos y la centralización de la información del Estado en un solo portal (Portal del Estado Colombiano), y de la mano del Ministerio de TIC desarrolla programas para lograr la apropiación de estas tecnologías por parte de los ciudadanos y su masificación en el país. El Programa Internet para la rendición de cuentas es una iniciativa de transparencia y uso de TIC en esta materia que se debe destacar¹⁷. Finalmente, el seguimiento a la información publicada se hace por un lado en Gobierno en Línea en lo que le compete, de manera anual, y en materia del Plan de Desarrollo se unifica la publicación de los avances en las metas a través del SIGOB en la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP.

Un ejemplo territorial en materia de información pública es la iniciativa de visibilidad y rendición de cuentas del Concejo Municipal de Pasto, aunque existen numerosas iniciativas que requieren ser sistematizadas y divulgadas y que trascienden el tema de la información. Por ejemplo, algunas experiencias en materia de rendición de cuentas y presupuestos participativos (en algunos casos con apoyo de la cooperación 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 en el nivel territorial políticas de visibilidad y rendición de cuentas a través de la adopción de Decretos, Ordenanzas y/o Acuerdos, en especial a través de los Pactos por la Transparencia, en los cuales las administraciones territoriales se comprometen a rendir cuentas y promover el control social. En temas específicos como regalías se hacen trabajos de consulta a las comunidades.

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

En cuanto a diálogo:

El componente de diálogo en la rendición de cuentas se refiere a aquellas prácticas en las que las entidades públicas van más allá de dar información a los ciudadanos y dan explicaciones y justificaciones de sus acciones, en espacios presenciales o de manera oral en contacto directo 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 1998, pueden ser convocadas por la entidades públicas con el fin de discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas o programas a cargo de la entidad y, en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Son coordinadas por el DAFP para que las entidades públicas entreguen información sobre su gestión a los ciudadanos y estos puedan interactuar, pedir explicaciones y dar retroalimentación. Para la realización de las audiencias públicas existe una metodología creada por el DAFP y publicada junto con la ESAP en 2009, la cual constituye actualmente el estándar a seguir para todas las prácticas de diálogo para la rendición de cuentas. 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 contacto directo del Presidente y su gabinete con los gobernadores, alcaldes y la ciudadanía en las regiones, para rendir cuentas frente a las necesidades locales. Las tareas que de allí se derivan son monitoreadas permanentemente por la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, para garantizar el cumplimiento de compromisos, a partir de metodologías de gestión de calidad (Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones 2010).
- *Consejos nacional y territoriales de planeación:* son una instancia consultiva para analizar y discutir el plan de desarrollo de cada una de las entidades territoriales, en la que participan el presidente, los alcaldes o los gobernadores y representantes de diferentes sectores 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 Medellín), la cual es un evento anual de 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, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) ha realizado talleres regionales con ejercicios didácticos sobre rendición de cuentas, dirigidos a servidores públicos vinculados a la planta de las alcaldías municipales, con el objeto de acompañar y asesorar en metodologías participativas a los equipos de gobierno de 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 participación ciudadana (que son objeto de otro documento Conpes en proceso de elaboración), existen incentivos positivos en la forma de mecanismos de apoyo a ciudadanos y organizaciones que ejercen control social a algún aspecto de la gestión gubernamental, como los veedores ciudadanos. En particular, se destacan 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 desde el 2001 capacita anualmente multiplicadores regionales para formar a los ciudadanos en el control social en sus comunidades. El Plan cuenta con una serie de documentos de consulta que sirven para el desarrollo de las capacitaciones y como guías para que los ciudadanos ejerzan su derecho a pedir cuentas¹⁸.

¹⁸ Esta información está disponible en : http://www.defensoria.org.co/red/?_item=09050701&_secc=09&ts=2&hs=0905 y en la web del DAFP www.dafp.gov.co y del Ministerio de la Protección Social www.minproteccionsocial.gov.co

La *Red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas* fue creada en la ley 850 de 2003. Sus objetivos son dar apoyo jurídico y metodológico, capacitaciones e información para fomentar el control social. La integran el Ministerio del Interior y Justicia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el DAFP, la ESAP y los organismos de planeación. La Red, bajo el liderazgo de la Contraloría General, estableció en su plan de acción un Banco de Experiencias de control social y en el nivel territorial ha apoyado 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 orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia para apoyar los ejercicios de participación¹⁹.

Los *Comités de seguimiento a la inversión de regalías* (CSIR) coordinados por la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación, cuentan con la participación de actores públicos, privados y los ciudadanos. Son organismos autónomos que buscan fortalecer la participación ciudadana y 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 constitucional de separación de poderes y controles mutuos entre los mismos (títulos V al X de la Constitución Política). El Congreso tiene la facultad de ejercer el control político sobre el Ejecutivo. La Rama Judicial ejerce el control jurídico y constitucional sobre todas las acciones del sector público. En particular, la Corte Constitucional creada por la Constitución de 1991 ha tenido mucha fuerza en el ejercicio del control de constitucionalidad de todos los actos del sector público. Los informes del

¹⁹ El Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia fue creado inicialmente como Fondo de Desarrollo Comunal por medio del decreto – ley 3159 de 1968, reglamentado por el decreto 158 de 1970 y reformado por el artículo 46 del decreto 2132 de 1992. Mediante el decreto 1685 de 1997 se ordenó la fusión del Fondo para la Participación Ciudadana al Fondo de Desarrollo Comunal, cambiando su razón social a Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación asignándole los objetivos y funciones establecidas por el Decreto 2629 de 1994 y artículo 53 del Decreto 372 de 1996. A partir de la expedición del decreto Nro. 2546 de 1999 se denomina Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático. El decreto 200 de 2003 lo adscribe al Ministerio del Interior y de Justicia y el decreto 695 de 2003 determina sus objetivos y funciones.

gobierno al Congreso, los controles de constitucionalidad y la gestión de los mecanismos de control son ejemplos de este tipo de rendición de cuentas (Isaza 2009). El segundo tipo de rendición de cuentas horizontal es la ejercida por los organismos de control (Contraloría y Ministerio Público). Estos están diseñados de manera que puedan controlar las acciones de todos los servidores públicos y aplicar sanciones por comportamientos indebidos.

iii. Rendición de cuentas diagonal: además de sus otras funciones, la Contraloría General ha organizado un ejercicio denominado “auditorías articuladas” con organizaciones de la Sociedad Civil. Estas auditorías “son una estrategia del Control Fiscal Participativo, en la que las Organizaciones de la Sociedad Civil que conocen de la entidad auditada, su área misional o el sector al cual pertenece, apoyan el proceso auditor en algunas de sus etapas” (Contraloría General de la República 2010). Se definen como la unión del control fiscal con el control ciudadano, lo cual coincide bastante bien con la definición de rendición de cuentas diagonal. Esta es tal vez la única experiencia nacional en esta materia.

iv. Rendición de cuentas interna:

Ha sido fortalecida durante los últimos años, de manera que existen en la actualidad un conjunto de prácticas y 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 de acciones de gobierno en torno al cumplimiento de objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Los controles de gestión se hacen con base en los informes de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo que adelanta el DNP a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP). La principal fuente de información para ello es el SIGOB, aunque en los informes de seguimiento al PND la DEPP combina otras fuentes de información como SUIFP (SPI), Sisconpes y SIIF, entre otros. La información de estas fuentes va a la Presidencia de la República, la cual convoca a los altos funcionarios de las entidades con

quienes deben ser revisadas acciones y planes para dinamizar el cumplimiento de los objetivos del Gobierno. Los controles de gestión se adelantan desde 2002.

Consejos de Ministros Televisados: se trata de un ejercicio anual en el cual la cabeza de cada sector, Ministros o Director Administrativo, adelantan una presentación de los avances de sus respectivos sectores en función de los objetivos del Gobierno. Los consejos de Ministros televisados se hacen con transmisión en directo por medios de comunicación y constituyen un importante escenario de rendición de cuentas en la medida en que se abren espacios para la interlocución directa con la ciudadanía a través de preguntas directas de la ciudadanía por distintos medios. Los Consejos de Ministros Televisados se adelantan desde 2003²⁰.

Acuerdos de gestión: mecanismo de seguimiento a los gerentes públicos a partir de la planeación estratégica de sus áreas de responsabilidad, el 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 son espacios donde los alcaldes y gobernadores rinden cuentas tanto a los ciudadanos como al Presidente de la República sobre los problemas de la entidad territorial respectiva y las acciones que estas adelantan para solucionarlos.
- vi. Rendición de cuentas externa: la rendición de cuentas externa (internacional y supranacional) se realiza constantemente en el país, pero no hay una línea unificada para hablar en los diferentes foros internacionales, de forma que sería necesario estudiar el tema específico en mayor detalle para conocer los mecanismos existentes actualmente y evaluar la conveniencia de una política específica para desarrollar una estrategia coherente en esta materia.

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

A grandes rasgos, existen mecanismos de seguimiento para la mayoría de los tratados internacionales firmados por el país, los compromisos de las organizaciones regionales, así como solicitudes de información y compromisos de la banca multilateral y peticiones de diversa índole de varias ONG internacionales. En cada caso las entidades competentes tienen acciones para rendir cuentas específicas al interlocutor y el compromiso de que se trate, pero no hay una estructuración de la posición del país que se lleve sistemáticamente a estos diferentes escenarios.

Esta revisión deja en claro que en el país existen iniciativas, instituciones y prácticas de rendición de cuentas de todos los tipos. Los aspectos más débiles que se han identificado son la rendición de cuentas diagonal, que es casi inexistente pero que debido a las críticas de las que ha sido objeto en la literatura especializada no se considera conveniente desarrollar; la rendición de cuentas externa, que si bien se realiza permanentemente, no está claro si se encuentra articulada o si se requieren lineamientos o directrices para fortalecerla y estructurarla, y, por último, la rendición de cuentas social.

En cuanto a esta, si bien existen prácticas y mecanismos en Colombia, estos están desarticulados, en algunos casos no están institucionalizados y tienen otras debilidades; por esta razón, con la presente política el Gobierno Nacional ha decidido impulsar en particular la rendición social de cuentas de manera que se consolide y fortalezca, para mejorar el desempeño estatal y la relación con los ciudadanos.

La rendición de cuentas a la ciudadanía implica un deber de las autoridades de la Administración Pública de responder públicamente ante las exigencias que realice la ciudadanía, por los recursos, las decisiones y la gestión realizada en ejercicio del poder que les ha sido delegado por esta.

Implica un proceso permanente a través de varios espacios de interlocución, deliberación y comunicación, en el que las autoridades de la Administración Pública deben informar y explicar a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión encomendada y someterse a al control social: 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 rendición de cuentas a la ciudadanía realizadas por las entidades del ejecutivo, tal como fue ilustrado en el estado del arte de la rendición de cuentas. Sin embargo, hay una serie de limitaciones que vuelven inadecuadas dichas prácticas en relación con las restricciones de la información que ofrecen las entidades a la ciudadanía, así como con las escasas posibilidades de diálogo e interlocución con la ciudadanía para explicar la gestión realizada y con incentivos insuficientes, tanto para que las entidades rindan cuentas, como para que los ciudadanos las pidan e incidan efectivamente en la gestión pública. Esto tiene como consecuencia que la mayoría de los ciudadanos no conozca los mecanismos disponibles, no los utilice, tenga baja confianza en ellos y no incida efectivamente en la gestión pública.

Con el objeto de contar con un diagnóstico que incluyera diversas fuentes de información, se utilizaron las siguientes fuentes: la consultoría con recursos donados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²¹ realizada por Transparencia por Colombia, que incluyó la realización de 6 talleres regionales y uno nacional, además de entrevistas a expertos; una encuesta del DNP realizada por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) con recursos del Banco Mundial, con mediciones en 2006 y 2009 sobre la percepción de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno Nacional; talleres de validación realizados en diciembre de 2009 y marzo de 2010, en los cuales participaron los Ministerios y Departamentos Administrativos²² y se utilizó una metodología participativa de discusión del árbol de problemas y de las acciones asociadas a objetivos, además de fuentes secundarias consultadas para efectos de elaborar este documento.

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

²² Participaron también la Federación colombiana de Municipios, la Veeduría Distrital, la ESAP y los organismos de control, para un total de 33 entidades asistentes.

La encuesta realizada por la DEPP de DNP y el Centro Nacional de Consultoría en 2006 y 2009²³ mostró que la percepción sobre el porcentaje de ciudadanos que perciben que el gobierno rinde cuentas con frecuencia oscilaba por sector entre 43,3% y 50,7% en 2006 y entre 39,8% y 58,4% en el 2009²⁴, y que esta percepción ha mejorado en casi todos los sectores²⁵. Los niveles departamental y municipal también mejoraron pero se mantienen en una menor frecuencia percibida (de 37,4% a 43,4% los primeros y de 37,4 a 43,4 los segundos).

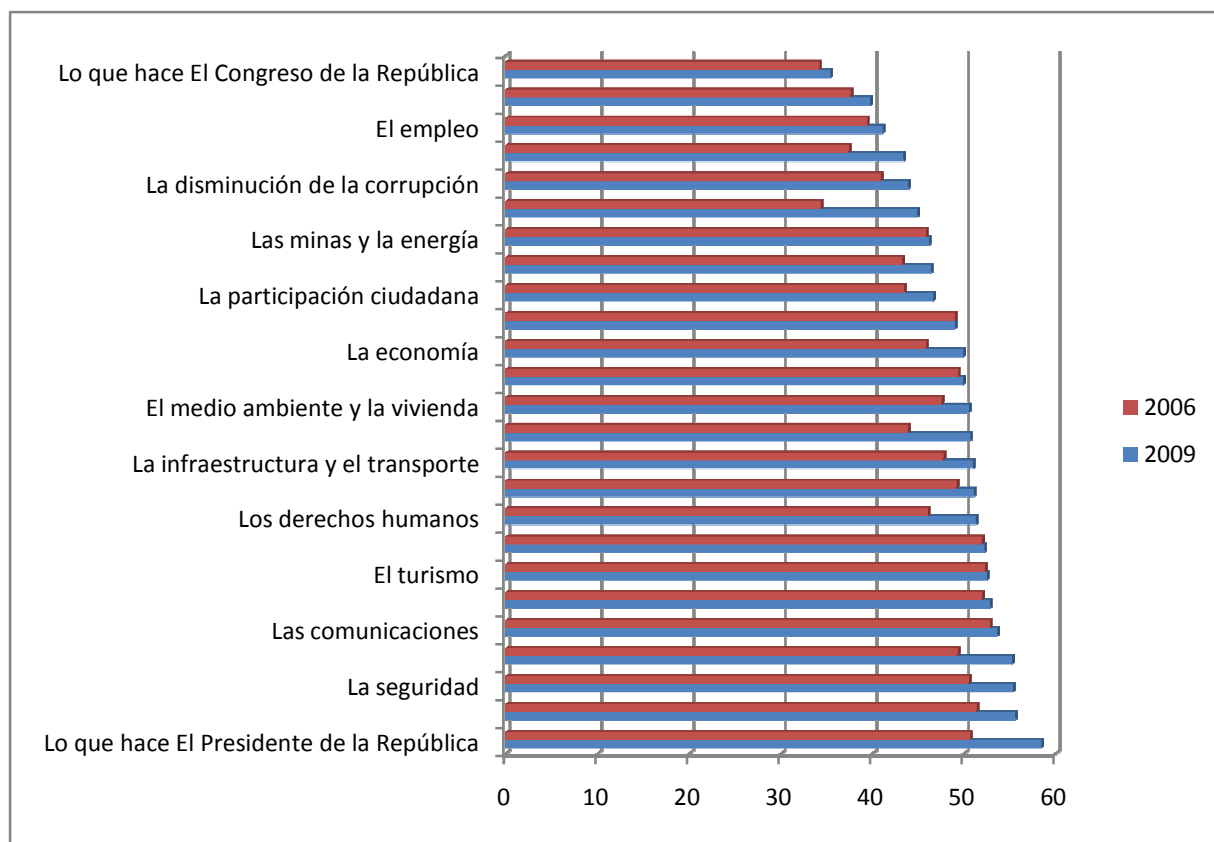
De acuerdo con esta misma encuesta, el porcentaje de ciudadanos que conoce los ejercicios de rendición de cuentas (en general) ha pasado de 25% a 33%, pero si se consideran los que conocen las audiencias públicas (53% en 2006 y 63% en 2009); los consejos comunales (54% a 66%) y las veedurías ciudadanas (40% a 47%) el panorama es menos desalentador. Las personas que participaron en veedurías en 2006 fueron el 12% de los encuestados y en 2009 el 10% (CNC 2006; 2009). El gráfico 5 muestra algunas de estas tendencias.

²³ “Percepción y experiencia ciudadana sobre transparencia y acceso a la información pública y el gobierno nacional”. Encuesta realizada en el 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.

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



Fuente: DNP con datos de encuesta CNC 2009²⁶.

Si bien este diagnóstico muestra algunas mejoras en el conocimiento y el uso de los mecanismos de rendición de cuentas, no se puede negar que aún hay espacio para mejorar, pues alrededor del 50% de los ciudadanos o más no conocen y no utilizan estos mecanismos y espacios. No es de extrañar entonces que al preguntar a los ciudadanos sobre su percepción acerca de la rendición de cuentas por parte del Gobierno, los resultados fueran: solo el 30,8% piensa que los gobiernos locales rinden cuentas, el 32,5% los departamentales y el 39,1% el nacional, lo cual significa que más del 60% considera que ningún nivel de gobierno rinde cuentas a los ciudadanos (LAPOP 2008).

²⁶ 2030 entrevistados en 13 municipios en octubre de 2006 y de 2009, margen de error: +- 2.18%, para un 95% de confianza.

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

B. Efectos del problema central

Las inadecuadas prácticas de rendición de cuentas social en la rama ejecutiva producen, principalmente, los siguientes efectos directos: que la ciudadanía desconozca la organización, el funcionamiento y los resultados de la gestión pública; que las administraciones públicas pierdan la oportunidad de evaluar, corregir y ajustar sus políticas y proyectos de acuerdo con las opiniones y los aportes que surjan del diálogo directo con la población; que haya menos transparencia en las acciones de los gobiernos; y que la ciudadanía mantenga un bajo interés en lo público (como ejemplo, entre el 2005 y el 2008 solo entre el 5,6% y el 9,9% de los ciudadanos colombianos asistieron a reuniones convocadas por autoridades municipales (LAPOP 2008)).

Los anteriores aspectos, con el tiempo, llevan a que se presenten las siguientes situaciones: que la ciudadanía pierda confianza en la gestión pública y en las instituciones políticas (en Colombia, el 73% de los ciudadanos apoyan la democracia pero solo el 47,7% considera que las instituciones políticas son legítimas según LAPOP 2008), que los ciudadanos limiten su participación y control social a un número cada vez más reducido y menos estratégico de políticas y proyectos gubernamentales (el 9,6% de los ciudadanos presentó una petición de información a las autoridades municipales en 2008, porcentaje que ha ido decreciendo cada año desde 2005, cuando se encontraba por encima del 14%, (LAPOP 2008)); que las administraciones públicas tomen cada vez más decisiones erróneas, desperdiciando y focalizando mal los recursos públicos, y que 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 confianza de la ciudadanía en la democracia como sistema de gobierno, en la medida en que los organismos y entidades de los gobiernos nacional y territoriales desconozcan las verdaderas necesidades y preferencias de la ciudadanía, y que por consiguiente las políticas públicas se vuelvan ineficaces e ineficientes.

C. Ejes problemáticos

A partir de los insumos señalados anteriormente que han sido aprovechados para la elaboración de este documento, a continuación se identifican y 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 coinciden en que se ha mejorado la disponibilidad de la información pública en el país, pero se señala que no se facilita suficientemente su acceso por parte de la ciudadanía en general y los contenidos de la misma no responden a los intereses ciudadanos (Corporación Transparencia por Colombia 2009a).

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

- 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 2009a) y el primer taller de validación²⁷ muestran que los documentos y la información básica sobre los ciclos de gestión de las entidades públicas no se acompañan de guías o explicaciones que faciliten su búsqueda y comprensión por parte de los interesados. Es muy frecuente que las entidades públicas pongan a disposición de los ciudadanos la misma información que utilizan para fines internos, sin adecuar la presentación ni el lenguaje a un público no especializado 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 sea presentada de diferentes formas en distintas entidades, o incluso en la misma entidad en diferentes períodos de tiempo, dificultándole así a la ciudadanía la comprensión de su 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 interés en conocerla, que no pueda conocer la ejecución actual de las administraciones ni pueda ejercer un control social, participar o retroalimentar a las administraciones en el momento oportuno. Esto ocurre por limitaciones en las entidades para generar, archivar, y sistematizar y principalmente gestionar la información de la cual disponen, 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 información, que a su vez se deben al desconocimiento de las competencias y funciones al interior y entre entidades y organismos de la rama ejecutiva. En algunos casos, las

²⁷ Realizado en diciembre de 2009.

solicitudes de información de los ciudadanos no son respondidas de manera oportuna lo cual ha llevado a un uso excesivo de los derechos de petición. Adicionalmente, se desconocen metodologías para estructurar la información, hay malas prácticas de manejo de datos y archivos y limitados recursos para su generación y conservación, en particular en las entidades territoriales.

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

La disponibilidad se refiere a que la información se pueda conocer, esté sistematizada y en un formato que permita su circulación. Toda la información producida por el Estado es de naturaleza pública, excepto la que tenga reserva o confidencialidad por razones de protección de la privacidad. Sin embargo, de una lista de documentos públicos que deberían estar disponibles para los ciudadanos, se encontró que solo 4 entidades del orden nacional tienen más del 80% de los documentos en línea y el promedio es solo 30% de documentos publicados por cada entidad (Corporación Transparencia por Colombia 2009a).

Las barreras culturales tienen una estrecha relación con prácticas de evasión y temores en la entrega de la información que permean gran parte de la administración pública y que llevan a que los servidores públicos no faciliten en tiempos y modos adecuados la información solicitada²⁸, pues consideran que las estadísticas, datos, archivos, registros y demás documentos que manejan y producen son su propiedad y no patrimonio del Estado, por lo que restringen su divulgación de acuerdo con su criterio propio (Taller de validación 2009). Esto es así a pesar del MECI y el SGS en los cuales se exige el cumplimiento de todas las etapas del proceso, incluyendo la divulgación y los sistemas de gestión documental. En algunos casos, hay un exceso de prudencia acompañada de trabas burocráticas, pero también de desconocimiento sobre qué información se debe divulgar. En otras situaciones, se presentan interpretaciones de las normas de forma amplia, pero sesgada y polémica, que lleva a que las instituciones no divulguen de

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

forma proactiva cierto tipo de información, a menos que exista una orden judicial de última instancia de por medio 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 “¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?”, promovido por la Fundación Corona en el año 2002 se identificó que “dos de cada tres personas encuestadas creen que el mayor obstáculo que encuentra la gente en Colombia para involucrarse en los procesos de participación ciudadana, es la falta de información. [...] La población no cuenta con la información suficiente para intervenir con conocimiento de causa 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 consideran que el diálogo entre la administración pública y la ciudadanía es limitado. Hay esencialmente dos espacios de rendición de cuentas que implican diálogo: 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, con una metodología unificada con participación de los asistentes, regularidad semanal en la realización y un mecanismo de seguimiento a los compromisos acordados entre el gobierno y los ciudadanos. Estos espacios de rendición de cuentas involucran como se señaló las dimensiones social, interna y entre niveles territoriales.

Con respecto a las audiencias públicas coordinadas por el DAFP, es preciso reconocer que en el periodo de 2003 a 2009 la rendición de cuentas a la ciudadanía pasó de ser un ejercicio inexistente en las entidades de la administración pública a convertirse en una meta dentro de los

planes de acción de las entidades nacionales a través de la realización de audiencias públicas. No obstante, los asistentes a los talleres señalaron que todavía son esporádicas, no tienen homogeneidad en cuanto a sus procedimientos y contenidos y no siempre están estructuradas de manera que permitan una retroalimentación de la ciudadanía ni una explicación y justificación profunda de las entidades, funcionarios y servidores públicos. También se hace referencia a que es más común entender la rendición de cuentas como un ejercicio unidireccional y no bidireccional (Velasco 2007).

Transparencia por Colombia en su Índice de Transparencia Nacional encontró que para 2007-2008 el 75% de las entidades públicas del orden nacional realizó este tipo de audiencias de rendición de cuentas. Sin embargo, el 27,3% de las entidades públicas nacionales aún no realiza audiencias públicas de rendición de cuentas y otras las han convocado con una frecuencia inferior a la anual (Corporación Transparencia por Colombia 2009a; 2009b).

De cualquier manera, existen debilidades en dichos ejercicios. El número total de asistentes es inferior al 2% de la población mayor de edad, según encuestas realizadas por el DAFP en 2008, incluyendo participación por tele y videoconferencias (DAFP 2008). La información que manejan los Comités de control social a inversiones de regalías (CSIR) sobre control social de las regalías es consistente con este dato (el 1,8% 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 en el estudio “Asistencia Técnica y Metodológica en la Formulación de una Política de Estado Transversal y Participativa de Rendición de Cuentas en Colombia”, entre el 20 de abril y el 22 de mayo en las ciudades de Arauca, Bogotá, Cartagena, Medellín, Pasto y Quibdó, por cuanto se señala que las audiencias públicas “se ven principalmente como mecanismos de propaganda de los gobernantes y no como ejercicios efectivos 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 la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas:

- Las explicaciones, en los ejercicios de rendición de cuentas son poco comprensibles para los diferentes tipos de audiencias

Esta situación se presenta porque en la gran mayoría de los ejercicios se presenta una gran cantidad de información en muy poco tiempo, y porque la información presentada tiene los mismos problemas discutidos en la sección anterior: es compleja por su elevado lenguaje técnico y estadístico y porque está saturada de números y cifras agregadas, poco asimilables y entendibles para la población, aún analizándolas después con mayor detenimiento, 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 existe muy poca comunicación entre las entidades y los ciudadanos, y las primeras no explican a los segundos todo lo que implica un exitoso ejercicio de este tipo. Los espacios de diálogo suelen ser aburridos y poco dinámicos, todo lo cual desincentiva la participación de los ciudadanos comunes (Taller de validación 2009).

- Explicaciones sesgadas o incompletas en los ejercicios de rendición de cuentas

Se identifica que las explicaciones que las entidades dan en los ejercicios de rendición de cuentas son sesgadas o incompletas, pues, como se ha mencionado, la percepción generalizada es que en muchos escenarios no se abordan temas sensibles y polémicos o de gran interés para el público, se tratan solamente los aspectos positivos de determinados temas de la gestión pública, o se hace un excesivo énfasis en procesos y tareas, sin mencionar nada o casi nada sobre los impactos de la gestión pública en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía u otros temas de interés para la misma (Corporación Transparencia por Colombia 2009a; Taller de validación 2009).

El indicador correspondiente a audiencias públicas del índice de transparencia nacional 2007-2008 tiene una calificación baja, de 57,6 sobre 100, debido a la calidad de los ejercicios, pues pocas entidades (entre el 8% y el 27%) presentan la información realmente relevante sobre su gestión, 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 diálogo en la rendición de cuentas y su carácter bidireccional implican que los ciudadanos deben tener la capacidad efectiva de responder a la información y a las explicaciones de la administración pública, pero en Colombia este no siempre es el caso. En general, los escenarios de rendición de cuentas suelen ser asimétricos y no propician el diálogo, solo la entrega unilateral de información seleccionada por las entidades públicas. Si bien en algunos espacios se permite la participación del público, esta es restringida, debe atenerse a la agenda definida por la entidad organizadora y no permite un cuestionamiento de fondo de las acciones públicas ni una necesidad de justificación y explicación cuidadosa de las mismas. (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 previa de los asistentes, así como a la elección de espacios sin la suficiente capacidad de aforo. La transmisión por televisión de algunos ejercicios, como los consejos comunales o algunas audiencias públicas, es una solución para aumentar el público al que le puede llegar el ejercicio de rendición de cuentas, pero se debe balancear con la posibilidad de interacción y diálogo, que se ve limitada a los asistentes y al uso de llamadas telefónicas.

Los anteriores factores, que han sido identificados por los participantes en talleres regionales, nacionales y en entrevistas durante el proceso de elaboración del documento, hacen necesarias acciones para mejorar el diálogo con la ciudadanía en la rendición de cuentas.

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 con pocos canales para exigir mayor información y explicaciones (básicamente el derecho de petición y la tutela) y menores aún para sancionar los incumplimientos o inadecuado desempeño del Estado. Se recurre por lo general a los organismos de control y mecanismos judiciales para estos propósitos. Los incentivos positivos para la rendición de cuentas y para el comportamiento debido de los servidores públicos son insuficientes, lo cual conduce a algunos de los problemas ya señalados en los otros ejes problemáticos. Este eje problemático se divide en dos: 3a) los incentivos para que las entidades 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 normas, dificultando así su apropiación, uso, seguimiento y aplicación (Corporación Transparencia por Colombia 2009a). Adicionalmente, existen algunos vacíos normativos que pueden afectar la calidad de la rendición de cuentas. Entre los más importantes se destacan la carencia de obligaciones precisas en las entidades en cuanto a la oferta de información y explicación a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública; la presencia de normas o mandatos que dejan a discreción de las entidades la aplicación y puesta en marcha de una gestión pública participativa; la carencia de obligaciones claras de rendición de cuentas con respecto al universo de espacios de participación ciudadana, y la ausencia de instrumentos concretos que asignen poder a los ciudadanos y sus organizaciones en la relación con los servidores públicos y gobernantes (Corporación Transparencia por Colombia 2009a).

- Inadecuado reconocimiento del alcance y utilidad de la rendición de cuentas social por parte de las entidades y de los servidores públicos

La mayoría de servidores públicos desconocen las instancias que por ley tienen los ciudadanos para participar y ejercer control social, por lo que nunca son activadas ni les son asignados recursos ni esfuerzos institucionales. Muchos servidores públicos también perciben que los ejercicios de rendición de cuentas son inútiles e improductivos; desgastantes en términos de esfuerzos y tiempos; desaprovechados o mal enfocados por la sociedad civil; y que algunos están cooptados por personas que buscan un beneficio personal e individual y no uno de carácter público y colectivo.

Las posibilidades que tienen las administraciones públicas de informar y comunicarse con los ciudadanos son numerosas y diversas, pero las entidades no hacen esfuerzos importantes y sostenibles por crear o institucionalizar nuevos espacios que cautiven la atención y el interés de la población, dado que no tienen incentivos para someterse a control y por el contrario esto les puede resultar muy costoso en términos políticos y de sanción y crítica.

Esto se debe en ocasiones al miedo a posibles sanciones derivadas de la exposición a la crítica, producto de un desconocimiento o incompreensión de la importancia de la rendición de cuentas y de los derechos de los ciudadanos. Se relaciona también con la preocupación por la conveniencia política de entregar toda la información a los ciudadanos, que igualmente refleja el olvido acerca del carácter público de toda la información que no sea de reserva.

- Los diseños y desarrollos institucionales de las entidades no permiten aprovechar adecuadamente los recursos para la rendición de cuentas social

Inicialmente, se había identificado como una de las causas de la inexistencia de incentivos para la rendición de cuentas por parte de las entidades, la limitación o inexistencia de recursos (humanos, técnicos, financieros, incluso el tiempo), sin embargo, en desarrollo del taller de validación realizado en marzo de 2010, el grupo de trabajo precisó que en lugar de recursos limitados o inexistentes, la verdadera causa es la falta de aprovechamiento de los mismos o no priorización del gasto para efectos de la rendición de cuentas social.

De acuerdo con lo anterior, se hizo evidente que los actuales esquemas organizacionales, al interior de las entidades, no favorecen el proceso de rendición de cuentas social ni permiten aprovechar los recursos existentes, toda vez que carecen de sistemas efectivos de coordinación interadministrativa y de la definición clara de responsables al interior de las entidades para gestionar los procesos de rendición de cuentas.

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 las entidades y servidores, sino también en los ciudadanos que deben exigir cuentas a las autoridades e incentivarlas a ser más transparentes. Los ciudadanos deben a su vez ser incentivados para participar. Hay tres razones por las cuales los ciudadanos no siempre piden cuentas a la administración pública, sobre las cuales se podría incidir 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 a la información, y otros mecanismos como la acción de cumplimiento, se trata de procedimientos que desgastan a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil interesados en conocer la gestión pública, y que terminan por desestimular y bloquear los esfuerzos de control social o petición de cuentas. Esto se debe a que no fueron creados con el fin del control social en mente. Los ciudadanos no cuentan con instituciones o mecanismos expeditos de garantía del 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 o sean usados con propósitos distintos al de construir un diálogo informado con las entidades de la administración pública, como la presión política o el chantaje

(Corporación Transparencia por Colombia 2009a). Otras razones invocadas por los ciudadanos para no participar en los espacios y mecanismos de rendición de cuentas incluyen la falta de tiempo, el desinterés, la baja legitimidad de las instituciones públicas y la desconfianza frente a estas y frente a los demás (LAPOP 2008).

- Insuficiente apoyo a los ciudadanos para que realicen petición de cuentas

La realización de un exitoso ejercicio de rendición de cuentas requiere una adecuada petición de cuentas por parte de la ciudadanía. En tal sentido, es evidente la restricción o el limitado apoyo que las entidades públicas brindan para propiciar el encuentro de los ciudadanos interesados en ejercer control social y petición de cuentas. Dado que, como se ha señalado, se entiende la petición de cuentas como una actividad negativa y no como algo constructivo, las entidades 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, jurídicas u organizaciones sociales que adelantan labores de control social en pro del beneficio de sus comunidades. En el taller de validación (diciembre 2009) surgió entre los asistentes una preocupación con respecto a las amenazas a la seguridad de las personas que realizan control social por parte de actores al margen de la ley.

V. OBJETIVOS

A. Objetivo central: consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecutiva a la ciudadanía

A partir del anterior diagnóstico, la política tiene como objetivo central consolidar la rendición de cuentas del ejecutivo como un proceso permanente que comprenda tanto la oferta de información clara y comprensible como espacios institucionalizados de explicación y justificación de las decisiones, acciones y resultados en el ciclo de la gestión pública (planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación); igualmente la política busca aumentar

sustancialmente el número de ciudadanos y organizaciones que hacen parte de ejercicios de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas se suele entender únicamente como los ejercicios periódicos tales como audiencias públicas, pero estos lineamientos de política buscan que se amplíe esa visión y que la rendición de cuentas a la ciudadanía se convierta en una práctica organizada como un proceso permanente, que se realiza a través de diferentes espacios de encuentro con la ciudadanía (mesas de trabajo, foros, ferias, audiencias públicas, consejos comunitarios, etc.) y se apoya en diferentes medios (basados en TIC y presenciales, en medios de comunicación comunitarios y masivos, orales y escritos), una actitud de transparencia y apertura en el sector público, y que finalmente se llegue a una cultura de la rendición de cuentas 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 de rendición de cuentas social identificadas, la potenciación de las iniciativas en los otros tipos de rendición de cuentas mencionados y la exploración de un futuro 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 creación de una estructura institucional que permita la adecuada implementación de la política. Articular el marco normativo permitirá visibilizar los avances del Estado y agrupar todo el conjunto de iniciativas que individualmente han tendido a garantizar que la Rendición de Cuentas sea una práctica común en la 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 del gobierno nacional y los gobiernos territoriales, la ciudadanía conozca la organización, el funcionamiento y los resultados de la gestión pública; que las administraciones públicas tengan la oportunidad de evaluar, corregir y ajustar sus políticas y proyectos de acuerdo con las opiniones y al diálogo directo con la población; que haya más

transparencia en las acciones de los gobiernos, y que la ciudadanía se interese cada vez más en los asuntos públicos.

Igualmente se busca que la ciudadanía confíe cada vez más en la gestión pública, sin dejar de participar y de hacer control social a un número cada vez mayor de políticas y proyectos gubernamentales, que los gobiernos y las entidades tomen cada vez mejores decisiones que focalicen y prioricen el gasto y la inversión pública, y que haya cada vez menos oportunidades para la corrupción, el clientelismo y la captura del Estado. En suma, se espera construir una cultura de la rendición de cuentas en el país, en la cual tanto servidores públicos como ciudadanos conozcan sus derechos y deberes en esa materia y tengan una relación constructiva y transparente que redunde en una mejor gestión pública y una democracia 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 conocimiento de los ciudadanos sobre lo público, el interés por la participación y la responsabilidad de estos en la elección y el control de los gobernantes.

Finalmente, mejores ejercicios de rendición de cuentas también producirán en el largo plazo que los ciudadanos confíen cada vez más en la democracia como sistema de gobierno, que aumente la legitimidad de las instituciones públicas, que las administraciones públicas conozcan permanentemente las verdaderas necesidades y preferencias de la ciudadanía, desarrollando y ejecutando así políticas públicas eficaces y eficientes, y que se construya y fortalezca día tras día el Estado Social de Derecho gracias al amplio, consistente y permanente ejercicio ciudadano de sus deberes y derechos.

C. Objetivos Específicos

i. **Objetivo específico asociado al eje problemático 1: mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos.**

Mejorar los atributos de la información relevante para los fines de la rendición de cuentas supone 5 acciones. Primero, para poder ser aprehendida fácilmente por la ciudadanía, la información debe hacerse comprensible y atender a los temas de interés ciudadano. Segundo, la información debe estar actualizada, pues debe poder representar el presente del fenómeno que registra. Tercero, la información debe ser oportuna, es decir, se debe entregar a la ciudadanía en un plazo conveniente para sus intereses. Cuarto, la información debe estar disponible en aquellos medios de comunicación privilegiados por los ciudadanos. Y quinto, la información debe ser completa, esto es, debe ser abundante en la exposición 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 aprehensión,
	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 del manual de Gobierno en Línea. Dado que este manual establece criterios para la exposición de la información pública en línea, su implementación permitirá que los ciudadanos accedan de manera eficiente a la información que contienen los portales web del Estado colombiano y que encuentren allí toda la información pública.

Por otro lado, se requiere la elaboración de un Manual de Rendición de Cuentas que establezca criterios para que la información sea publicitada siguiendo criterios que favorezcan la claridad del lenguaje, y de lineamientos para garantizar que la información pública tenga todos los atributos deseables identificados. Se expedirá una directiva para que este manual sea de uso obligatorio y se lo divulgará entre las entidades públicas. La 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 plazo conveniente para sus intereses. Este objetivo debería redundar en un mecanismo de seguimiento a las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos, que podría seguir el modelo del Ministerio de Minas y Energía en cuanto a seguimiento a derechos de petición, el cual incorpora el balance de las peticiones en su 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 información sobre la que se puede rendir cuentas, la periodicidad con que dicha información se debe actualizar e interioricen la función de producirla y publicarla.

Para este objetivo juega un rol fundamental la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la administración pública (Coinfo), la cual tiene entre sus objetivos "definir las estrategias y programas para la generación de información", "Establecer mecanismos tendientes a eliminar la duplicidad de solicitud de información o la solicitud de información innecesaria a los ciudadanos" y en particular "Generar los escenarios adecuados que permitan a los ciudadanos tener acceso a la información necesaria para garantizar la transparencia de la administración pública y para que puedan ejercer un efectivo control social" (Decreto 3816 de 2003, art. 1).

Adicionalmente, el programa Gobierno en Línea tiene un mandato y unos objetivos en materia de información en medios electrónicos. La articulación con este programa se hará aprovechando que la cuarta fase del gobierno en línea, la democracia digital, debe estar completa en 2012, de acuerdo con la estrategia en curso, de manera que las entidades públicas deben tener

para esa fecha un alto nivel de interacción con 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 relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo, las evaluaciones de las políticas públicas y otra información relacionada con monitoreo y evaluación (M&E).

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. Cualificar y cuantificar el diálogo entre el Estado y los ciudadanos es, pues, una prioridad de ésta política. La estrategia de fomento del dialogo con los ciudadanos contempla 5 actividades desglosadas 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 Manual de Rendición de Cuentas establezca el modelo para adelantar procesos de rendición de cuentas, como complemento de la cartilla “Audiencias públicas en la Ruta de la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía”. El modelo de un ejercicio de rendición de cuentas debe incluir información sobre las características de las convocatorias, el tipo de escenarios en los que

se deben realizar las jornadas, las reglas del juego al interior de las jornadas y ampliarse lineamientos metodológicos para que las entidades identifiquen sus interlocutores claves y grupos de interés para los ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Ahora, garantizar la relevancia de los temas tratados en los ejercicios de rendición de cuentas requiere que los ciudadanos cuenten con poder de agenda dentro de dichos ejercicios y que se tenga en cuenta su opinión en la definición de los procedimientos de los mismos, lo cual se incluirá en la metodología mencionada.

Un espacio verdaderamente deliberativo, que permita que la gestión pública se retroalimente del diálogo con la ciudadanía, requiere de dos líneas de acción adicionales. Primero, promover comportamientos proactivos de los servidores públicos frente a las demandas ciudadanas ordenadamente expresadas. Segundo, esto se complementa con una planificación de las jornadas de rendición de cuentas, organizadas a través de varias reuniones y encuentros presenciales y no presenciales que garanticen la interlocución y deliberación entre la administración y los ciudadanos, las cuales deben ser publicitadas ampliamente y con plazos suficientes para que la ciudadanía esté preparada, de acuerdo con la metodología definida por el DAFP. La convocatoria de veedores ciudadanos y otras organizaciones sociales a estos espacios de diálogo es fundamental.

Se podrán diseñar mecanismos de seguimiento a los compromisos adquiridos en el espacio de rendición de cuentas, siguiendo el modelo de los Consejos Comunales o el utilizado por el Ministerio de Minas y Energía, lo cual se propondrá en el Manual de Rendición de cuentas.

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 información, la explicación y justificación de las decisiones, y los incentivos negativos derivados de una mala gestión son una realidad reglada implícitamente en un amplio cuerpo normativo. Por ello se hace necesario difundir la legislación vigente y apoyarse en esta

para promover comportamientos institucionales conducentes a buenos procesos de rendición de cuentas. La expedición de directrices y normas adicionales puede complementar los deberes de los servidores públicos en materia de rendición de cuentas.

En el mismo sentido, es preciso mejorar el reconocimiento a la importancia de la rendición de cuentas, lo cual se puede lograr a través de capacitaciones a los servidores públicos, e incentivar a quienes adelantan procesos adecuados de rendición de cuentas. Se propone utilizar la experiencia del Banco de Éxitos y el premio de alta gerencia de la Administración Pública para crear un incentivo positivo a la rendición de cuentas exitosa. Finalmente, se debe garantizar que la difusión de información y la explicación de la misma cuenten con los recursos necesarios para su implementación.

iv. Objetivo específico asociado al eje problemático 3b: generar incentivos para que los ciudadanos pidan cuentas

Los objetivos tendientes a cualificar y cuantificar la rendición de cuentas dependen de que los ciudadanos asuman su papel de veedores de la gestión pública. Sin una ciudadanía con poder no tiene sentido diseñar una política para que el Estado rinda cuentas de su gestión. De esta manera, generar incentivos para que los ciudadanos rindan cuentas es un objetivo estratégico de ésta política y será una de las tareas de la comisión intersectorial que la liderará.

Por un lado, ello implica potenciar la participación política de los ciudadanos, cuestión de la que se encargara un próximo documento Conpes de Participación Política. Por otro lado, se puede incentivar la petición de cuentas si se promocionan los mecanismos de rendición de cuentas existentes, ya que una de las razones por las cuales los ciudadanos no participan en estos es el desconocimiento y la indiferencia frente a dichos 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 harán actividades de 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 petición de cuentas a la administración pública, para incentivar la continuidad de estas y el surgimiento de nuevas iniciativas. Esto se puede hacer a través de espacios de encuentro, eventos y otros gestos que demuestren una valoración positiva de estos esfuerzos desde el Estado y que se incluyen en las acciones del objetivo 2 (fomentar 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, DNP y PPLC), en el Ministerio del Interior y de Justicia, el DANE y la ESAP. Las demás entidades del orden nacional que participaron en los talleres de validación mostraron su compromiso en seguir los lineamientos propuestos, pero para ellas solo se presentan recomendaciones generales en ese sentido. En el caso de las entidades territoriales, los lineamientos de este documento constituyen simplemente una guía que podrán seguir aquellas que así lo consideren pertinente.

Como primer elemento del Plan de Acción, se propone la conformación de una comisión interinstitucional que lidere la implementación de la política, dado que el principal planteamiento de esta es la necesidad de coordinar acciones que ya se llevan a cabo en el sector público,

implementar normativas y metodologías existentes y en general hacer una gestión de promoción de la rendición de cuentas social. Esto no puede quedar en cabeza de una sola entidad u órgano, pues ninguno tiene el alcance para cumplir ese papel de coordinación interinstitucional.

Esta comisión estará conformada por el Programa Presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y Lucha Contra la corrupción o quien haga sus veces, en nombre de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el DAFP y el DNP. Esta comisión deberá coordinar a las entidades públicas del orden nacional en la ejecución del plan de acción, asegurarse de que apliquen los estándares existentes para la rendición de cuentas y transferir a las entidades del orden territorial las recomendaciones pertinentes para que mejoren sus prácticas de rendición de cuentas a los ciudadanos. Su operación se definirá en la primera reunión que realicen las directivas de las entidades que conformarán la comisión. Esta propenderá por incluir el tema de rendición de cuentas en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, para darle un apoyo y asegurar la continuidad del tema durante la ejecución del plan de acción. Así mismo, explorará el diseño de incentivos para fomentar la petición 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 el aseguramiento de su continuidad. Todas las prácticas y espacios de rendición de cuentas que se han identificado en el estado del arte se deben seguir adelantando, fortalecerse y coordinarse entre sí. En este sentido, la Comisión que se crea para liderar la política deberá hacer seguimiento y acompañamiento a estas acciones y procurar aumentar el diálogo y la coordinación entre diferentes entidades y la transferencia de buenas prácticas.

Igualmente, identificará los estándares que debe tener una adecuada rendición de cuentas social y se encargará de difundirlos y promoverlos para 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 todos los lineamientos que se señalan en este documento sobre las

características que debe tener un adecuado proceso de rendición de cuentas con todos sus componentes y las 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 técnica e investigación, apoyará el diseño, implementación y seguimiento de un Sistema de Información para la Rendición de Cuentas, que permita articular e integrar las diferentes acciones promovidas a nivel interinstitucional. La actividad se orienta con énfasis al fortalecimiento de la capacidad investigativa y apropiación de estrategias y metodologías en el ámbito de la asistencia técnica para la gestión pública en los órdenes nacional y territorial.

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

Igualmente, se abrirán espacios de divulgación en medios de comunicación impresos y audiovisuales para llegar a los ciudadanos que no tienen acceso a las publicaciones virtuales.

Para fortalecer la generación de información habrá un proyecto de fortalecimiento de la capacidad estadística de las entidades territoriales, y 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 las metodologías para interactuar con los ciudadanos. Los lineamientos para los espacios de diálogo se encuentran desarrollados en la Cartilla del DAFP ya mencionada sobre audiencias públicas, por lo cual un adecuado diálogo entre la administración pública y los ciudadanos se garantiza con la aplicación de la cartilla y su mejoramiento continuo y difusión. Se

expedirán directrices en este sentido y para asegurar la aplicación de esa metodología, combinada con la que esté contenida en el Manual mencionado en el punto anterior que complementará la cartilla. También se hará un ejercicio anual de divulgación de esta metodología.

Para contribuir con este propósito, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, tendrá la responsabilidad de brindar el soporte académico para fomentar el conocimiento y la práctica de una cultura de la Rendición de Cuentas y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social, mediante la oferta de programas de capacitación, el incentivo de la investigación y la promoción y difusión de 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. Se hará una encuesta 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 rendición de cuentas en el banco de éxitos y el premio de alta gerencia de la administración pública, para motivar a un mejor desempeño de las entidades en la materia, se adelantarán capacitaciones a las entidades territoriales para mejorar sus capacidades y se expedirán directrices para que los servidores públicos conozcan sus 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 promoción de las iniciativas de control social, tales como foros ciudadanos y eventos de la rendición de cuentas y la búsqueda de alianzas con la sociedad civil y el sector privado para el fomento de iniciativas de control social; una estrategia de capacitación a la ciudadanía para la petición de cuentas y un módulo sobre la percepción ciudadana sobre la rendición de cuentas para que el gobierno pueda retroalimentar sus prácticas a partir de la opinión de 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 bajas y se plantea principalmente darle un énfasis al concepto de rendición de cuentas a través de los proyectos de inversión relacionados con este tema que las entidades desarrollan o tienen programados.

Las actividades adicionales que se proponen y que implican esfuerzos adicionales a los que ya se tenían considerados en los presupuestos son:

- Un manual de rendición de cuentas que establezca los lineamientos para un adecuado proceso de rendición de cuentas a los ciudadanos.
- El diseño, implementación y seguimiento de un Sistema de Información para la Rendición de Cuentas, que permita articular e integrar las diferentes acciones promovidas a nivel interinstitucional.
- Un centro de documentación virtual con información sobre rendición de cuentas y una compilación normativa sobre este tema a disposición de los ciudadanos y vinculado al Portal Único del Estado colombiano, con recursos del Fondo para la Participación Ciudadana 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 proyecto para el fortalecimiento de la información pública, seguimiento y evaluación para la gestión por resultados en Colombia del DNP.
- Incluir en convocatoria para Banco de Éxito y Premio de Alta Gerencia una categoría sobre rendición de cuentas a la ciudadanía con recursos de funcionamiento del DAFP.
- Promover una estrategia de capacitación a la ciudadanía para la petición de cuentas a través de las Redes Institucionales de Apoyo a las 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 proyecto de estadísticas y culturales del DANE, con recursos destinados a este proyecto.

Tabla 5. Recursos por objetivo y por responsable

Financiamiento	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 LAS 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, en nombre de la Presidencia de la República, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Solicitar a todas las entidades del nivel central que cumplan con los compromisos planteados en el plan de acción del presente documento, que 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 entidades de naturaleza única 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 implementación de esta política, la continuidad y coordinación de las prácticas de rendición de cuentas que se han identificado en el documento. Esta comisión acordará en su primera reunión su forma de funcionamiento.
4. Solicitar a todas las entidades del nivel central que adopten la metodología del DAFP y la ESAP (2009) consignada en la Cartilla de Administración Pública 4, "Audiencias públicas en la ruta de la rendición de cuentas a la ciudadanía de la administración pública nacional" para los ejercicios de rendición de cuentas que se hacen de manera oral, ya sea presencialmente y/o a través de medios de comunicación.
5. Sugerir lo anterior a las entidades descentralizadas del orden nacional, a las entidades territoriales y a las entidades de naturaleza única 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 un adecuado proceso de rendición de cuentas social,
- b. incluya en la metodología para la rendición de cuentas nuevos lineamientos para que los ciudadanos participen en la determinación de los temas a tratar en los ejercicios de rendición de cuentas y para que se mejoren los estándares de la rendición de cuentas de acuerdo con parámetros 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 sectoriales nacionales la realización 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 social a través de las redes institucionales 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 información estadística con componente territorial,
- b. realice y difunda un mapa con la oferta de información estadística producida por las entidades públicas del orden nacional,
- c. incluya un módulo de la percepción de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas del gobierno aplicado en una encuesta del proyecto de estadísticas políticas y culturales del DANE.

8. Solicitar al DNP que:

- a. realice periódicamente una encuesta de percepción ciudadana sobre la gestión pública, en particular en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo,
- b. incluya en el próximo PND los lineamientos que se presentan en este documento para consolidar la rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos,
- c. continúe desarrollando capacitaciones a las entidades territoriales sobre la organización y funcionamiento del Estado colombiano y sobre gestión pública territorial,
- d. estudie la viabilidad y necesidad de diseñar lineamientos de política o normas relacionadas con otros tipos de rendición de cuentas mencionados en este documento.

9. Solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia que realice la compilación y publicación del marco normativo vigente para la rendición de cuentas en el país y que lo difunda a través de un centro de documentación virtual que se encuentre vinculado con Gobierno en Línea y que utilice un lenguaje comprensible para el ciudadano.

10. Solicitar al DAFP que, en coordinación con el Programa de Lucha Contra la Corrupción elabore, en el corto plazo, una lista de chequeo sobre los principales aspectos que deba contener un adecuado proceso de rendición de cuentas, con el fin de que las entidades y organismos de la rama 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 acciones promovidas a nivel interinstitucional
- b. espacios de divulgación en medios impresos, televisión (programa institucional / teleconferencias), cuñas radiales y demás medios divulgativos.
- c. una oferta Institucional de Capacitación sobre Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Control Social, en las modalidades presencial 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 que hace parte del Presupuesto 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 de dos decretos para regular tanto el funcionamiento del Comisión como la implementación del Manual de Rendición de Cuentas que se elaborará.
14. Solicitar al Gobierno Nacional que examine la creación de incentivos presupuestales para los buenos resultados de la gestión de manera que 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 Comunes*. En: <http://regiones.presidencia.gov.co/regiones/como-se-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 y Experiencia sobre Transparencia y Cumplimiento de Metas del Plan Nacional de Desarrollo”. Mimeo. Bogotá.

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

Constitución Política de Colombia, 1991.

Contraloría General de la República. (2006). “Control social en Colombia. Características y Tendencias. Una mirada desde el control fiscal”. Bogotá.

Corporación Transparencia por Colombia. (2009a). Consultoría con recursos BID para generar insumos y lineamientos para una política de rendición de cuentas en Colombia. Mimeo. Bogotá.

Corporación Transparencia por Colombia. (2009b). *Índice de Transparencia Nacional de entidades públicas nacionales 2007 – 2008*. Bogotá.

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 rendición de cuentas de la administración pública nacional a la ciudadanía*. Bogotá.

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

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

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP. (2007b). Seminario internacional “Rindamos Cuentas: ciudadanos informados, gobiernos 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 cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: 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*, 99 (1).

Gutiérrez Sanín, Francisco (2003). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958 – 2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Isaza, C. (2009). “Control horizontal: de la teoría a la práctica. El caso de los organismos de control en Colombia”. En: Del Campo (comp.). *Democracia y rendición de cuentas en Bolivia y Colombia*. Madrid: Catarata.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*. World 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*. LAPOP, Barómetro de las Américas, 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. *Revista Española de Ciencia Política*, 11.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC). En: 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 New 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 concepción de un modelo de corresponsabilidad social”. En: Fescol. *Documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso constituyente de la Región Central de 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 para la Captura de la Ejecución Presupuestal (SICEP)²⁹, para el análisis de la vigencia 2008, es posible obtener algunos datos de interés en relación con la rendición de cuentas a escala local en el país. Cabe señalar que estos datos son obtenidos a partir de información reportada pero no validada por los entes territoriales, en tal sentido, se relaciona aquí para efectos ilustrativos:

De los 1098 municipios que se evaluaron para la vigencia 2008 con el fin de analizar su desempeño integral³⁰

990 Municipios reportaron información en relación con preguntas sobre rendición de cuentas, correspondientes al 90% de los Municipios evaluados en el país para la vigencia 2008.

De los 990 Municipios, 974 señalan que la administración municipal rinde cuentas a la comunidad (98% de los que reportaron información sobre 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 los 990 Municipios en mención son: reuniones, foros, seminarios y comités (83%: 821 Municipios); publicaciones en medios masivos (67%: 668 Municipios); publicación de boletines en pagina Web del Municipio (56%: 559 Municipios); programas televisivos (33% 325 Municipios); programas radiales (67%: 664 Municipios); y audiencias públicas (59%: 589 Municipios):

Entre los 990 Municipios que reportaron información, se identificaron las siguientes frecuencias en relación con la periodicidad en que la administración local rinde las cuentas a la comunidad: 17 señalaron que nunca (2%), 585 reportan que al menos una vez al año (59%), 406 relacionaron que rinden cuentas al menos dos veces al año (41%), y 22 precisaron que sólo una vez en el período de gobierno (2%).

²⁹ A través del SICEP las entidades territoriales consignan información presupuestal y administrativa que se constituye en la base para la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), y para la evaluación del desempeño integral municipal, de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 y los Decretos 159 de 2002, 72 de 2005, 416 de 2007 y 3402 de 2007.

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

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Documentos/deEvaluaci%C3%B3n/tabid/387/Default.aspx>

³¹ Cabe reiterar que las cifras que aquí se presentan corresponden al análisis de la información reportada pero no validada con los Municipios, por lo cual, aunque esta cifra puede ser muy halagüeña en términos de la realización de ejercicios de rendición de cuentas por las entidades territoriales en el país, los datos deben ser tomados como una referencia que debe implicar una contrastación directa de la información obtenida a través del SICEP, toda vez que resultados de encuestas que se presentarán más adelante, indican que existe una muy baja percepción de los ciudadanos respecto de la rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales. Adicionalmente, en la mayoría de entidades territoriales la rendición de cuentas se asocia fundamentalmente con la entrega de información a la ciudadanía y a grupos de interés, antes que a ejercicios de diálogo que tengan implicaciones sobre la gestión pública.

Finalmente, sólo el 23% de los Municipios que reportaron información sobre rendición de cuentas (223 Municipios) señalan que han realizado 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 y documentos públicos. Obliga a la 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 público”.

- **Decreto 1 de 1984:** Código Contencioso Administrativo. Regula el derecho de petición en interés general, en interés particular y de petición de informaciones.
- **Ley 57 de 1985:** contiene las principales disposiciones en materia de publicidad y acceso a los documentos públicos. Es la única norma que recopila de alguna manera estos temas.
- **Ley 131 de 1994:** correspondiente a la ley estatutaria mediante la cual se reglamenta lo relativo al voto programático y la correspondiente posibilidad de los ciudadanos de revocar el mandato de sus gobernantes, si éstos incumplen con lo planteado en los programas de 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 relación a la Ciudadanía: 1) Informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía de la siguiente manera: En los municipios de 3a, 4a, 5a y 6a categoría, a través de bandos y medios de comunicación local de que dispongan. En los municipios de la categoría 1a, 2a y Especial, a través de las oficinas de prensa de la Alcaldía; 2) Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración; 3) Difundir de manera amplia y suficiente el plan de desarrollo del municipio a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general; 4) 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 y presentación de información de la rama ejecutiva, especialmente para fines de rendición de cuentas interna, planeación y seguimiento y establece un Consejo Nacional de Planeación, que incluye participantes de organizaciones sociales.
- **Ley 190 de 1995:** el estatuto anticorrupción tiene aspectos de publicidad, atención al ciudadano, difusión y sanciones para quienes nieguen la información al público.

- **Ley 489 de 1998:** sobre estructura de la administración pública, incluye la obligación de fortalecer los sistemas de información del sector público, divulgar la información y apoyar el control social. Artículos 32 y 33. “todas las entidades y organismos de la administración tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión”; de igual forma podrán convocar audiencias públicas para discutir lo relacionado con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad”.
- **Ley 617 de 2000:** considera el “Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto” (art. 79).
- **Ley 715 de 2001,** artículo 90: “Las Secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación. El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme 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 particular, respecto de la información se precisan las siguientes obligaciones: custodia, uso de los sistemas de información disponibles, publicación mensualmente 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 su funcionamiento y su derecho a la información. Así mismo, establece que las autoridades deben apoyar a estos mecanismos de control social.
- **Ley 962 de 2005 (anti-trámites):** establece que “todos los organismos y entidades de la Administración Pública deberán tener a disposición del público, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por medio telefónico o por correo, información actualizada sobre normas básicas que determinan su competencia, funciones y servicios; trámites y actuaciones para que el ciudadano adelante su labor de evaluación de la gestión pública y así intervenir en forma argumentada en los procesos de rendición de cuentas.” (art. 8).
- **Decreto 3622 de 2005:** la política de Democratización de la Administración Pública (SISTEDA), “Dirigida a consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública, con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país y a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición social de cuentas y propicien la atención 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, promueve su generación, adecuada 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 Participaciones. Arts. 17, 18, 19, 20 precisan responsabilidades de las administraciones municipales y departamentales en relación con el control social. El artículo 18 establece la realización (al menos una vez al año) de ejercicios de rendición de cuentas sobre los resultados del monitoreo, auditorías y evaluaciones por parte de las entidades nacionales. En desarrollo de esta disposición, los veedores ciudadanos, vocales de control o cualquier ciudadano podrán acceder a la revisión de los contratos y ejecuciones presupuestales donde se inviertan recursos públicos.

ANEXO 3: Características de un adecuado sistema de rendición social de cuentas³²

Para hablar de rendición social de cuentas se requiere de la existencia de un conjunto de elementos básicos. La combinación de estos elementos, sin embargo, puede tener distintos tipos por ejemplo, puede haber rendición de cuentas esporádica (cultura de eventos³³) o permanente e institucionalizada, rendición de cuentas con baja o alta inclusión, etc. La “definición” de un sistema esperado de rendición social de cuentas dependerá de una postura determinada sobre el deber ser. En esta perspectiva, consideramos que un sistema de rendición social de cuentas adecuado debería tener las siguientes características:

- a. La participación de una proporción importante de ciudadanos en alguno de los componentes de la rendición de cuentas. De acuerdo con la definición básica de la democracia y con los postulados constitucionales en el caso colombiano, debería participar la totalidad de las personas; esto suena obviamente como una utopía, pero es precisamente la Constitución Política la que la plantea.³⁴ Aunque evidentemente es imposible la participación de todos los ciudadanos, mediante la descentralización (funcional y territorial) es razonable pensar en una ampliación significativa atendiendo a asuntos específicos de la intervención estatal.
- b. La participación de una proporción importante de organizaciones sociales y grupos de interés en alguno de los componentes de la rendición de cuentas. En cada competencia y sector a cargo del Estado existen determinados grupos y organizaciones con mayor interés

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

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

³⁴ Son deberes de la persona y del ciudadano: Artículo 95.5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación

en la gestión; una rendición de cuentas adecuada sería aquella en la cual se presenta una amplia participación de los grupos involucrados.

c. La existencia en todas las entidades públicas de:

- Espacios y permanentes de presentación y discusión de las metas, las estrategias, los proyectos y los presupuestos, antes de su aprobación formal, con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.
- Espacios efectivos y permanentes de seguimiento y de evaluación de la gestión con participación de organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos.
- Información sobre impactos de su gestión disponible en web y otros mecanismos de fácil acceso a cualquier persona interesada, organizada por 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 que faciliten la comprensión de la gestión de 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 coinciden con los factores que restringen a su vez la profundización de la propia democracia. Básicamente es posible dividirlos en dos categorías: los factores que dependen de la iniciativa del Estado y de los grupos políticos y burocráticos y los factores que dependen de la sociedad civil, aunque obviamente están interrelacionados.

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 de la rendición de cuentas estarán asociados al diseño institucional existente, el cual determinará la amplitud y profundidad de los mecanismos y procedimientos de la rendición de cuentas y generará incentivos para el comportamiento de los agentes. Sin

embargo, el propio diseño es afectado por la capacidad de los distintos sujetos de la sociedad civil y de los funcionarios estatales para establecer el marco constitucional y legal que regulará la rendición de cuentas.

b. Las características y comportamiento de la burocracia. El tipo de organización burocrática existente y el grado de poder que haya alcanzado es un factor que incide tanto en el diseño del sistema de rendición de cuentas, como en el apoyo o las resistencias a su efectivo funcionamiento.

c. Las prácticas políticas y la existencia de proyectos políticos comprometidos con la democracia. El diseño y las prácticas de la rendición de cuentas dependerán también de las prácticas políticas predominantes y de la presencia de partidos o movimientos comprometidos con un Estado más eficiente y democrático.

d. El funcionamiento de los órganos de control y de las instituciones de balance. Bajo la perspectiva de un sistema de rendición de cuentas, el adecuado funcionamiento de la rendición social está relacionado con el funcionamiento de los órganos de control y de las instituciones de 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 involucran la voluntad política de los gobernantes 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 autonomía y su capacidad de actuación es determinante para el desarrollo de sistemas adecuados de rendición de cuentas; en particular la existencia y magnitud de diversas formas de organización social, en especial las vinculadas a la población pobre. Estas características de la sociedad civil a su vez estarán relacionadas con las condiciones socioeconómicas de la población y sus posibilidades reales de participación política y ciudadana. Dentro de la sociedad civil tienen un papel especial los medios de

comunicación que tienen la 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 limitan las capacidades y habilidades para el ejercicio de la petición de cuentas.

i. La garantía de los derechos fundamentales y en especial de los derechos políticos de libertad de expresión, de acceso a la información, de asociación, de participación en la conformación del poder político, son condiciones mínimas para el funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas.

j. El contexto internacional. En determinados ámbitos la rendición de cuentas puede ser reforzada o impulsada por actuaciones de organizaciones internacionales de diferente naturaleza, como ocurre por ejemplo con los compromisos con los objetivos de desarrollo del milenio.”

ANEXO 4: plan de acción y recursos completo

MEJORAR LOS ATRIBUTOS DE LA INFORMACIÓN

DNP		MATRIZ DE PLAN DE ACCIÓN Y RECURSOS ASOCIADOS								
TÍTULO DEL DOCUMENTO:			Política nacional de rendición de cuentas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a los ciudadanos							
#O. E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción		
								Sector	Entidad	Cargo Responsable
1	Mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos	1	Manual de rendición de cuentas	Manual elaborado y publicado	manual elaborado	Describe la elaboración de un manual	DAFP	Función pública	DAFP	Director de Empleo Público
		2	Sistema de Información para la Rendición de Cuentas, que permita articular e integrar las diferentes acciones promovidas a nivel interinstitucional.	Porcentaje de avance en diseño, implementación y desarrollo.	Porcentaje de avance en diseño, implementación y desarrollo / 100%	El indicador mide el nivel de avance en las acciones de formulación, diseño, implementación y desarrollo del Sistema, acorde a las fases programadas.	ESAP y DNP	Función Pública	ESAP	Subdirección de Proyección Institucional y Decanatura de la Facultad de Investigaciones.
		3	Compilación y publicación del marco normativo vigente para la rendición de cuentas en el país	Publicación virtual de documentos sobre rendición de cuentas	Documentos publicados/Ejes temáticos de la rendición de cuentas	Determina el porcentaje de documentos publicados en cada eje de la rendición de cuentas. Así se crea un equilibrio en los temas.	MinInterior	Dirección para la Democracia y la Participación	MinInterior	Directora para la Democracia y la Participación Ciudadana
		4	Un centro de documentación virtual con información sobre rendición de cuentas	Implementación del centro de documentación virtual sobre RC	Acceso del público al centro del documentación virtual sobre RC	Permite determinar si el centro de documentación fue efectivamente implementado.	MinInterior	Dirección para la Democracia y la Participación	MinInterior	Directora para la Democracia y la Participación Ciudadana
		5	Boletines virtuales con información actualizada sobre los avances del PND y cómo van las evaluaciones que se están llevando a cabo sobre las políticas públicas	Número de boletines publicados al año	Sumatoria de los boletines publicados al año	El indicador cuenta el número de boletines publicados al año	DEPP	Planeación	DNP	Director de Evaluación de Políticas Públicas
		6	Actualización de la información en el sistema de seguimiento a metas de gobierno y articulación de indicadores sensibles de corto plazo con visiones de mediano y largo plazo	Porcentaje de actualización de los indicadores vinculados a visiones de largo plazo	No. Indicadores actualizados / No. Total de indicadores	El indicador mide el porcentaje de avance de los indicadores asociados a visiones de largo plazo	DEPP	Planeación	DNP	Director de Evaluación de Políticas Públicas
		7	Mapa con la Oferta de información estadística producida por las entidades públicas del orden nacional difundida	Número de mapas de oferta por sector de información estadística estatal publicados	(Número de mapas por sector de información publicados / Número de mapas programados) *100	Seguimiento a la publicación de mapas de oferta por sector de información estatal	DANE	Estadístico	DANE	Coordinación de planificación y armonización Estadística - DANE-DIRPEN
		8	Espacios de divulgación en medios impresos, televisión (programa institucional / teleconferencias), cuñas radiales y demás medios divulgativos.	Número de espacios de divulgación promovidos	Número de espacios de divulgación programados promover / número de espacios de divulgación promovidos.	El indicador permite medir los desarrollos en estrategia de socialización y divulgación.	ESAP - SPI	Función Pública	ESAP	Subdirector de Proyección Institucional
		9	Publicación virtual de las evaluaciones que se realizan en el país de las políticas públicas y/o sus componentes	Número de evaluaciones publicadas al año	Sumatoria de las evaluaciones publicadas al año	El indicador cuenta el número de evaluaciones publicadas al año	DEPP	Planeación	DNP	Director de Evaluación de Políticas Públicas
		10	Generar una directriz sobre el seguimiento a derechos de petición	Directriz derechos de petición	Directriz del Consejo Asesor de C.I expedida (L=si, D=no)	Mide expedición de directriz sobre mecanismos de seguimiento a derechos de petición a través del SGC y MECI	Archivos de la Secretaría Técnica del CONSEJO	Función Pública	DAFP	IDirector DAFP
		11	Proyecto de fortalecimiento de capacidad estadística para la producción de información estadística de calidad, nacional y territorial.	Porcentaje de capacitaciones realizadas en entes territoriales	(Número de capacitaciones realizadas en entes territoriales / Número de capacitaciones programadas) * 100	Seguimiento a la realización de capacitaciones realizadas anualmente en entes territoriales (Alcaldías y Gobernaciones)	DANE	Estadístico	DANE	Coordinación de planificación y armonización Estadística - DANE-DIRPEN
		Porcentaje de Materiales de capacitación elaborados	(Número de documentos de capacitación y sensibilización elaborados / Número de documentos programados) * 100	Seguimiento a la elaboración de documentos de capacitación y sensibilización	DANE	Estadístico	DANE	Coordinación de planificación y armonización Estadística - DANE-DIRPEN		



#O. E	Objetivo Especifico	Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPE	Periodicidad de actualización	Financiación (millones de pesos corrientes)								Observaciones		
								Código BPIN (cuando)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Recursos Programados								
										Funcionamiento				Inversión				
1	Mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos	0	01/04/2010	1	31/12/2011	X	anual	002706516000	PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA						\$ 150	Lo financia DNP pero lo ejecuta DAFF		
		0	0	100%	30/12/2013	X	Anual	ESAP: 96000719999 y 96000089999	ESAP: ADECUACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA ENTIDADES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL / IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CAPACIDAD INVESTIGATIVA					\$ 0	\$ 120	\$ 200	\$ 220	
		0	Agosto de 2010	100%	Agosto de 2011	X	Trimestral			\$ 5							Este compromiso será desarrollado con recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y	
		0	Enero de 2011	100%	Enero de 2014	X	Trimestral				\$ 20	\$ 1	\$ 1				Este compromiso será desarrollado con recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y	
		0	26/03/2010	21	Dic.2011		anual	002706516000	PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA					\$ 87	\$ 92	\$ 96	\$ 101	
		20%	26/03/2010	35%	Dic.2011		anual	002706516000	PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA					\$ 239	\$ 300	\$ 315	\$ 330	
		0%	01/01/2010	100%	31/12/2012		Cuatrenal	66005160000	LEVANTAMIENTO RECOPIACIÓN Y ACTUAL INFORMACIÓN PLANIFICACION Y ARMONIZACIÓN ESTADISTICA A NIVEL NACIONAL					\$ 176	\$ 132	\$ 200	\$ 190	El DANE ha adelantado esta labor en el marco del Plan Estratégico Nacional de Estadística. Se evaluará la periodicidad
		0		4 espacios permanentes de	30/11/2013		Anual	96000089999 Y 0096 00100 0000	ACTUALIZACIÓN PERFECCIONAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LOS CIUDADANOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y IMPLANTACION Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE DIFUSION DEL					\$ 4,00	\$ 6,00	\$ 6,00	\$ 6,50	
		9	2008	14	Dic. 2010		anual	002706516000	PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA					\$ 50	\$ 50	\$ 50	\$ 50	
		0	26/03/2010	1	junio de 2011		anual				\$ 60						Recursos de funcionamiento	
		30%	01/01/2010	100% 20 Capacitaciones	31/12/2012	x	Anual	006600516000	LEVANTAMIENTO RECOPIACIÓN Y ACTUAL INFORMACIÓN PLANIFICACION Y ARMONIZACIÓN ESTADISTICA A NIVEL NACIONAL									
		50%	01/01/2010	100% 10 documentos de	31/12/2012	x	Anual							\$ 152	\$ 95	\$ 154	\$ 130	
										\$ 5	\$ 80	\$ 1	\$ 1	\$ 708	\$ 945	\$ 1.021	\$ 1.028	

FOMENTAR EL DIÁLOGO CON LOS CIUDADANOS

		MATRIZ DE PLAN DE ACCIÓN Y RECURSOS ASOCIADOS								
TÍTULO DEL DOCUMENTO:		Política nacional de rendición de cuentas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a los ciudadanos								
#O. E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta		
								Sector	Entidad	Cargo Responsable
2	Fomentar el diálogo con los ciudadanos, la explicación y la retroalimentación en la rendición de cuentas	12	Inclusión en la Metodología y el Manual para la RC de lineamientos para que los ciudadanos participen en la determinación de los temas a tratar en la rendición de cuentas	Porcentaje de entidades que incluyen temas de interés ciudadano que realizan procesos de rendición de cuentas.	Número de entidades que incluyen temas de interés ciudadano en rendiciones de cuentas	Mide la aplicación de la nueva metodología en las entidades	Encuesta DAFP Orden Nacional	Función Pública	DAFP	Director de Empleo Público
		13	Promover la realización de foros ciudadanos con enfoque sectorial, con la participación de organizaciones sociales y grupos de interés sectorial	Entidades en las que se promueva la realización de foros	Número de entidades en las que se promueva la realización de foros con enfoque sectorial	Mide el número de entidades en las que se promueva la realización de foros con enfoque sectorial	PPLC	Presidencia	PPLC	Director
		14	Fomentar un Observatorio ciudadano de ejercicios de rendición de cuentas de políticas públicas	Estructuración de un Observatorio ciudadano de rendición de cuentas	Porcentaje de avance en la estructuración del observatorio	El indicador mide el avance en la estructuración del observatorio de rendición de cuentas	PPLC	Presidencia	PPLC	Director
		15	Divulgar anualmente en las entidades nacionales la metodología de rendición de cuentas y capacitar a los responsables de liderar el proceso en cada entidad nacional	Un evento de divulgación	Un evento		Plan de acción DAFP	Función Pública	DAFP	Director de Empleo Público
		16	Encuesta de percepción ciudadana sobre la gestión pública, en particular en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo	Porcentaje de implementación del observatorio de gestión pública	Avance Fase I / Total Fases	El indicador mide el avance en la implementación del observatorio de gestión pública	DEPP	Planeación	DNP	Director de Evaluación de Políticas Públicas
		17	Definir, conjuntamente con el DAFP, lineamientos para la realización de ejercicios de rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales	Lineamientos de rendición de cuentas para las entidades territoriales	Lineamientos de rendición de cuentas para las entidades territoriales formulados (SI=100, NO=0)	Mide si se formularon los lineamientos para la realización de ejercicios de rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales en el país.	DNP-DDTS	O. Planeación	DNP-DDTS	Director de Desarrollo Territorial Sostenible

DNI																		
Nº. E	Objetivo Específico	Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SICONPES	Periodicidad de actualización	Financiación (millones de pesos corrientes)										Observaciones
								Código BPIN (cuando)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Recursos Programados								
										Funcionamiento				Inversión				
2	Fomentar el diálogo con los ciudadanos, la explicación y la retroalimentación en la rendición de cuentas	1	30 de julio de 2008	100	30 de junio de 2014	x	anual			\$ 27	\$ 52	\$ 52	\$ 52					
		0	26/03/2010	78	12 de diciembre de 2014			005002250000	IMPLEMENTACION DE ACCIONES ESTRATEGICAS PARA LA IDENTIFICACION, INVESTIGACION, SANCION Y DISMINUCION DE CASOS DE CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA					\$ 10	\$ 11		Esta acción del CONPES se llevaría a cabo con recursos de dos líneas de acción del Programa: - Fomentar el ejercicio del control	
		0	26/03/2010	100%	31/12/2012	x				\$ 6	\$ 6	\$ 6					Recursos de funcionamiento DAPRE (PPLCC)	
		0	2005	1	12 de diciembre de 2014		anual										recursos de funcionamiento	
		0%	26/03/2010	100	Dic. 2011	x	Semestral	002706516000	PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA						\$ 900	\$ 945	\$ 992	
		0	15/03/2010	1	15/12/2010		Anual	002703503000	ASISTENCIA TECNICA ESTUDIOS Y CONSULTORIAS PARA LA EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO					\$ 10			La definición de los lineamientos para la rendición de cuentas en las entidades territoriales (por parte del DAFP, DNP, Ministerio de Hacienda, y	
										\$ 33	\$ 58	\$ 58	\$ 52	\$ 20	\$ 911	\$ 945	\$ 992	

INCENTIVOS PARA QUE LOS FUNCIONARIOS RINDAN CUENTAS

DNP		MATRIZ DE PLAN DE ACCIÓN Y RECURSOS ASOCIADOS								
TÍTULO DEL DOCUMENTO:		Política nacional de rendición de cuentas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a los ciudadanos								
#O. E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción		
								Sector	Entidad	Cargo Responsable
3a	Generar incentivos para que las entidades rindan cuentas	18	Oferta Institucional de Capacitación sobre Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Control Social, en las modalidades presencial y virtual, con el aprovechamiento de las Tecnologías de la	Número de Personas capacitadas (servidores públicos y ciudadanía en general).	Número de personas programadas a capacitar / Número de Personas capacitadas	El indicador permite medir el número total de Personas Capacitadas en los programas ofertados a nivel nacional y en las modalidades presencial y virtual.	ESAP - SPI	Función Pública	ESAP	Subdirector de Proyección Institucional
		19	Realizar capacitaciones a las entidades territoriales sobre la organización y funcionamiento del Estado colombiano y sobre gestión pública territorial con énfasis en rendición de cuentas	Capacitaciones	Capacitaciones realizadas / Capacitaciones programadas	Brinda información respecto del avance en la capacitación a servidores públicos	DNP-IDITS	O. Planeación	DNP-IDITS	Director de Desarrollo Territorial Sostenible
		20	Acompañar casos piloto con las entidades territoriales para adelantar procesos de RC	Casos piloto	Entidades territoriales acompañadas / Entidades territoriales programadas	Brinda información sobre el acompañamiento a entidades territoriales que se escojan como casos piloto.	DNP-IDITS	O. Planeación	DNP-IDITS	Director de Desarrollo Territorial Sostenible
		21	Incluir en convocatoria para Banco de Éxito y Premio de Alta Gerencia categoría sobre rendición de cuentas a la ciudadanía	Convocatoria para que las entidades públicas presenten experiencia RC realizada			Registro de postulación de casos	Función Pública	DAFP	Director de Empleo Público Directora Jurídica-DAFP Delegada para la vigilancia de la Función Pública- RGN
		22	Incluir en el MECI indicadores de evaluación y seguimiento a rendición de cuentas	Producto	Encuesta MECI actualizada en RC	El componente de Información y Comunicación Pública del MECI incluye ítems RC que miden acceso y disponibilidad de información	Manual MECI	Función Pública	DAFP	Directora de Control Interno y Racionalización de Trámites
		23	Gestionar una circular sobre programas de inducción y reintroducción con énfasis en deberes sobre información pública y rendición de cuentas	Circulares expedidas sobre información Pública en programas de inducción y reintroducción de servidores	Número de circulares expedidas		DAFP	Función Pública y Órgano de Control	DAFP	Director de Empleo Público
		24		Porcentaje de entidades que incluyen en la inducción y reintroducción deberes sobre la información pública	Número de entidades que incluyen en la inducción y reintroducción deberes sobre la información pública/ Total entidades		Encuesta DAFP Orden Nacional	Función Pública	DAFP	Director de Empleo Público
		25	Encuesta de seguimiento a los procesos de rendición de cuentas de entidades del orden nacional	Encuesta de seguimiento estandarizada	Número de entidades nacionales que realizan RC/Total entidades nacionales	El indicador mide el avance en la implementación de rendición de cuentas según lineamientos	Informe de resultados de la	Función Pública	DAFP	Director de Empleo Público- DAFP
		26	Una circular para que las entidades realicen procesos de rendición de cuentas según Manual de Rendición de Cuentas.	Circulares expedidas sobre procesos de Rendición de Cuentas	Número de circulares expedidas sobre procesos de Rendición de Cuentas		Archivos DAFP-CGR	Función Pública y órgano de control	DAFP	Director de Empleo Público



#O. E	Objetivo Específico	Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPE S	Periodicidad de actualización	Financiación (millones de pesos corrientes)								Observaciones		
								Código BPIN (cuando)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Recursos Programados								
										Funcionamiento				Inversión				
3a	Generar incentivos para que las entidades rindan cuentas	0	0	160.000 personas capacitadas en temas	30/11/2013	X	Anual	96000089999	ACTUALIZACIÓN PERFECCIONAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LOS CIUDADANOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA					\$ 70	\$ 90	\$ 120	\$ 150	
		0	15/03/2010	2	15/12/2011	x	Anual	0027035030000	ASISTENCIA TECNICA ESTUDIOS Y CONSULTORIAS PARA LA EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO					\$ 2	\$ 2,5			Las capacitaciones se realizarán preferiblemente a través de teleconferencias y/o videoconferencias, con el apoyo de la ESAP y el SENA.
		0	15/03/2010	4	15/12/2011		Anual	0027035030000	ASISTENCIA TECNICA ESTUDIOS Y CONSULTORIAS PARA LA EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO						\$ 40			Los casos pilotos de entidades territoriales se seleccionarán anualmente, de acuerdo con los
		0	mayo de 2010	4	diciembre de 2014		anual											
		0	julio de 2007	1	diciembre de 2011	x	anual			\$ 190	\$ 132	\$ 132						
		0	Marzo de 2010	1	Agosto de 2010					\$ 60	\$ 30	\$ 30	\$ 30					
		0								\$ 10								
		0	2009	100%	diciembre de 2014		anual			\$ 5								
			30 de julio de 2008	100% de las entidades	12 de diciembre de 2014							\$ 3	\$ 3	\$ 3				
0	Marzo de 2010	1	30 de diciembre de 2011		anual			\$ 5										

INCENTIVAR QUE LOS CIUDADANOS PIDAN CUENTAS Y ACCIONES TRANSVERSALES

		MATRIZ DE PLAN DE ACCIÓN Y RECURSOS ASOCIADOS								
TÍTULO DEL DOCUMENTO:		Política nacional de rendición de cuentas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a los ciudadanos								
#O. E	Objetivo Específico	#A	Acción concreta	Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción		
								Sector	Entidad	Cargo Responsable
3b	Generar incentivos para fomentar que los ciudadanos pidan cuentas	27	Promover una estrategia de capacitación a la ciudadanía para la petición de cuentas a través de las Redes Institucionales de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y la ESAP	Multiplicadores de redes preparados en la Estrategia de capacitación en petición de cuentas	Número de multiplicadores preparados	El indicador cuenta el número multiplicadores capacitados al año	Archivos DAFF	Función Pública y Varios	DAFF	Director de Empleo Público
		28	Módulo sobre la percepción de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas del gobierno aplicado en una encuesta del proyecto de estadísticas y culturales del DANE	Mediciones realizadas la vigencia	Muestra el número de mediciones de percepción realizadas en la vigencia sobre la rendición de cuentas del gobierno / Número de mediciones planeadas para la	Seguimiento de la realización de mediciones durante la vigencia.	DANE/ DNP	Estadístico	DANE	Coordinación de Estudios Estadísticos DANE-DIRPEN
		29	Una red de monitoreo y evaluación que genere espacios virtuales y físicos de encuentro y cooperación horizontal en particular en materia de monitoreo y evaluación de políticas públicas y rendición de cuentas	Número de eventos de M&E realizados al año	Sumatoria de eventos de M&E realizados al año	El indicador cuenta el número de eventos de M&E realizados al año	DEPP	Planeación	DNP	Director de Evaluación de Políticas Públicas
				Diseño e implementación del Sistema de consulta de evaluaciones (Radar) operando	si / no	El indicador evalúa si el sistema (radar) se encuentra en operación	DEPP	Planeación	DNP	Director de Evaluación de Políticas Públicas
				Estudios de caso de M&E socializadas al año	Sumatoria de las publicaciones de M&E socializadas al año	El indicador cuenta el número de publicaciones de M&E socializadas al año	DEPP	Planeación	DNP	Director de Evaluación de Políticas Públicas
Transversal		30	Conformación de un Comité interinstitucional que lidere la política	Comité interinstitucional	Comité conformado			Intersectorial	DNP, DAFF, PPLC	Subdirector
		31	Lista de chequeo sobre los principales aspectos que deba contener un adecuado proceso de rendición de cuentas basado en la cartilla para audiencias públicas del DAFF	Lista de chequeo	Lista terminada y difundida	Mide la elaboración de lista de chequeo	DAFF	Función Pública	DAFF	Director de Empleo Público
		32	Estudiar la viabilidad y necesidad de diseñar lineamientos de política o normas relacionadas con otros tipos de rendición de cuentas	Documentos de análisis	Número de documentos elaborados	Mide la elaboración de documentos de análisis	DNP-DEPP	Planeación	DNP - DEPP	Director de Evaluación de Políticas Públicas

DNI																		
#O. E	Objetivo Específico	Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPE	Periodicidad de actualización	Financiación (millones de pesos corrientes)										Observaciones
								Código BPIN (cuando)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Recursos Programados								
										Funcionamiento				Inversión				
3b	Generar incentivos para fomentar que los ciudadanos pidan cuentas		diciembre de 2003	100	diciembre de 2014	x	anual	96001030000	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		\$ 6	\$ 6	\$ 6	\$ 80			gastos de personal del rubro de funcionamiento y de cooperación horizontal entre entidades de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías	
		0%	01/01/2011	100%	31/12/2012	x	Cuatrerial	66005100000	LEVANTAMIENTO, RECOPIACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON ASPECTOS CULTURALES Y POLITICO NACIONAL						\$ 345		El DANE y el DNP evaluarán técnicamente el componente metodológico de la propuesta para la inclusión de un módulo de percepción de ciudadanía sobre rendición de	
		0	26/03/2010	2	Dic. 2010		anual	0027065160000	PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA									
		0	26/03/2010	si	Dic. 2011		anual											
		0	26/03/2010	20	Dic. 2010		anual							\$ 98	\$ 119	\$ 38	\$ 38	
												\$ 80	\$ 229	\$ 171	\$ 171	\$ 250	\$ 252	\$ 503
Transversal		0	01/01/2010	1	Dic. 2010	x	anual										No requiere recursos.	
		0%	01/01/2010	1	31/12/2010	x	Anual			\$ 5								
		0	01/01/2010	2	31/12/2010	x	Anual	0027065160000	PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA						\$ 30			
												5				\$ 30		