



**RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR HACIENDA
COLOMBIANO: UN MODELO PARA LA MEJORA DE LA TRANSPARENCIA**

Ingrid Nayarit Ríos García

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Contabilidad y Finanzas
Bogotá D.C., Colombia
2020

**RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR HACIENDA
COLOMBIANO: UN MODELO PARA LA MEJORA DE LA TRANSPARENCIA**

Ingrid Nayarit Ríos García

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar por el título de:
Magister en Contabilidad y Finanzas

Director:
PhD. Luis Fernando Valenzuela Jiménez

Línea de profundización:
Control

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Contabilidad y Finanzas
Bogotá D.C., Colombia
2020

*A mi madre y mi tía, fuentes de motivación y superación;
ejemplos de grandeza, valentía y perseverancia.*

Agradecimientos

Siempre estaré agradecida con la Universidad Nacional de Colombia, no solo por ser el lugar donde me formé como profesional, sino, sobre todo, por ser un espacio que, colmado de diversidad, cambió mi perspectiva de vida y me edificó como ser humano.

Agradezco y exalto la labor del profesor Luis Fernando Valenzuela, quien estuvo presto a brindarme su apoyo y consejo en cada etapa de este proceso. Sus enseñanzas, comprensión y motivación fueron fundamentales para la culminación de este trabajo, en condiciones adversas. Así mismo, doy gracias a los funcionarios de la Contaduría General de Nación (CGN) y la Función Pública, quienes, con su conocimiento y experiencia, contribuyeron con mi entendimiento y comprensión del tema tratado.

Finalmente, doy un agradecimiento especial a mi familia, cuyo apoyo y amor son mi mayor impulso.

Resumen

La transparencia en el sector público y en las entidades que lo conforman está estrechamente ligada con la calidad del sistema democrático. Una gestión pública transparente debe contar con un mecanismo de rendición de cuentas eficiente, capaz de dar respuesta a las demandas de información de la sociedad y garantizar el correcto accionar de los gobernantes, funcionarios y demás agentes de la esfera pública. El presente trabajo pretende examinar y analizar el proceso de rendición de cuentas y el concepto de transparencia para proponer un modelo de rendición de cuentas que contribuya a la mejora de la transparencia en las entidades del sector hacienda, satisfaciendo los requerimientos de los ciudadanos y brindando legitimidad al accionar de quienes se les ha confiado la tarea de dirigir, administrar y en general, trabajar en pro del bien común y la conveniencia nacional.

Palabras clave: Rendición de cuentas, transparencia, sector público.

Abstract

Transparency in the public sector and in the entities that comprise it is closely linked to the quality of the democratic system. Transparent public management must have an efficient accountability mechanism, capable of responding to society's demands for information and guaranteeing the correct actions of government officials, officials and other agents of the public sphere. This document intends to examine and analyze the accountability process and the concept of transparency in order to propose a model of accountability that contributes to improving transparency in the entities of the finance sector, satisfying the requirements of citizens and providing legitimacy to the actions of those who have been entrusted with the task of directing, administering and in general, working for the common good and national convenience.

Keywords: Accountability, transparency, public sector.

Contenido

Resumen.....	8
Abstract.....	8
Lista de gráficos.....	11
Lista de tablas.....	12
Introducción.....	1
1. Metodología.....	8
2. Revisión de literatura.....	13
3. Rendición de cuentas: Revisión teórica y evolución histórica.....	21
3.1. Rendición de cuentas y transparencia: Planteamientos iniciales.....	21
3.2. Proceso de rendición de cuentas.....	23
3.3. Evolución histórica de la rendición de cuentas en Colombia.....	30
4. Transparencia: Revisión teórica e indicadores de medición.....	49
4.1. Proceso de transparencia.....	49
4.2. Medición de la transparencia en el sector público colombiano.....	54
5. Informes de gestión de la CGN: Una comparación de las vigencias 2010-2017.....	63
5.1. Generalidades de la Entidad.....	63
5.2. Principales aspectos de los informes de rendición de cuentas de la CGN.....	66
6. Análisis de instrumentos de recolección de datos.....	79
7. Modelo de rendición de cuentas para la mejora de la transparencia en las entidades del sector hacienda colombiano.....	93
7.1. Alcance del modelo.....	93
7.2. Definición de los elementos sobre los cuales ha de rendirse cuentas.....	95
7.2.1. Información general.....	95
7.2.2. Presupuesto.....	95
7.2.3. Contratación.....	96
7.2.4. Cumplimiento de metas.....	96
7.2.5. Gestión misional y de gobierno.....	97
7.2.6. Gestión administrativa.....	97
7.2.7. Gestión financiera.....	98
7.2.8. Gestión del talento humano.....	98
7.2.9. Impactos de la gestión.....	99

7.2.10.	<i>Eficiencia administrativa</i>	99
7.3.	Metodología para la elaboración y aplicación de la estrategia de rendición de cuentas	102
7.3.1.	<i>Diagnóstico del proceso de rendición de cuentas de la entidad</i>	103
7.3.2.	<i>Definición del objetivo y de las actividades asociadas para cumplirlo, de acuerdo con las dimensiones del proceso de rendición de cuentas</i>	105
7.3.2.1.	<i>Definición del objetivo de la rendición de cuentas</i>	106
7.3.2.2.	<i>Actividades en la dimensión de información</i>	106
7.4.2.3.	<i>Actividades en la dimensión de justificación</i>	108
7.4.2.4.	<i>Actividades en la dimensión de castigo</i>	110
7.4.3.	<i>Ejecución de actividades planeadas</i>	111
7.4.4.	<i>Evaluación del proceso de rendición de cuentas</i>	111
7.4.5.	<i>Retroalimentación</i>	112
Conclusiones.....		114
Anexos		117
Bibliografía.....		122
Fuentes legales consultas		137

Lista de gráficos

Gráfico 1. Metodología empleada en la investigación.....	12
Gráfico 2. Dimensiones de la rendición de cuentas	26
Gráfico 3. Tipos de rendición de cuentas según Fox (2007).....	26
Gráfico 4. Variantes de la rendición de cuentas.....	29
Gráfico 5. Características del Modelo Burocrático.....	33
Gráfico 6. Origen de la NGP.....	37
Gráfico 7. Hitos de la rendición de cuentas en Colombia.....	47
Gráfico 8. Tipos de transparencia según Fox (2007)	51
Gráfico 9. Tipos de transparencia según Ferreiro (1999)	52
Gráfico 10. Riesgos de corrupción administrativa según el ITEP	57
Gráfico 11. Factores y criterios para el cálculo del ITEP	58
Gráfico 12. Organigrama de la CGN	65
Gráfico 14. Resultados pregunta 2.....	81
Gráfico 15. Resultados pregunta 3.....	83
Gráfico 16. Resultados pregunta 4.....	84
Gráfico 17. Resultados pregunta 5.....	85
Gráfico 18. Resultados pregunta 6.....	86
Gráfico 19. Resultados pregunta 7.....	87
Gráfico 20. Resultados pregunta 8.....	88
Gráfico 21. Resultados pregunta 9.....	89
Gráfico 22. Resultados pregunta 10.....	90
Gráfico 23. Proceso para la definición del modelo.....	94
Gráfico 24. Ciclo PHVA para la elaboración y aplicación de la estrategia de rendición de cuentas.....	103
Gráfico 25. <i>Análisis DOFA para diagnóstico</i>	104
Gráfico 26. Proceso para la dimensión de información	107
Gráfico 27. Actividades en la dimensión de castigo.....	111

Lista de tablas

Tabla 1. Categorías y subcategorías desarrolladas en el trabajo	8
Tabla 2. Principales desarrollos literarios relacionados con la rendición de cuentas.....	18
Tabla 3. Etapas del proceso de rendición de cuentas	24
Tabla 4. Tipos de rendición de cuentas según diversos autores.....	27
Tabla 5. Comparación Modelo Burocrático vs NGP	41
Tabla 6. Normativa relacionada con el proceso de rendición de cuentas en Colombia 1984-2011	44
Tabla 7. <i>Normativa relacionada con el proceso de rendición de cuentas en Colombia 2012-2020</i>	45
Tabla 8. Ejes de la transparencia	54
Tabla 9. Niveles de riesgo de acuerdo a calificaciones.....	59
Tabla 10. Subindicadores y variables del indicador de rendición de cuentas	60
Tabla 11. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión administrativa I</i>	68
Tabla 12. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión administrativa II</i>	69
Tabla 13. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión administrativa III</i>	70
Tabla 14. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión administrativa IV</i>	71
Tabla 15. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión misional y de gobierno</i>	72
Tabla 16. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión financiera y presupuestal</i>	73
Tabla 17. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión del talento humano I</i>	74
Tabla 18. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión del talento humano II</i>	75
Tabla 19. <i>Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 - Contratación</i>	76
Tabla 20. Convenciones.....	77
Tabla 21. Resumen de los elementos sobre los cuales ha de rendirse cuentas I	101
Tabla 22. <i>Resumen de los elementos sobre los cuales ha de rendirse cuentas II</i>	102

Introducción

La percepción de corrupción, ilegalidad e inseguridad que hoy por hoy permea a las sociedades en casi todos sus ámbitos, ha acrecentado la preocupación y la necesidad de los agentes sociales por encontrar mecanismos de control que les permitan restringir el poder de quienes lo ostentan y mitigar las prácticas que atentan contra el normal desarrollo de los procesos sociales u organizacionales; es esta la razón por la cual, en la actualidad, cobra importancia el concepto de rendición de cuentas, como un mecanismo útil para dar respuesta a las demandas de información de los *stakeholders* y la comunidad en general (Schedler, Diamond, & Plattner, 1999; Schedler, 2008)

De esta manera, desde una perspectiva política, la rendición de cuentas puede ser vista como un puente de comunicación potencialmente efectivo entre funcionarios, gobernantes y ciudadanos, que además de obligar a los agentes que tienen dicho poder a abrirse a la inspección y la opinión pública, aboga porque expliquen y den razón de sus decisiones y actuaciones y, además, permite que se les impongan castigos o sanciones ante actos que contravienen lo establecido en las leyes (Beetham, 1994; Peruzzotti, 2007; Maravall, 2008). De modo que, desde esta perspectiva, la rendición de cuentas está netamente relacionada con la transparencia y el correcto actuar en pro del interés común, aspectos que resultan trascendentales en la legitimación de los sistemas democráticos (Schedler, 2008).

Por su parte, desde una perspectiva contable, el concepto de rendición de cuentas no presenta una connotación diferente, por lo que se refiere a la obligación de un ente al que se le ha conferido una responsabilidad, de dar razón de sus actos, decisiones y planes de acción (Bolaños, 2010). Sin embargo, desde aquí, la contabilidad se concibe como un sistema creado para facilitar el funcionamiento fluido de relaciones de *accountability* entre partes interesadas (Ijiri, 1975), es decir, como una herramienta de gran utilidad para el empoderamiento de la democracia, pues privilegia la presentación y trasmisión de datos fidedignos, sobre los cuales se ha dado fe pública (Gómez C. , 2005; Ganuza & Gómez, 2008; Uvalle, 2016).

No obstante, pese a que la rendición de cuentas representa un escalón fundamental en el sendero a la transparencia¹ (Hernández A. , 2009; Hood, 2010; Fundar, Centro de Análisis e Investigación Civil, A.C., 2011; Herrera & Mahecha, 2018), es necesario considerar que las formas de practicarla y la manera como esta es concebida en las diferentes esferas de la sociedad han venido variando con el transcurrir de las épocas, debido a la proliferación de fenómenos como: el nuevo modelo de Estado (Hood, 1995; Lapsley, 2009), el empoderamiento y los cambios sociales, políticos, económicos y culturales producidos por la globalización (Alcañiz, 2008), la corrupción, la cibernética y las tecnologías de la información y la comunicación (Castells, 1996; Mondol, 2016), que además, han propiciado una ruptura en los parámetros establecidos y el surgimiento de nuevos paradigmas que conducen a replantear los conceptos, las metodologías y los resultados que se esperan de la *accountability*, entendida esta como la rendición obligatoria de cuentas (Schedler, 2008).

Así mismo, el empeoramiento continuo en las cifras de corrupción en Colombia representa un motivo importante de preocupación, pues denota fallas en los mecanismos de rendición de cuentas (Transparency International , 2020), los cuales, se supone, debieran animar y promover la difusión de información de calidad sobre la gestión realizada por los gobiernos o por quienes ostentan algún tipo de poder o responsabilidad (Valencia & Karam de Chueiri, 2015)

Cuenta de ello la da la organización Transparencia Internacional que divulgó los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción, el cual mide en una escala de cero -percepción de muy corrupto- a cien -percepción de ausencia de corrupción- los niveles de percepción de la corrupción en el sector público del país, encontrando que, para 2018 el país concluye un periodo de cuatro (4) años de estancamiento en un puntaje de 37 sobre 100, para descender a una calificación de 36

¹ De acuerdo con Acevedo (2019, pág. 92), “la rendición de cuentas y la transparencia son conceptos que están en tensión en los diferentes constructos teóricos, los cuales demuestran una utilización muchas veces sesgada por la ideología, por intereses políticos, económicos y discursivos”. En este sentido, Hood (2010) brinda tres formas diferentes de entender la relación entre rendición de cuentas y transparencia, a saber: : 1) Como gemelos siameses, donde no hay distinción de los dos conceptos; están estrechamente entrelazados y no pueden distinguirse de manera significativa como conceptos diferentes. 2) Como partes complementarias, donde los conceptos son separables, pero complementarios para producir buen gobierno. 3) Como una pareja torpe, donde existen elementos que generan tensión entre los conceptos; involucran elementos que son separables, pero no siempre se combinan para producir buen gobierno.

puntos y pasar del puesto 96 al 99 entre 180 países cubiertos por la medición (ver Anexo 1), lo cual indica que los esfuerzos que se han realizado en los últimos años para enfrentar esta problemática no han sido suficientes y “la corrupción está poniendo al Estado contra la pared” (Transparencia por Colombia, 2019).

Por su parte, el Índice de Transparencia Nacional, que es una herramienta de la sociedad civil para identificar riesgos de corrupción en la gestión pública, muestra que el avance para la vigencia 2015-2016 es de solo 0,8 puntos con respecto al periodo 2013-2014, lo cual resulta alarmante pues aún se evidencian serias debilidades que ponen en riesgo la transparencia, el acceso a la información pública, la toma de decisiones de los servidores públicos, el buen uso de los recursos de la Nación, los controles y sanciones en las entidades, la ejecución de los proyectos, y por tanto, el bienestar de los ciudadanos (Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, 2017), como consecuencia de lo cual, el país se mantiene en riesgo medio de corrupción.

Todo lo anterior, aunado al hecho de que, a nivel teórico disciplinar, no se conocen trabajos que den razón de un mecanismo para el mejoramiento de las cifras de transparencia en Colombia, para el sector objeto de estudio, vislumbra la necesidad y relevancia de trabajar en la construcción de un modelo de rendición de cuentas que contribuya –junto con otros mecanismos- con la mejora de la transparencia, la cual resulta ser un aspecto importante para la credibilidad de los gobiernos (Lapsley & Miller, 2010), el devenir de la democracia y, sobre todo, para evitar que casos de corrupción, como los que se han conocido en los últimos años (ver Anexo 2), sigan ocurriendo en el país. Por consiguiente, el objetivo general del presente trabajo es: *proponer un modelo de rendición de cuentas que contribuya a la mejora de la transparencia en las entidades del sector hacienda colombiano.*

Esto, sin contar con el hecho de que, el fenómeno de la corrupción no solo es preocupante por sí mismo o en términos puramente éticos, sino que también tiene un impacto sobre el desarrollo económico social y sobre las condiciones generales de vida de la población (Salama & Valier, 1995; Deininger & Squire, 1997). Todo lo cual conduce a que se establezcan dos (2) premisas generalmente aceptadas que afirman que la corrupción pública está vinculada, por un lado, con la pobreza y, por otro, con la falta de confianza en las instituciones democráticas (Emmerich, 2004).

Así pues, podría decirse que existe un círculo vicioso de pobreza y corrupción (Arteaga, 2005; Perry, López, & Maloney, 2006; Novales, 2011), pues, como bien lo mencionaba Emmerich (2004), es un hecho que las mayores víctimas de la corrupción son las personas más pobres del mundo. Del mismo modo, respecto a la relación entre corrupción y confianza en las instituciones democráticas debe mencionarse que “el mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes, soporte fundamental de todo sistema político democrático” (Emmerich, 2004, pág. 113).

De este modo, el presente trabajo busca responder a la pregunta sobre ¿cuáles son los elementos y características que debe contener un modelo de rendición de cuentas que contribuya a la mejora de la transparencia en las entidades del sector hacienda colombiano?, para lo cual, a partir de la revisión bibliográfica académica de documentos oficiales, libros, periódicos, artículos en revistas indexadas y portales electrónicos reconocidos y eventualmente, la revisión normativa y de regulación nacional relacionada con el tema, analiza tanto la evolución histórica que ha tenido el proceso de rendición de cuentas social en el contexto nacional durante el periodo comprendido entre 2000 y 2018, como el concepto de transparencia y los indicadores utilizados para medirla.

Así mismo, determina las particularidades y los elementos fundamentales que rigen el desarrollo del proceso de rendición de cuentas en las entidades del sector hacienda colombiano, a partir del análisis de los informes de gestión de la Contaduría General de la Nación (CGN) del período 2010 – 2017 y la extracción de las características que se muestran como comunes a cada uno de ellos, y los compara con lo expuesto en la teoría referente al tema; todo ello con el fin de plantear un modelo de rendición de cuentas social que contribuya a la mejora de la transparencia clara en las entidades del sector mencionado. Esto, sin dejar de lado otros mecanismos de recolección de información que también resultan útiles en el proceso de investigación.

Plantear un modelo de este tipo resulta importante por dos (2) razones, a saber: en primer lugar, la rendición de cuentas, al exigir información y justificación sobre los actos y decisiones tomadas por quienes se les ha encargado una tarea o responsabilidad, lleva implícito el objetivo de transparentar el quehacer del gobierno -o gobierno corporativo- y hacerlo sujeto al control social

y, en segundo lugar, que las cifras de corrupción e ilegalidad en Colombia, como se mostró, son preocupantes.

Además de esto, el hecho de que se analice la evolución histórica del proceso de rendición de cuentas es trascendental dado que las exigencias de la comunidad y de los agentes sociales en particular, varían de acuerdo con el contexto en que se desarrollen, y la institucionalidad y legitimización de Estado impone nuevos retos y nuevas formas de hacer las cosas, por lo que los modelos ahora existentes pueden resultar desactualizados dadas las condiciones.

Así mismo, el modelo genera un valioso aporte para las entidades del sector hacienda de Colombia, toda vez que los funcionarios podrían ver en éste, un conjunto de prácticas y pautas que conduzcan a una mayor claridad sobre las acciones a emprender para que dicho proceso cumpla su cometido y permita mostrar de mejor manera las acciones ejecutadas y por desarrollar por parte de los gobiernos, brindando así confianza y seguridad a la ciudadanía y demás *stakeholders*.

Debe destacarse que, se toma como periodo de estudio el siglo actual dado el análisis realizado al Índice de Percepción de la Corrupción² para Colombia, publicado desde 1995 por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, según el cual, Colombia mantiene relativamente estable su calificación en lo que va corrido del siglo XXI, lo cual indica que no ha cambiado la imagen que grupos de expertos tienen sobre el sector público colombiano, y sus entidades en particular, en cuanto a corrupción (ver Anexo 3).

La investigación se enfoca en la rendición de cuentas de las entidades del sector hacienda colombiano, el cual abarca entidades como: la Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar – Coljuegos; la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC; la Central de Inversiones S.A. – CISA; la Contaduría General de la Nación; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN; la Fiduprevisora S.A.; la

² Según la organización no gubernamental Transparencia Internacional, la corrupción se define como: el abuso del poder encomendado para el beneficio personal.

Financiera de Desarrollo Nacional – FDN; la Financiera de Desarrollo Territorial S.A.- Findeter; el Fondo de Adaptación; el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – Fogacoop; el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – Fogafín; La Previsora S.A., Compañía de Seguros; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Positiva, Compañía de Seguros; la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. – SAE; la Superintendencia de la Economía Solidaria; la Superintendencia Financiera de Colombia; la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF; la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP; y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF. Estas entidades tienen a su cargo las siguientes funciones: coordinan la política macroeconómica, definen, formulan y ejecutan la política fiscal, incide en los sectores económicos, gubernamentales y políticos, y gestiona los recursos públicos de la Nación, desde la perspectiva presupuestal y financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018); todos estos, asuntos trascendentales y de alto interés al momento de hablar de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, es importante mencionar que se toman como objeto de estudio los informes de gestión de la Contaduría General de la Nación (CGN) del período 2010 – 2017, por tratarse de una entidad pública obligada a llevar a cabo el proceso de rendición de cuentas, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y por ser este el lapso para el cual se encuentran disponibles al público -en la página *web* de la Entidad- los informes de gestión que contienen los informes de rendición de cuentas y transparencia.

Por todo lo anterior y con el fin de alcanzar el objetivo propuesto, el presente trabajo se estructura en siete (7) partes a saber: en la primera sección, se expone la metodología cualitativa utilizada, la cual hace uso de mecanismos como las entrevistas, las encuestas y el análisis de contenido; en la segunda sección se identifica la literatura y los principales investigaciones que se han desarrollado en torno a los procesos de rendición de cuentas y su relación con la transparencia, tanto en el contexto nacional como internacional.

En una tercera sección se presenta una revisión teórica del concepto de rendición de cuentas, así como la evolución histórica que ha tenido el concepto en el periodo comprendido entre 2010 y

2018. La cuarta sección se encarga de analizar el concepto de transparencia desde la concepción de diversos autores y los indicadores utilizados para medirla.

Posteriormente, en la quinta sección se analizan y comparan los informes de gestión de la Contaduría General de la Nación (CGN), de las vigencias 2010 a 2017, que contienen los informes de transparencia y rendición de cuentas, para dar a conocer los cambios acaecidos en la manera de adelantar el proceso al interior de la Entidad; de la misma manera, se realiza un análisis de contenido de dichos informes. Seguidamente, en la sexta sección se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los instrumentos de recolección de datos, que se detallan en el siguiente apartado.

A partir de lo anterior, en la séptima sección, se muestran los elementos y características del modelo de rendición de cuentas propuesto para las entidades del sector hacienda colombiano. Finalmente, teniendo en cuenta los análisis realizados se exponen las conclusiones, las cuales se espera que sirvan de apoyo en futuras investigaciones concernientes con la relación entre los procesos de rendición de cuentas y la transparencia.

1. Metodología

Este apartado muestra el plan detallado, ejecutado para alcanzar los objetivos mencionados. Las categorías que se desarrollaron con este trabajo se muestran en la Tabla 1, presentada a continuación:

Tabla 1. Categorías y subcategorías desarrolladas en el trabajo

Categorías	Subcategorías
Modelos de rendición de cuentas	Electoral
	Política
	Abierta a los involucrados <i>-stakeholder approach-</i>
	Social
Transparencia	Índice de Percepción de la Corrupción
	Índice de Transparencia de las Entidades Públicas
	Informes de gestión de la CGN

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con lo planteado por Hernández, Fernández, & Baptista (2014), la presente se constituye como una investigación cualitativa de alcance descriptivo. Cualitativa, pues se basó más en una lógica y proceso inductivo, cuya pretensión fue explorar y describir, para luego generar perspectivas teóricas, es decir, que fue de lo particular a lo general, “el enfoque cualitativo puede concebirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo “visible”, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 42); y descriptivo porque detalla los procesos de rendición de cuentas y transparencia, especificando sus características y propiedades para establecer, de manera somera, la asociación que existe entre ellos.

Se basó principalmente, en una perspectiva de la ciencia política, la cual además de aportar diversas categorías y concepciones para comprender la transparencia y la rendición de cuentas, “problematiza el ejercicio del poder político, tanto desde las instituciones como desde los funcionarios públicos, con el fin de aportar algunas explicaciones y reflexiones sobre estas

prácticas en contexto” (Acevedo, 2019, pág. 77). Además, se empleó el método de estudio de caso, con el cual se logra una generalización analítica (Yin, 1994) por medio de la acumulación de fragmentos de información sobre la realidad (Cabrero, 1998).

Así pues, en el caso de investigación propuesto se examinaron y analizaron en conjunto los conceptos de rendición de cuentas y transparencia -entendidos como procesos- a partir de la realización de una revisión bibliográfica rigurosa tanto de documentos oficiales, libros, periódicos, artículos en revistas indexadas y portales electrónicos reconocidos, como de la normativa nacional referente al tema, que genera sustento suficiente para reconocer que la transparencia es un factor que depende de la eficacia y calidad de la rendición de cuentas, y que además, da cuenta de los cambios que dicho proceso ha sufrido a través del tiempo y de los retos que debe afrontar dadas las nuevas demandas de información de la sociedad.

Ahora bien, dado que el enfoque cualitativo de investigación se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados completamente, que buscan obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes y las interacciones entre individuos, grupos y colectividades (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014; Barrantes, 2016), aunada a la revisión bibliográfica, la recolección de datos se complementó con la lectura, comprensión y posterior análisis de contenido de los informes de gestión de la Contaduría General de la Nación (CGN), de las vigencias 2010 a 2017, que contienen los informes de transparencia y rendición de cuentas, los cuales permitieron evidenciar los cambios sustanciales que se produjeron en el modelo de rendición de cuenta.

Adicional a ello, y dado que en la investigación de tipo cualitativo “el investigador hace preguntas más abiertas, recaba datos expresados a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal, así como visual, los cuales describe, analiza y convierte en temas que vincula, y reconoce sus tendencias personales” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 41), se trabajó en el análisis de datos obtenidos a partir de la interacción con algunos funcionarios de la Entidad seleccionada, con lo cual se pudo conocer no solamente lo expresado de manera escrita en los documentos oficiales de la Entidad, sino también la percepción de los *stakeholders* respecto a la transparencia en la gestión del sector público. Dicha interacción se llevó a cabo mediante dos (2) mecanismos:

- **Entrevistas:** Es una modalidad de interrogación que consiste en el acto de hacer preguntas a alguien con el propósito de obtener un tipo de información específica. A partir de esta se obtiene toda aquella información que no se obtiene con la observación, ya que se puede penetrar en el mundo interior del ser humano y conocer sus sentimientos, su estado anímico, sus ideas, sus creencias y conocimientos; de esto se deduce que la entrevista no es otra cosa que una interacción verbal entre dos personas dentro de un proceso de acción recíproca (Cerde, 2011, págs. 311-312).

Para el caso, se recurrió a la entrevista no estructurada focalizada, la cual utiliza preguntas abiertas, es flexible en sus procedimientos y en general, carece de una estandarización formal. “La persona entrevistada responde con sus propias palabras y dentro de un cuadro de referencia a la temática en cuestión”. (Cerde, 2011, pág. 313). Dentro de los agentes entrevistados se tienen: miembros del sindicato, funcionarios de planta sin asociación sindical, miembros directivos y contratistas, de modo tal que, con ellos, se obtuvo una idea integral de la percepción del proceso de rendición de cuentas en la Entidad.

- **Encuestas:** Es un instrumento para la recolección sistemática de datos en una población o en una muestra de la población, mediante el uso de entrevistas personales o la aplicación de cuestionarios (Cerde, 2011, pág. 329).

Para la investigación, se realizaron encuestas cerradas de tipo explicativo, las cuales “hacen uso, preferentemente, de preguntas cerradas, que corresponden a categorías o alternativas de respuestas delimitadas, dicotómicas o de selección múltiple” (Cerde, 2011, pág. 330). La Contaduría General de la Nación (CGN) cuenta con 94 funcionarios públicos de carrera administrativa y 181 trabajadores vinculados por medio de contrato, los cuales representan la población total -universo- para la aplicación de las encuestas; a efectos de la investigación, tales encuestas se aplicaron de modo electrónico, obteniendo con ello, respuesta de una muestra representativa de los servidores de la Entidad.

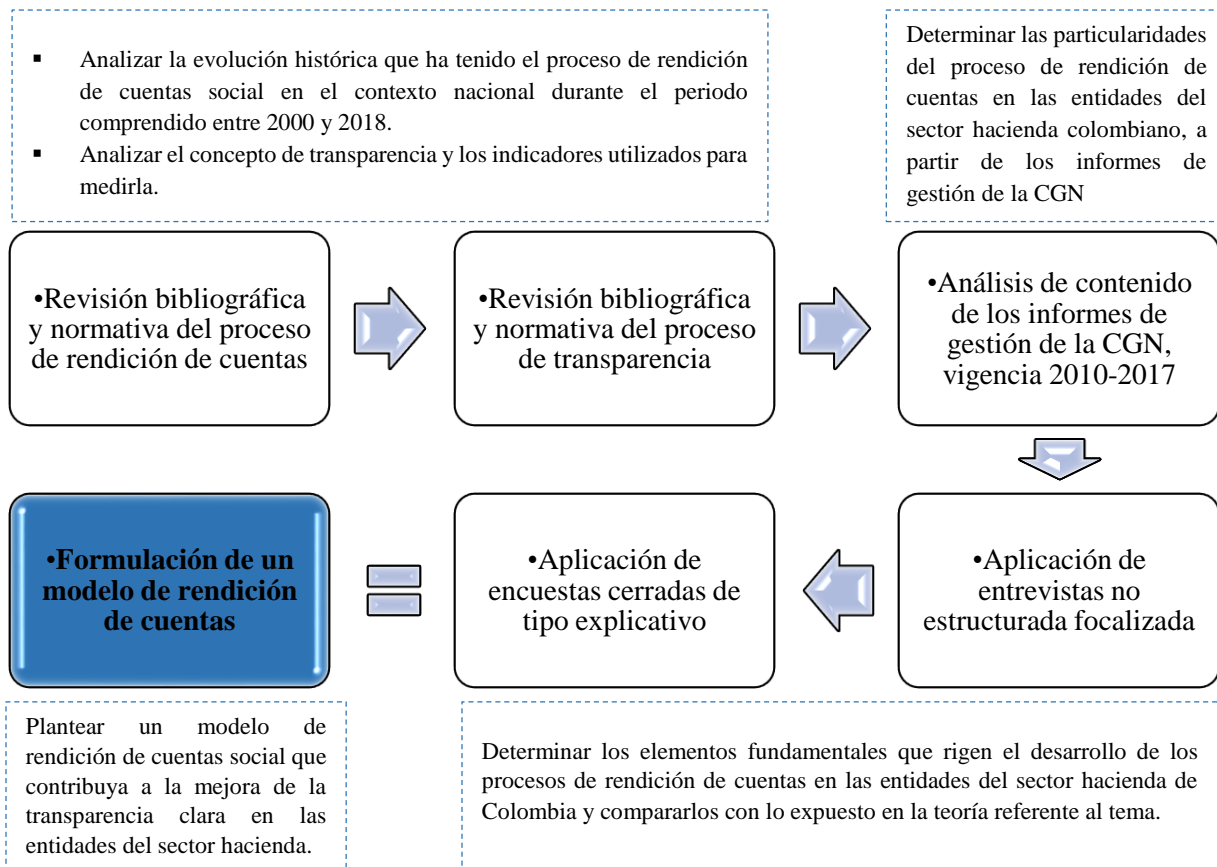
Se recurrió a este mecanismo pues, pese a que Creswell (2009) considera que las encuestas son propias de las investigaciones con enfoque cuantitativo basadas en diseños no experimentales,

estas resultan ser efectivas al momento de recolectar datos útiles para la formulación del modelo objeto del presente trabajo, dada la población que se pretende abarcar. Adicionalmente, se llevó a cabo un proceso constante de observación directa y estructurada que también contribuyó en la formulación del modelo de rendición de cuentas, que no es más que un conjunto de buenas prácticas o acciones y conductas deseadas, que mejorarían la transparencia en el sector hacienda colombiano.

Finalmente, en cuanto a las actividades desarrolladas, se tuvo en cuenta lo planteado por Creswell (2013) y Neuman (1994) según los cuales el investigador cualitativo debe mantener cierta distancia como observador externo y una doble perspectiva: analiza los aspectos explícitos, conscientes y manifiestos, así como aquellos implícitos, inconscientes y subyacentes, con lo cual, la realidad subjetiva en sí misma es objeto de estudio. Todo ello con el fin de producir “datos en forma de notas extensas, diagramas, mapas o “cuadros humanos” para generar descripciones bastante detalladas” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 43).

El Gráfico 1 resume el camino metodológico recorrido en esta investigación, a partir de los objetivos específicos planteados para la misma:

Gráfico 1. Metodología empleada en la investigación



Fuente: Elaboración propia

2. Revisión de literatura

La literatura referente al proceso de rendición de cuentas, tanto en el contexto nacional como internacional, es abundante, incluso cuando se examina su relación con la transparencia en el sector público; no obstante, cuando se indaga acerca de los modelos de rendición de cuentas que contribuyen con los indicadores de transparencia, se vislumbra una disminución en los referentes literarios. De acuerdo con los objetivos propuestos y empleando una ecuación de búsqueda basada en operaciones lógicas o booleanos -de intersección y reunión, principalmente- para filtrar documentos que abarcaron los términos de [modelo, *accountability*, transparencia] o [modelo, rendición de cuentas, transparencia] y operadores sintácticos, para encontrar documentos que relacionaran [rendición de cuentas, política, transparencia] o [rendición de cuentas, social, transparencia], se realizó la revisión de literatura, así como el proceso de lectura y análisis de los documentos que se relacionan a continuación, los cuales vislumbran los principales adelantos relacionados con el tema. Es de destacar que dicha búsqueda se efectuó en bases de datos y repositorios institucionales de diversas universidades, así como en portales académicos de alto valor técnico:

López & Pablos (2000) buscan analizar el concepto de responsabilidad pública, para lo cual lo clasifican en dos (2) niveles: la responsabilidad política y la financiera. Del análisis de dicho concepto deducen que el propósito de la información financiera consiste en satisfacer dos (2) tipos de necesidades: las de información derivadas del proceso democrático, y las de información derivadas del proceso de toma de decisiones por parte de todos los interesados en la actividad pública. Con ello se vislumbra que la rendición de cuentas es el objetivo primario de la información financiera, ya que ayuda a “demostrar” ante los ciudadanos la responsabilidad contraída por los gobernantes y gestores, asunto que resulta trascendental al momento de formular un modelo que contribuya a la transparencia.

Por su parte, Schedler (2008) tiene como objetivo la reconstrucción del significado del concepto de rendición de cuentas tal y como se usa actualmente en el debate público y académico, presentando una visión general de lo que es este proceso desde la esfera netamente política. Así

pues, basándose en la experiencia mexicana y considerando los problemas de corrupción e ilegalidad que permean la política de diferentes sociedades, se concibe la rendición de cuentas como un puente de comunicación permanente, institucional y sin pretextos entre funcionarios, gobernantes y ciudadanos que, junto con otras herramientas, puede ser empleado como un instrumento para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder.

Schedler (2008) además trata dos (2) asuntos relevantes, a saber: en primer lugar, presenta las dos (2) dimensiones básicas de la rendición de cuentas: por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificar en público –*answerability*–, y por otro, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos –*enforcement*–, lo cual implica que abarca también tres (3) maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder, que son: la información, pues obliga al poder a abrirse a la inspección pública; la justificación, pues lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y el castigo pues lo supedita a la amenaza de sanciones; y en segundo lugar, precisa que el proceso de rendición de cuentas puede ser de dos (2) tipos: “horizontal” si se refiere a relaciones de control entre agencias del Estado, o “vertical” si se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, todo lo cual coincide y refuerza lo expresado por el politólogo argentino O'Donnell (1997, 2004), autor seminal de la rendición de cuentas en el plano político.

Por otro lado, Bolaños (2010) tiene como objetivo sentar las bases conceptuales del abordaje de la rendición de cuentas desde el rol que cumple la Contraloría General de la República de Costa Rica, por lo cual introduce, además del concepto de rendición de cuentas, las nociones de buen gobierno y gobernabilidad, que juntos constituyen una triada, que lejos de ser un fin en sí mismos o incluso un capricho o entelequia intelectual, son los verdaderos nuevos motores que van a impulsar a las sociedades hacia la buena gestión pública, el perfeccionamiento de todas y cada una de sus instituciones, el protagonismo ciudadano en la cosa pública, la calidad de vida o mayor suma de felicidad de la Nación y a una mayor credibilidad del sistema democrático de gobierno en los albores del tercer milenio.

Bolaños (2010) llega a la conclusión de que la rendición de cuentas exige educación y conciencia cívica en la ciudadanía, a la vez que a quienes se les ha confiado una responsabilidad han de estar

conscientes de que no todo es gestionar los asuntos, sino hacerlo bien, de tal forma que puedan tener objetivos claros e información apropiada sobre los resultados obtenidos, para estar en condiciones de dar cuentas de su labor, asunto también de gran importancia al momento de formular un modelo de rendición de cuentas que mejore la transparencia.

Rodríguez (2011) intenta analizar en mayor profundidad el concepto de *accountability* en la disciplina contable, lo cual resulta relevante en la creación de un modelo de rendición de cuentas que contribuya a la transparencia, pues justamente la contabilidad es una herramienta que posibilita que los gobernantes y demás agentes a quienes se les ha conferido una responsabilidad, puedan mostrar a detalle el destino de los recursos y la manera como han sido empleados (Rodríguez, 2011; Burneo, 2013).

Además, Rodríguez (2011) destaca que, en este milenio, la rendición de cuentas se asocia con las crisis del sistema capitalista financiero internacional y con las problemáticas vinculadas con la evasión impositiva, la corrupción y el lavado de dinero por parte de actores sociales tanto en el ámbito público como en el privado, lucrativo y no lucrativo; razón por la cual se considera que la contabilidad tiene mucho para aportar en el empoderamiento de la democracia representativa y en la solución de tales problemáticas, pues además de facilitar el funcionamiento fluido de relaciones de *accountability* entre partes interesadas dentro de un enfoque dialógico, permite cruzar hacia las demandas de nuevas rendiciones sociales que plantean diversos actores para impedir que los impactos negativos de un accionar irresponsable ponga en peligro al planeta y a sus habitantes.

De otro lado, Sawandia & Thomson (2014) proponen el desarrollo de un modelo “idealizado” que permita abordar la brecha en la literatura y extender la teorización o concepción de la rendición de cuentas. De este modo, argumentan que los intentos de ampliar la responsabilidad corporativa implican, principalmente, la formulación de teorías o concepciones de formas alternativas y diferentes de rendición de cuentas; así pues, la responsabilidad “hacia abajo”, como se denomina el modelo propuesto, va dirigido a clientes, usuarios o beneficiarios de la organización, miembros, comunidades, socios, personal y seguidores, y hace hincapié en la rendición de cuentas a nivel de base.

Este modelo, requiere la adopción de procesos y prácticas de rendición de cuentas más diversos, incluidas las responsabilidades habladas o no registradas que quizás carecen de reglas formales e institucionalizadas y compromisos relacionales más amplios, pero que, de algún modo, incorporan el deseo de abordar genuinamente los intereses de una amplia gama de partes interesadas (Sawandia & Thomson, 2014).

Finalmente, Valencia & Karam de Chueiri (2015) buscan analizar la importancia del fortalecimiento de la *accountability* en América Latina para mejorar la calidad de la democracia en la región, objetivo que se relaciona directamente con el propósito aquí planteado, según el cual se propone un modelo de rendición de cuentas para la mejora de la transparencia en el sector hacienda.

En consonancia con Schedler (2008), Valencia & Karam de Chueiri (2015) tratan la rendición de cuentas desde el plano político y exponen que en los últimos años los múltiples escándalos de corrupción y malversación de los recursos públicos han minado la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas en todos los países de Latinoamérica, razón por la cual se hace latente la necesidad de establecer controles efectivos a la administración por medio de la elaboración de normas generales para la efectiva implementación de sistemas de control interno, que además contribuyan a mejorar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de las entidades públicas, que hasta ahora se concibe como deficiente (Valencia & Karam de Chueiri, 2015).

Todo lo anterior es un reflejo de los vastos adelantos teóricos respecto al tema de la *accountability*, en especial, lo que respecta a la rendición de cuentas política y social en el contexto latinoamericano principalmente (Smulovitz & Peruzzotti, 2000; Peruzzotti, 2006; Jiménez, 2012), donde las condiciones políticas y sociales similares han puesto al descubierto la enorme necesidad de mecanismos de rendición de cuentas efectivos que ayuden a legitimar la función de los gobernantes, a transparentar los procesos democráticos y a mejorar la percepción de la ciudadanía con respecto al actuar de sus representantes (Payne, Zovatto, Carrillo, & Allamand, 2003; Rose-Ackerman, 2005). No obstante, pese a estos desarrollos, Colombia se encuentra rezagada con

literatura referente al tema y por tanto con enormes vacíos en cuanto a un modelo de *accountability* que responda a las necesidades y requerimientos de su población.

Si bien, en la revisión efectuada se encuentra el modelo “idealizado” de rendición de cuentas, propuesto por Sawandia & Thomson (2014), pueden notarse dos (2) aspectos por los cuales el propósito de la presente investigación es justificable y atiende a un fin diferente: en primer lugar, el contexto en el que fue formulado tal modelo – Malasia- es totalmente diferente al colombiano, razón por la cual podría pensarse que no responde a las necesidades propias de este país, y en segundo lugar, el modelo “hacia abajo” está dirigido fundamentalmente al sector privado y no contiene una especificación de la dirección, contenido, medios y prácticas que podría o debería adoptar dicho sector para abordar estas formas de rendición de cuentas.

La Tabla 2 presenta un resumen de los principales autores y documentos tratados:

Tabla 2. Principales desarrollos literarios relacionados con la rendición de cuentas

Autor	Objetivo principal del documento	Resultados y conclusiones que responden al objetivo
López & Pablos (2000).	Precisar el concepto de responsabilidad pública, fundamental para determinar los objetivos a perseguir por la información financiera y, consecuentemente, el contenido de la misma.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respecto a los objetivos de la información contable, el modelo contable debería reconocer expresamente que la rendición de cuentas constituye el objetivo central de la información contable pública, entendiéndola como una parte consustancial al proceso democrático, con el contenido mínimo que en cada época exprese la norma -rendición legal de cuentas-. ▪ En lo que respecta al contenido de la información, es preciso buscar respuestas a las exigencias de una mayor transparencia y calidad de la información, prestando especial interés a las nuevas demandas informativas relacionadas con: la información sobre el entorno y la condición financiera de la entidad y la información sobre la gestión, que permita superar las limitaciones de la cuenta de resultados. ▪ En definitiva, los nuevos contenidos atribuidos a la responsabilidad pública y las nuevas formas de organizar y gestionar lo público, obligan al contable público a replantearse algunos de los aspectos que configuran el modelo contable público
Schedler (2008)	Reconstruir el significado del concepto de rendición de cuentas, tal y como se usa actualmente en el debate público y académico.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El concepto de rendición de cuentas puede definirse desde diversas perspectivas, no obstante, como tales conceptos representan nuestras “unidades mentales” y en vista de que la rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática y todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas, es necesario clarificar lo que se espera cuando se exigen cuentas. “Muy probablemente, nuestros conceptos políticos no determinan nuestro destino político. Pero sí circunscriben nuestros puntos de partida y nos dibujan mapas cognitivos y normativos que dan sentido y orientación a nuestros pasos al igual que a nuestros tropiezos” (pág. 39).

Fuente: Elaboración propia

Autor	Objetivo principal del documento	Resultados y conclusiones que responden al objetivo
Bolaños (2010)	Sentar las bases conceptuales del abordaje de la rendición de cuentas desde el rol que está llamada a cumplir la Contraloría General de la República de Costa Rica, para generar un lenguaje común, capaz de servir de base para el tratamiento de los aspectos prácticos involucrados en esta temática.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La triada de nociones -rendición de cuentas, buen gobierno y gobernabilidad- así como sus mecanismos aplicativos, lejos de constituir un fin en sí mismos o incluso un capricho o entelequia intelectual, son los verdaderos nuevos motores que van a impulsar a nuestras sociedades hacia la buena gestión pública, el perfeccionamiento de todas y cada una de sus instituciones –sin excepción-, el protagonismo ciudadano en la cosa pública, la calidad de vida –buen vivir- o mayor suma de felicidad de la nación y a una mayor credibilidad del sistema democrático de gobierno en los albores del tercer milenio. ▪ La rendición de cuentas exige educación y conciencia cívica en la ciudadanía, a la vez que a quienes se les ha confiado una responsabilidad han de estar conscientes de que no todo es gestionar los asuntos, sino que han de hacerlo bien, de tal forma que puedan tener objetivos claros e información apropiada sobre los resultados obtenidos, para estar en condiciones de dar cuentas de su labor.
Rodríguez (2011)	Intentar analizar en mayor profundidad el concepto de <i>accountability</i> en la disciplina contable.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desde los aportes de la corriente principal que sostienen que la función más destacada de la contabilidad estaría en facilitar el funcionamiento fluido de relaciones de <i>accountability</i> entre partes interesadas, se ha permitido cruzar hacia las demandas de nuevas rendiciones sociales, que plantean diversos actores, para impedir que los impactos negativos de un accionar irresponsable ponga en peligro al planeta y a sus habitantes. ▪ La contabilidad tiene mucho para aportar en el empoderamiento de la democracia representativa, pero ello implica una reflexión a nivel teórico que explicita si se orienta a la sustentabilidad o la ignora -con lo que puede estar operando precisamente en contra de ella-.

Fuente: Elaboración propia

Autor	Objetivo principal del documento	Resultados y conclusiones que responden al objetivo
<p>Sawandia & Thomson (2014).</p>	<p>Abordar la brecha en la literatura y extender la teorización o concepción de la rendición de cuentas, a través del desarrollo de un modelo de rendición de cuentas “idealizado”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los intentos por ampliar la responsabilidad corporativa implican, principalmente, la formulación de teorías o concepciones de formas alternativas y diferentes de rendición de cuentas. Sin embargo, la formulación que aquí se hace no contiene una especificación de la dirección, contenido, medios y prácticas que podría o debería adoptar el sector corporativo para abordar estas formas de rendición de cuentas. ▪ El modelo teórico propuesto en este documento para prescribir cómo los procesos y las prácticas de rendición de cuentas de las organizaciones podrían permitir una rendición de cuentas efectiva a la baja tiene ciertas limitaciones.
<p>Valencia & Karam de Chueiri (2015)</p>	<p>Analizar, primero, la importancia del fortalecimiento del <i>accountability</i> en América Latina para mejorar la calidad de la democracia en la región para, después, analizar específicamente el caso de Argentina, buscando identificar cuáles son los vacíos dentro del ordenamiento jurídico que generan grandes riesgos de corrupción y evaluar cómo sería posible mejorar esta situación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es fundamental fortalecer los mecanismos de <i>accountability</i> y rendición de cuentas entre los que se encuentran los controles a la Administración Pública, buscando mejorar la gestión pública, la transparencia y la participación ciudadana. ▪ La inexistencia de reglas claras en materia de control impide que las instituciones competentes puedan limitar el poder de forma efectiva, ya que siempre existirán interpretaciones diversas que impedirán el diálogo entre los funcionarios responsables y la participación efectiva de los ciudadanos sobre el desempeño de las entidades públicas de su interés. ▪ Las reformas que se hagan deben tener en cuenta que los controles a la Administración Pública no solo representan una forma de limitar el poder y evitar abusos en el desarrollo de competencias, sino que también deben representar una forma de legitimar la acción del Estado al permitir una mayor participación de la ciudadanía y mayor transparencia de las administraciones públicas.

Fuente: Elaboración propia

3. Rendición de cuentas: Revisión teórica y evolución histórica

El presente acápite analiza el concepto de rendición de cuentas desde la perspectiva de diversos autores, así como las distintas clasificaciones que se han hecho del mismo y su relación con el concepto de transparencia. De igual modo, muestra el desarrollo que ha tenido el proceso de rendición de cuentas en Colombia, para el periodo comprendido entre 2000 y 2018, para lo cual se examina a profundidad la normatividad emitida alrededor del tema, que da razón de los cambios acaecidos, de los retos que deben asumir las entidades, los funcionarios públicos y los gobernantes, y de las nuevas necesidades de información de los ciudadanos. Con ello se concreta el objetivo específico de: *analizar la evolución histórica que ha tenido el proceso de rendición de cuentas social en el contexto nacional durante el periodo comprendido entre 2000 y 2018.*

Es de resaltar que, pese a que se establece el periodo de estudio mencionado, se hace alusión a la Constitución Política de 1991 y a algunas normas relacionadas de años pretéritos, por introducir estas, lineamientos importantes en cuanto a la manera de adelantar la rendición de cuentas en Colombia.

3.1. Rendición de cuentas y transparencia: Planteamientos iniciales

Los conceptos de rendición de cuentas y transparencia son indisociables de las grandes discusiones contemporáneas sobre el Estado, la democracia, la legalidad, la ética pública, la gestión pública y el desarrollo económico (Collier & Levitsky, 1997; Peruzzotti & Smulovitz, 2002; Nasarre, 2013), razón por la cual su abordaje intelectual genera valiosos aportes para entender, desde nuevas perspectivas, problemas históricos sobre la forma en que las sociedades actuales atienden, o no, aspiraciones surgidas en el pasado, para producir mejores condiciones de vida y convivencia entre ciudadanos independientes y entre estos y sus gobiernos (Peruzzotti, 2006; 2007; Sosa, 2011).

Además, dados los problemas que el progreso de las sociedades generó a lo largo del siglo XX, en términos de la creciente distancia entre los aspectos formales del poder y el ejercicio efectivo del mismo, la idea de que el gobierno tiene que ser accesible y rendir cuentas por sus actos y decisiones

y las problemáticas que se viven en el siglo actual con la corrupción y la ilegalidad, la noción de lo que tendría que ser un gobierno socialmente responsable y respetuoso de las garantías fundamentales se amplió significativamente (Peruzzotti, 2006), pues se empezó a pensar que, tal como lo menciona Sosa, (2011), un gobierno legítimo no puede ser solamente aquel que aplica la ley o el que respeta en sentido abstracto los derechos de los ciudadanos. Se requiere que las evidencias por actos en que incurren programas y funcionarios y que contravienen el deber ser, sean conocidos para ser denunciados y corregidos, ya sea mediante simples adecuaciones de los instrumentos de intervención o bajo la forma de castigos y reparaciones, si se trata de violaciones graves (Sosa, 2011; Oszlak, 2013).

Así pues, los conceptos de rendición de cuentas y transparencia surgen en un contexto marcado por conflictos de orden político y social, en el cual cada vez se hace más latente la necesidad de un control por parte de los ciudadanos al poder que ejercen los gobernantes (Peruzzotti, 2006; Díaz, 2017); es esta la razón por la cual Sosa (2011) menciona que, dichos conceptos se encuentran en el corazón de la teoría de la democracia (Emmerich, 2004; Alcañiz, 2008). Por su parte, Schedler (2008) señala que el origen de tal concepto recae en la idea de los autores federalistas de la Revolución Estadounidense de fines del siglo XVIII , cuando afirmaban que todo poder creado requiere de inmediato ser controlado, a fin de evitar su abuso: “Los pensadores políticos se han preocupado por cómo mantener el poder bajo control, como domesticarlo, cómo prevenir sus abusos, cómo supeditarlos a ciertos procedimientos y reglas de conducta” (Schedler, 2008, pág. 10).

No obstante, si bien ambos conceptos se encuentran netamente relacionados (Hernández A. , 2009; Herrera & Mahecha, 2018) no deben entenderse, por ningún motivo, como sinónimos o expresiones intercambiables, pues cada uno presenta un propósito y razón de ser diferenciado, que se tratará en los siguientes acápite. Jonathan Fox (2007) expresa esta idea en los siguientes términos:

Los conceptos de transparencia y responsabilidad se refieren a una amplia gama de procesos, actores y relaciones de poder (...) Tanto la transparencia como la rendición de cuentas comparten un problema conceptual: rara vez se definen con

precisión y tienden a significar todo para todas las personas; ambos tienden a ser definidos bajo la premisa de que “la reconoces en cuanto la ves”. Al menos hasta hace poco, la transparencia ha recibido una atención más práctica que conceptual. En contraste, el concepto de rendición de cuentas ha sido revisado y profundizado desde diversas perspectivas. Sin embargo, si uno está interesado en comprender si la transparencia genera rendición de cuentas y cómo lo hace, es crucial distinguir antes que integrar las dos ideas (Fox, 2007, pág. 5).

3.2. Proceso de rendición de cuentas

La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas tiene un origen anglosajón con el concepto de *accountability*, una expresión netamente política que carece de un equivalente preciso en castellano y una traducción estable (Schedler, 2008), pero que ha sido utilizado por diversos autores de manera indistinta (Juárez, Romeu, & Pineda, 2016).

De acuerdo con Bovens (2007), en sus orígenes, el término de *accountability* se relacionaba con lo que denominada “*bookkeeping function in public administration*”, es decir, tenía un sentido específico relativo a la función de llevar las cuentas de la administración pública. Sin embargo, desde finales del siglo XX, el concepto fue alejándose de la esfera de la administración pública y adquiriendo un sentido más amplio y político, y desde allí, otras lenguas no tienen una distinción semántica clara entre responsabilidad -o rendición de cuentas- y *accountability*. Por ello, cuando se alude al proceso de rendición de cuentas, se entiende que quien rinde cuentas lo hace de manera voluntaria, mientras que la noción de *accountability* implica que quien informa no lo hace únicamente por voluntad, sino que está sometido a dicha obligación (Hernández & Arciniegas, 2011; Toledo, 2014); en esta línea, como lo enuncia Schedler (2008), en ningún caso, los conceptos de *accountability* y rendición de cuentas resultan equivalentes pues mientras la primera “conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad” (Schedler, 2008, pág. 12); *accountability* es entonces la rendición obligatoria de cuentas.

No obstante, pese a que Hernández A. (2009) coincide con Schedler (2008) en el hecho de que el concepto de *accountability* conlleva un sentido de obligatoriedad y por tanto un factor de punibilidad, resalta que, al importar cualquier concepto forjado en otro contexto cultural es posible que parte de los significados originales se pierdan o que se incorporen novedades en el lenguaje al cual se hace la importación. Por esto, resultaría adecuado decir que, dada la inexistencia de un consenso acerca de la diferencia sustancial entre rendición de cuentas y *accountability*, es aún un concepto en construcción. (Raynard, 2000; Natal, 2006; Lobatón, 2016).

Antes de iniciar con la conceptualización del proceso de rendición de cuentas, es preciso conocer la evolución que ha sufrido dicho concepto. De este modo, desde la perspectiva de Natal, (2006) puede hablarse de cuatro (4) etapas de la rendición de cuentas: electoral (Kovach, Neligan, & Bural, 2003), política, abierta a los involucrados *-stakeholder approach-* y social; en la Tabla 3 se relacionan cada una de ellas:

Tabla 3. Etapas del proceso de rendición de cuentas

Etapas	Características
Electoral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En las elecciones los políticos rinden cuentas ante su electorado. ▪ Los votantes premian o sancionan a los partidos políticos o funcionarios (Przeworski, Stokes, & Manin, 2012). ▪ Proceso retrospectivo, se juzga al término de la gestión.
Política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho de una autoridad formal de monitorear o sancionar la gestión pública: Rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1997; 2004). ▪ Es permanente y no implica solo la responsividad, sino también la obligatoriedad ante la ley y la aplicación de sanciones (Mainwaring, 2003).
Abierta a los involucrados <i>-stakeholder approach-</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visión más abierta y participativa respecto a quién se le rinden cuentas (Freeman & McVea, 2001). ▪ No está ligada a relaciones de jerarquía, el derecho de demandar respuestas lo tiene cualquiera.
Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destaca a la sociedad civil como principal actor social que puede pedir cuentas, pese a que carece de una autoridad formal: Rendición de cuentas vertical (O'Donnell, Iazzetta, & Vargas, 2003). ▪ La sociedad no puede obligar ni sancionar, solo crea opinión pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de Natal (2006)

Ahora bien, el concepto de rendición de cuentas hace referencia a la relación vinculante y activa que existe entre dos (2) partes que se relacionan a partir del derecho de una ellas -los ciudadanos,

sus organizaciones, o los órganos de vigilancia y control en el caso de las relaciones dentro del gobierno- y la obligación de la otra de atender las peticiones, reclamos y requerimientos que se le presenten (Sosa, 2011), es decir que, la rendición de cuentas puede concebirse como el medio por el cual los individuos y las organizaciones informan a una determinada autoridad y se responsabilizan de sus acciones (Edwards & Hulme, 1996), pero también como un campo donde la ciudadanía puede actuar para obligar al Estado a responsabilizarse de sus actos (Hermosa, Alcaraz, & Urquia, 2017), lo cual conlleva a que, tal como lo mencionan Dagnino, Olvera, & Panfichi (2006) y Ugalde (2016), dicho concepto se entienda, simultáneamente, como un derecho y una obligación: el primero de los ciudadanos y el segundo de los gobernantes.

Así pues, la rendición de cuentas posee dos (2) dimensiones básicas a saber: 1) La obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público - *answerability*- y 2) la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos -*enforcement*- (Schedler, 2008).

De este modo, puede notarse que la rendición de cuentas no se fundamenta única y exclusivamente en la producción de información para los interesados, acerca de los actos y decisiones de quienes ostentan el poder, esta cuenta con otros propósitos que le dan sentido e importancia (Ackerman, 2005; 2007). Así pues, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres (3) formas para prevenir y corregir abusos de poder: 1) Información, pues obliga al poder a abrirse a la inspección pública; 2) Justificación, pues fuerza al poder a explicar y justificar sus actos (Hood, 2010) y, 3) Castigo, pues supedita el poder a la amenaza de sanciones (Deutsch, 1980; Schedler, 2008), tal y como se muestra en el Gráfico 2:

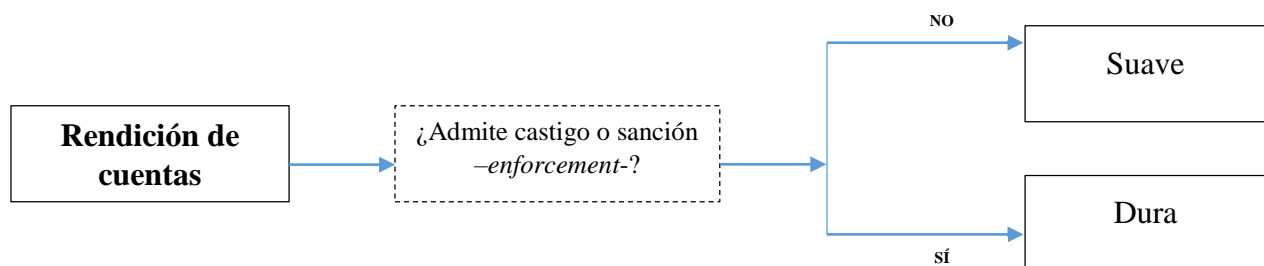
Gráfico 2. Dimensiones de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia a partir de Schedler (2008)

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo a Fox (2007), en la rendición de cuentas se puede hablar de dos (2) tipos de interacciones: la rendición de cuentas suave o ligera y la rendición de cuentas dura o estricta, cuya principal diferencia recae en la existencia y uso efectivo de los mecanismos de sanción o castigo. En el caso de la rendición de cuenta suave, la rendición entre gobernantes y gobernados se configura como un conjunto de interacciones en las que no se admite la posibilidad de castigo o sanción hacia las instituciones o sus funcionarios, si bien implica la necesaria presentación de cuentas y su justificación por parte de quienes están obligados a hacerlo. Por su parte, la rendición de cuentas dura encuentra su razón de ser en la posibilidad efectiva que tienen quienes reciben las cuentas presentadas de exigir la aplicación de acciones correctivas, disciplinarias y de otro orden, por los resultados presentados o por las evidencias ofrecidas (Fox, 2007; Sosa, 2011). El Gráfico 3 resume esta clasificación:

Gráfico 3. Tipos de rendición de cuentas según Fox (2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de Sosa (2011)

No obstante, se han establecido otras tipologías por parte de diversos autores, cuyas principales características se presentan en la Tabla 4, que se muestra a continuación:

Tabla 4. Tipos de rendición de cuentas según diversos autores

Autor	Criterio	Tipo	Características
O'Donnell (1998)	Ámbito en el que se desarrolla la instancia ante la cual se rinden cuentas.	Vertical	Control directo de los ciudadanos sobre los gobernantes, que conduce a la determinación de premios y sanciones.
		Horizontal	Existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y capacitación para emprender acciones de control sobre otras e imponer sanciones.
Isunza (2006); Ackerman (2007)	Ámbito en el que se desarrolla la instancia ante la cual se rinden cuentas	Vertical	Se ejerce por medio del voto e incide desde abajo hacia arriba.
		Horizontal	Se practica mediante contrapesos dentro del mismo Estado.
		Transversal (diagonal)	Poder compartido entre el Estado y las organizaciones civiles o sociales para fiscalizar el desempeño estatal.
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2000)	Mecanismos de control	Control parlamentario	Realizada a través de los políticos que han sido designados por el pueblo. Garantiza el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo.
		Control procedimental clásico	Procura que las burocracias funcionen en apego a la normatividad aplicable.
		Control social	Adopción de mecanismos de control y fiscalización social sobre el gobierno, que van más allá de los controles horizontales
		Lógica de resultados	Adopción de evaluaciones a posteriori sobre el resultado de las políticas, e imposición de sanciones o recompensas.
		Competencia administrada (Naranjo, 2007)	Descentralización de funciones entre las propias oficinas públicas, para que compitan entre sí para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía.

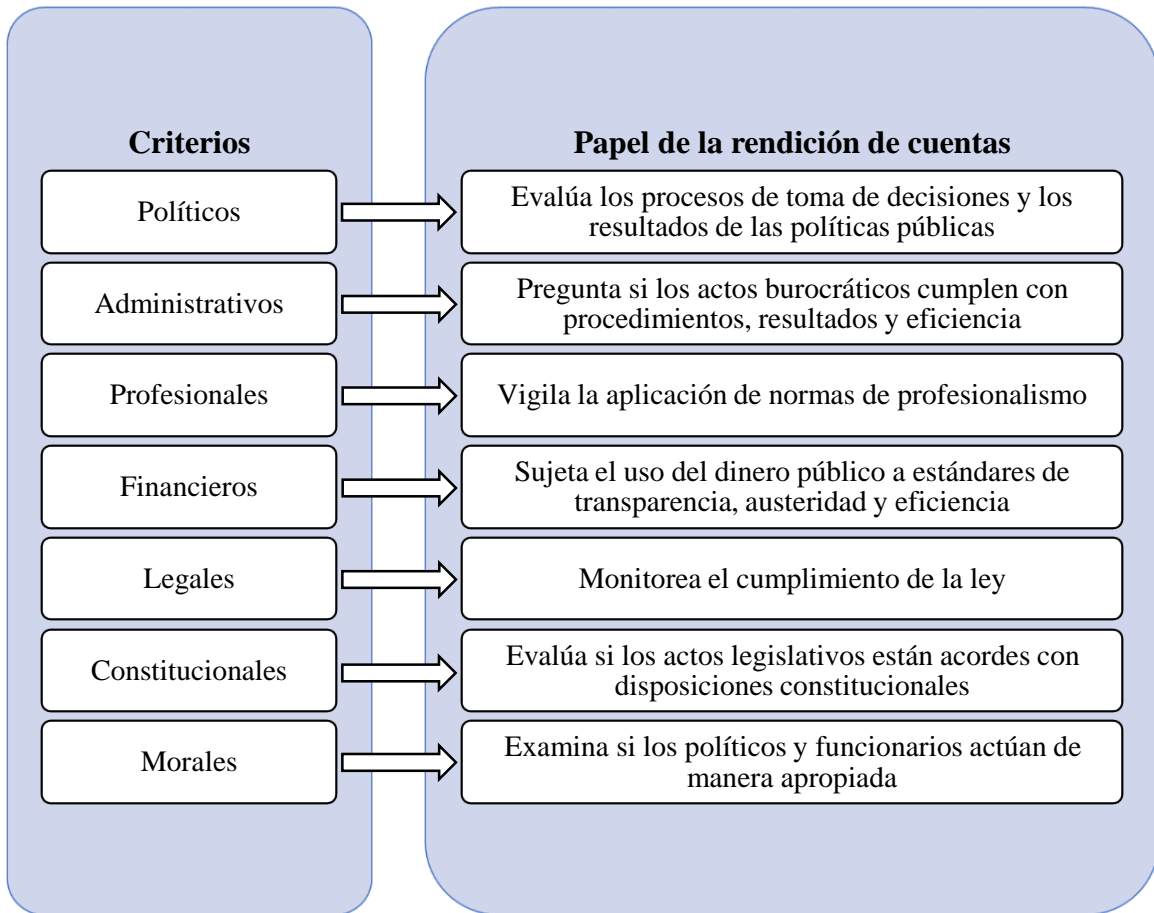
Fuente: Elaboración propia a partir de Toledo (2014)

Haciendo referencia a los agentes de rendición de cuentas, es decir, tanto a quienes rinden como a quienes exigen cuentas, cabe decir que, la rendición de cuentas en política comprende todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen hacia los profesionales de la política (Bolaños, 2010; Ugalde, 2016; Uvalle, 2016; Hernández & Arciniegas, 2011) -incluyendo al personal empleado por el Estado moderno, a los funcionarios de los partidos políticos y las personas que operan las organizaciones de la sociedad civil como sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos- con excepción de los funcionarios bajos y los jueces, quienes se supone que están alejados de la política (O'Donnell, 1997; 1998), -y que desarrollan lo que Schedler (2008) denominó *accountability light*, la cual no constituye un ejercicio pleno de rendición de cuentas (Sosa, 2011)-.

Es importante resaltar que, desde la perspectiva de O'Donnell (1997, 1998) no se incluyen como agentes de rendición de cuentas los actores ajenos al Estado, los medios de comunicación ni los grupos sociales (Schedler, Diamond, & Plattner, 1999), lo cual resulta inconveniente pues, de una parte, muchos actores no estatales participan en procesos de rendición de cuentas, no obstante la desventaja notable de recursos que tienen respecto al otro grupo de actores hace que dicha rendición de cuentas sea un proceso ineficaz, y de otra parte, son justamente los grupos sociales y los medios quienes reforzarían los mecanismos para dar cuenta y transparentar el actuar de los gobernantes (Schmitter, 1999) .

No obstante, es necesario precisar que la rendición de cuentas puede presentar diversas variantes: política, administrativa, profesional, financiera, legal, constitucional o moral, cuyas características se evidencian en el Gráfico 4 que se muestra a continuación:

Gráfico 4. Variantes de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia a partir de Schedler (2008)

De acuerdo con esto, la responsabilidad por juzgar a la política varía en función del tipo de rendición de cuentas de que se trate (Ríos, Cortés, Suárez, & Fuentes, 2014). Bajo criterios políticos y morales, la responsabilidad recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. En los ámbitos administrativo y financiero, la rendición de cuentas se encomienda generalmente a agencias públicas especializadas. Bajo criterios profesionales, se establecen comisiones de ética o cortes disciplinarias; y finalmente, respecto a cuestiones de legalidad y constitucionalidad, quienes tienen la última palabra son, por excelencia, las cortes judiciales (Schedler, Diamond, & Plattner, 1999; Schedler, 2008).

No obstante, lo anterior puede resultar en una multiplicidad de actores y sujetos involucrados en los procesos de rendición de cuentas, que lejos de contribuir a una categorización adecuada, propicia un desorden conceptual (Toledo, 2009; Dunn, 2011); es esta la razón por la cual conviene traer a colación la distinción introducida por O'Donnell (1997) según la cual la rendición de cuentas puede ser: horizontal o vertical.

La rendición de cuentas horizontal es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones de Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos (O'Donnell, 1997; Jenkins, 2007; Schillemans, 2008).

La rendición de cuentas vertical por su parte, describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. En las democracias representativas, encuentra sus dos (2) expresiones cardinales en los controles electorales y sociales. La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas (Nadeau, y otros, 2015). La rendición de cuentas social se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios (Sánchez M. , 2007; Isaza, 2015).

3.3.Evolución histórica de la rendición de cuentas en Colombia

El cambio en el modelo de Estado influyó significativamente en la manera como actualmente se lleva a cabo el proceso de rendición de cuentas (Chan, 2003), por tal motivo, antes de introducir la normativa relacionada con el tema, es preciso conocer esta relación, que se considera importante si se tiene en cuenta que una de las principales justificaciones y fundamentos de la irrupción del paradigma posburocrático y de la rendición de cuentas está en la crisis de legitimidad del Estado y en su ineficiencia (Barzelay, 1998; Bresser & Cunill, 1998; Welch, Hinnant, & Moon, 2004; Toledo, 2009).

Así pues, debe decirse que la crisis del Estado Benefactor (Cabrera, 2014), así como del Modelo Tradicional de la Administración Pública Progresiva o del Paradigma Burocrático Weberiano que proviene, en gran medida, de la pérdida de confianza de la ciudadanía en el gobierno (Welch, Hinnant, & Moon, 2004) y, de manera particular, en la administración pública, aunada a las necesidades de acoplamiento y adecuación que deben asumir las naciones respecto de las directrices impartidas tanto por otras naciones como por organismos multinacionales (Velasco, 2014), han propiciado el surgimiento de las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública - NGP- (Toledo, 2009).

El Modelo Burocrático Weberiano tuvo su origen después de la Revolución Francesa y a lo largo del siglo XIX, periodo en el cual se fueron consolidando en Occidente los llamados “Estados nacionales” (Assalone, 2012; Vereza, 2016). De este modo, en Europa y Estados Unidos, se adaptaron los poderes del Estado y las formas de gobierno a las necesidades de un capitalismo emergente que les demandaba inversiones públicas, seguridad jurídica e igualdad de oportunidades (Colón de Carvajal Fibla, 2011), es decir, un Estado enfocado en la garantía de la procura existencial³ de sus ciudadanos.

El gobierno bajo el lema de “*Liberté, égalité, fraternité*”, defendido por el sociólogo alemán Weber (1977), a principios del siglo XX, fue el precursor del denominado Modelo Burocrático de Estado “que encajaba perfectamente en el concepto de nación uniforme, significando el paso de un sistema de dominación patrimonial-aristocrático a un sistema de dominación racional-legal” (Colón de Carvajal Fibla, 2011). De este modo, de acuerdo con Villoria-Mendieta (2010) y Colón de Carvajal Fibla (2011), las principales características de este modelo son:

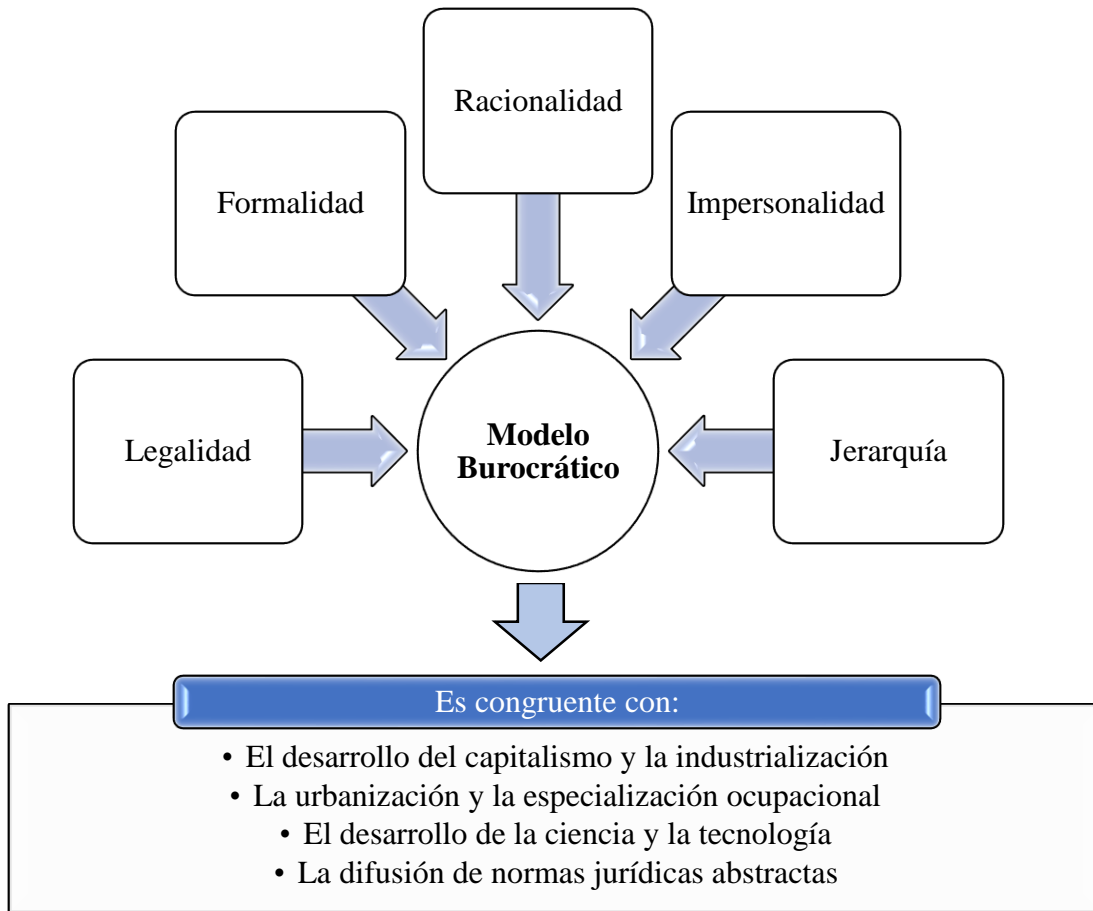
- **Legalidad:** La organización burocrática estaba conformada por un entramado de normas y reglamentos que no daban lugar a los vacíos de los que estaban colmados los demás ámbitos de la organización.

³ Este concepto está asociado al nombre del iuspublicista alemán Ernest Forsthoff, quien lo acuñó para designar el amplio espacio de necesidades que el individuo no está en capacidad de atender efectivamente, requiriendo por ello la asistencia del Estado (Magaldy, 2007).

- **Formalidad:** Las decisiones, comunicaciones, normas y cualquier actuación administrativa se formulaban por escrito para asegurar la correcta interpretación de la legalidad y la preservación de la seguridad jurídica.
- **Racionalidad:** Entendida como división del trabajo y caracterizada por la definición y la naturaleza de cada puesto concreto. Propende por la preparación técnica para el acceso a dichos puestos de trabajo.
- **Impersonalidad:** Lo que realmente importaba eran los puestos de trabajo y las funciones asociadas a estos, dejando en segundo plano a las personas.
- **Jerarquía:** Manifestada en la designación de cargos y funciones estableciendo los ámbitos de control, y definida por una serie de normas especificadas dando lugar a un estricto orden y subordinación entre grupos. Esto responde al principio de la unidad de mando.

El Gráfico 5 resume dichas características, como se muestra a continuación:

Gráfico 5. Características del Modelo Burocrático



Fuente: Elaboración propia a partir de Villoria-Mendieta (2010) y Colón de Carvajal Fibla (2011)

Con esto, se hace evidente que el Modelo Burocrático Weberiano consistió en un conjunto de reformas caracterizadas por un exceso de reglas formales de procedimiento (Giddens, 1997), muchas veces contradictorias entre sí, con mecanismos poco eficaces de aplicación y la presencia de múltiples leyes, que desembocaron en una “contaminación legal” (Ramírez, 2004, pág. 127). Razones estas suficiente para que la sociedad y los entes gubernamentales se vieran abocados a buscar un nuevo modelo que contribuyera a la modernización del sector público, respondiendo a los requerimientos de eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998;

Velasco, 2014); fue así como se pensó que el mejor camino estaba en la NGP (Hood, 1995; Caperchione, 2006; Pollit, 2011)

No obstante, antes de agotar las características de la NGP, es necesario mencionar que, si bien el Modelo Burocrático carecía de muchos elementos esenciales para la formación de un Estado adaptado a las necesidades del siglo XXI, “la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del Modelo Burocrático Weberiano” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998, pág. 234), lo cual concuerda con lo expresado por Toledo (2009) y Flores (2018) respecto a la continua pérdida de credibilidad y legitimidad del Estado frente a los ciudadanos:

La pérdida de legitimidad de la administración pública y por consecuencia del Estado, es el corolario de una serie de vicios del aparato burocrático, los cuales han provocado que muchos servidores públicos olviden que forman parte del pueblo, que a éste se deben, y que, por tanto, sólo a él tendrían que servir, sin lealtades mezquinas o mercenarias de ningún tipo (Toledo, 2009, pág. 73).

Lo anterior, sin contar con el hecho de que los cambios en los sistemas de organización se dieron también, de acuerdo con lo expresado por Villoria-Mendieta (2010), por cambios en los valores culturales del sistema de producción y del sistema de legitimación política, tales como:

- La complejidad del mundo y la especialización, que por su rapidez propician la pérdida de capacidad para planificar y controlar algunos aspectos de la vida.
- La sociedad del conocimiento, en la cual el conocimiento y la capacidad de acumular y reproducir información se convierten en los elementos estratégicos claves para el poder, la competitividad, y la productividad.
- El sector terciario o de servicios de la economía, que se ha posicionado como el más importante, por encima del sector industrial.

- La revolución tecnológica, que permite una expansión del conocimiento, la información y la comunicación, y les resta relevancia a los gobiernos, pues pierden el monopolio de la información.
- La legitimidad del poder, que exige ahora un mayor nivel de diálogo y transparencia, es decir, una cierta democratización.
- El modelo de democracia capitalista, que carece de competencia dada la notable crisis y casi desaparición del comunismo.
- La expansión de un cierto relativismo, que hace que los gobiernos carezcan de soluciones seguras y no debatibles frente a los problemas sociales.
- Los medios de comunicación, que, en el contexto de politización permanente de la opinión pública, pueden convertirse en instrumentos idóneos para generar y alterar información.
- Los partidos políticos y los sindicatos, que atraviesan una crisis por su dificultad para instrumentar las nuevas formas de participación y cohesionar las múltiples demandas sociales.
- La incipiente expansión del “capitalismo informacional” (De Coss, 2011), que se concibe como más flexible, preocupado por profundizar en la lógica del beneficio y exigente tanto de apoyo estatal para el aumento de la productividad y la competitividad como de reducciones en los niveles de protección social y laboral.
- La globalización de la producción, de la circulación de mercancías y servicios, y de los mercados de capital, que posibilita que los capitales se muevan con absoluta libertad y penaliza las economías que no siguen la ortodoxia marcada por los grandes organismos económicos internacionales; propiciando la opacidad de las identidades primarias⁴.

Así pues, dado que las sociedades del mundo se han convertido en espectros cada día más complejos, plurales e informados y han venido buscando mayor vinculación e involucramiento en tareas de control y vigilancia de los actos de quienes ostentan el poder (Caperchione, 2006; Ball & Pflugrath, 2012), hoy por hoy, los gobiernos y las administraciones públicas deben buscar la manera de moverse de manera más eficiente y asertiva para adecuarse a dichos cambios (Velasco, 2014); esto implica no solo actuar de manera más rápida, sino también con mayor calidad dado

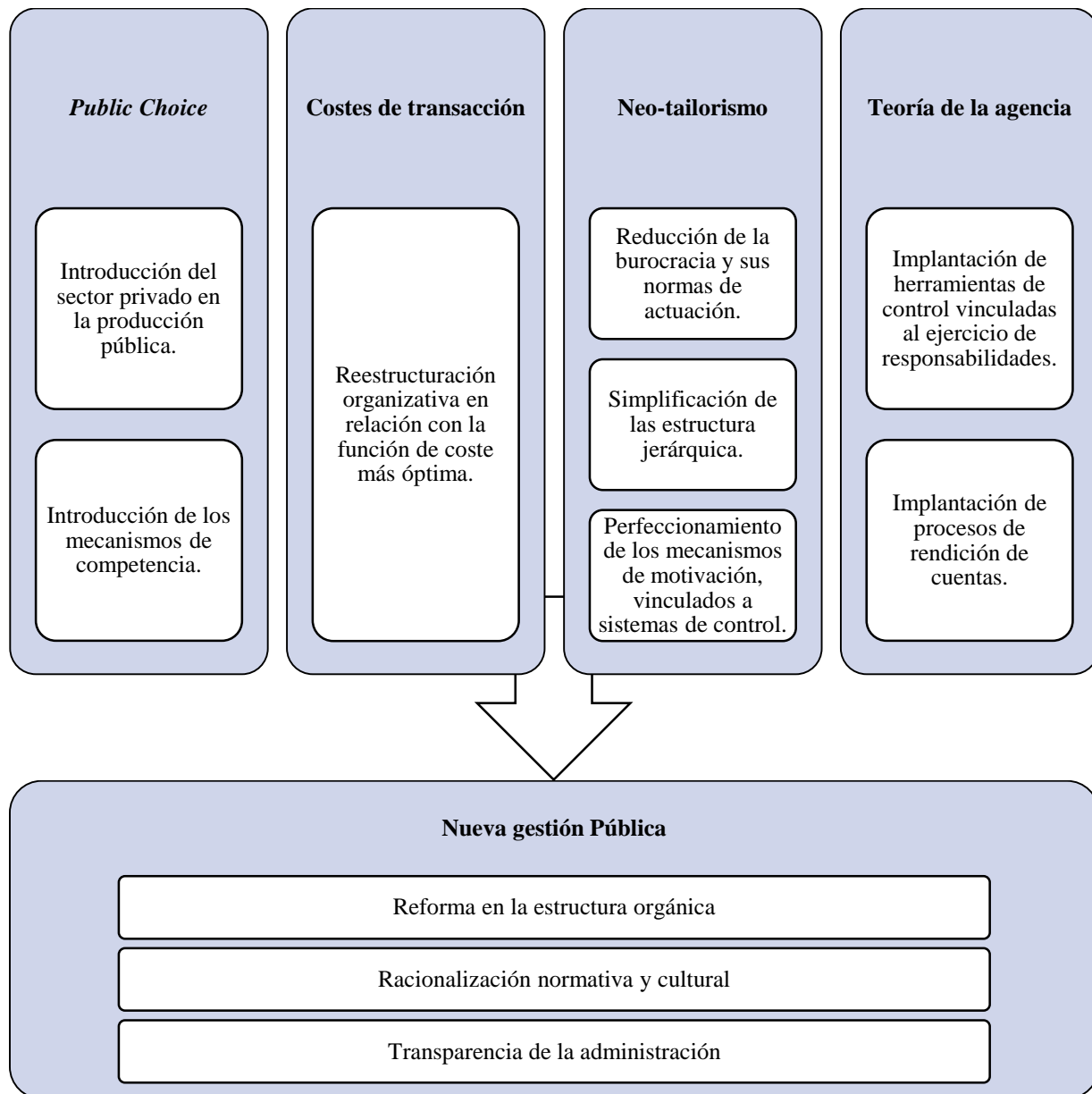
⁴ “Este proceso implica que los actores sociales se reconocen a sí mismos y construyen significados en virtud de atributos determinados, con la exclusión de una referencia más amplia a otras estructuras sociales” (Cesarin, 2010, pág. 105)

que las mismas sociedades a las que sirven, las juzgan con elevada rigurosidad (Lapsley, 2009). Esto es justamente lo que buscaron las reformas inspiradas en el enfoque de la NGP: “por un lado, hacer más eficiente el aparato público y, por otro, devolverle al gobierno la legitimidad perdida.” (Toledo, 2009, pág. 72)

La NGP, como nuevo paradigma de racionalidad administrativa, se constituye desde un enfoque privado relacionado y concordante con el pensamiento de autores como Peter Drucker (1986), por medio del cual se popularizó el concepto de administración por objetivos y se centró la atención en el fenómeno gerencialista (Guerrero, 2003; Sánchez, 2007); no obstante el origen de la NGP se encuentra en la economía, y puede concebirse como “un matrimonio de dos diferentes corrientes de ideas” (Hood, 1991, pág. 5).

Así, en el matrimonio propuesto por Hood (1991) se encuentra, por un lado, la “Nueva Economía Institucional” construida sobre la base de la historia del desarrollo de la gestión pública posterior a la II Guerra Mundial, la teoría de los costos de transacción y la teoría del principal-agente de los primeros trabajos de Black (1958) y Arrow (1963), la teoría histórica de la burocracia de Niskanen (1971) y los numerosos trabajos posteriores referentes al tema; este movimiento contribuyó con la generación de un conjunto de doctrinas de reforma administrativa construida en torno a las ideas de competitividad, elección del usuario, transparencia y estructuras de incentivos (Hood, 1991; Cejudo, 2011); todo lo cual hace más latente la importancia de un efectivo proceso de rendición de cuentas, en la construcción de un verdadero Estado democrático. Y, por otro lado, como cónyuge del matrimonio, la última de un conjunto de oleadas sucesivas de “gerencialismo” de tipo empresarial en el sector público, en la tradición del movimiento de gestión científico internacional (Merkle, 1980; Hume, 1981; Pollitt, 1990), que ayudó a generar un conjunto de doctrinas de reforma administrativa basadas en las ideas de la experiencia de la “gestión profesional”, predominante sobre la especialización técnica (Hood, 1991; Cejudo, 2011). Esto se resume en el Gráfico 6 mostrado a continuación:

Gráfico 6. Origen de la NGP



Fuente: Elaboración propia a partir de García (2007)

Así pues, mientras que Cabrero (1999) define la NGP como un conjunto de métodos para el análisis y la toma de decisiones, que permiten a los gobiernos reconceptualizar sus acciones, y Guerrero (1999) explica que la NGP se puede entender como la incorporación de la visión empresarial en las entidades de gobierno, Barzelay (2003) establece que la NGP es un campo de discusión

profesional donde se propicia la estructuración, administración y supervisión de las oficinas gubernamentales y el sector público en general. No obstante, desde la perspectiva de Hood (1991) la NGP se caracteriza por ser un marco metodológico apolítico -es decir, que sirve para todas las épocas (Hood, 1991)- cuyos principales valores, de aplicabilidad general, son: la eficiencia, la profesionalización, la planeación estratégica, la tecnologización, la descentralización y la democratización. Estos valores, según Osborne & Gaebler (2002), constituyen un decálogo de acciones, condiciones y propuestas para la reinención del gobierno, mediante la creación de un gobierno empresarial.

La reforma del gobierno depende entonces de que este asuma un rol gerencial, cumpliendo a cabalidad con los criterios señalados por Osborne & Gaebler (2003), que se mencionan a continuación:

- El gobierno tendría que cumplir un papel de catalizador: Se debe pasar de un gobierno proveedor directo de servicios o uno catalizador, es decir, promotor, coordinador, activador y armonizador de las iniciativas del sector privado, de las organizaciones comunitarias y de otros organismos sin fines de lucro, para la búsqueda de soluciones a las problemáticas de la sociedad. Para lograrlo, es preciso separar las decisiones sobre dirección o formulación de políticas, de las relativas a actividades relacionadas con la prestación directa de los servicios.
- Se debería generar un gobierno competitivo: Debe promoverse la competencia en la prestación de servicios entre el sector privado y el sector público, mediante la eliminación de monopolios estatales y la liberación de las fuerzas de mercado. Esto obliga a los monopolios públicos a mejorar su calidad y mantener bajos sus costos; estimula y premia la innovación; eleva la moral y el orgullo en los empleados públicos; fomenta la eficiencia y la responsabilidad de la gerencia pública, y, sobre todo, crea un sentido de mejor aprovechamiento de los presupuestos públicos.
- El gobierno debería estar guiado por unos objetivos: Se debe pasar de una institución pública tradicional enfocada en el cumplimiento de un amplio conjunto de reglas, regulaciones y actividades poco productivas, a una organización basada en el espíritu empresarial, inspirada en su misión y objetivos, y capaz de minimizar las normas.

- Debería existir una orientación por resultados: La preocupación de los gerentes públicos ya no debe centrarse en los procesos formales, sino en la medición del rendimiento y la evaluación del desempeño.
- El gobierno debería estar regido por el cliente: Se debe reconceptualizar el concepto de ciudadano por el de cliente o comprador de servicios. Con ello, se cumpliría con la filosofía de la Calidad Total (Ingraham, 1999; Carro & González, 2008), según la cual, la mejor forma para obtener calidad en la prestación de los servicios públicos es satisfaciendo las necesidades de los clientes.
- El gobierno debería contar con orientación empresarial: Se debe crear en el gobierno una perspectiva de inversión y un hábito de considerar sus gastos como si se tratara de inversiones, esto es, hacer que los gestores públicos piensen como empresarios mediante la provisión de incentivos.
- Debería promoverse la descentralización: Se debe otorgar un mayor grado de autoridad para la toma de decisiones a los funcionarios de los niveles organizacionales más bajos, lo cual conduce a: acercar las decisiones a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas, y fomentar la participación y el trabajo en equipo (Negrón & Santana, 1997; Sánchez J. , 2002).
- El gobierno debería ser de propiedad comunitaria: Deben fortalecerse las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales que les afectan, auspiciando así la práctica de la democracia participativa. Para que los programas de gobierno funcionen es necesario sacar la responsabilidad de estos del campo de acción de los burócratas y traspasarla a las personas a las que están orientados a servir (Negrón & Santana, 1997; Sánchez J. , 2002).
- El gobierno debería contar con capacidad de anticipación: Se debe pasar de un gobierno tradicional que enfoca sus esfuerzos en el suministro de servicios para combatir los problemas,

a un gobierno capaz de visualizar el futuro para reformular su misión y objetivos, aplicando criterios de planificación estratégica (Negrón & Santana, 1997; Sánchez J. , 2002).

- Debería existir una orientación hacia el mercado: Se debe empezar a explorar la idea de utilizar los mecanismos de mercado para mejorar los servicios públicos, ya que estos pueden ser regulados para conseguir objetivos de carácter público, evitando así que las decisiones respondan a móviles políticos; que los proyectos sean impulsados por votantes, en lugar de consumidores; que políticos impulsen proyectos que solo sirven para asegurar sus intereses partidistas, y sobre todo, que los servicios que ofrecen tiendan a fomentar sistemas fragmentados de reparto de beneficios, como sucede en los gobiernos tradicionales (Manso, 2010).

Con todo ello, se hace evidente que, el paradigma de la NGP con sus características concernientes a la orientación hacia los resultados (Velasco, 2014), la responsividad de los servicios prestados – dado que el enfoque se centra en el cliente y en los resultados valorados por este- y la posibilidad de supervisión y control en función del rendimiento (Waldo, 1985; Caiden, 1994; Martínez J. , La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México, 2012) y no necesariamente, respecto al cumplimiento de reglas, normas o procedimientos, encuentra fuertes vínculos con la rendición de cuentas, entendida como un mecanismo clave para repensar los procesos de participación y representación democrática, y en general, para reformar la gestión pública (Toledo, 2009), que implica una relación de doble sentido: por un lado, la responsabilidad del funcionario de satisfacer las demandas ciudadanas y, por otro, la participación activa de la ciudadanía con el gobierno a fin de hacerle ver sus necesidades y requerimientos, además de evaluarlo no sólo a través de los mecanismos electorales, sino también de los que se establezcan para tal efecto, haciendo posible la realimentación social (Barzelay, 1998).

A modo de resumen, la Tabla 5 compara las características de los modelos expuestos hasta aquí (ver también Anexo 4 y Anexo 5):

Tabla 5. Comparación Modelo Burocrático vs NGP

	Modelo Burocrático	Nueva Gestión Pública
Configuración	Centralización: Coordinación horizontal	Descentralización: Coordinación vertical
Concepción del ciudadano	Aplicación de la legalidad: ciudadano – administrado	Satisfacción del cliente: Ciudadano – cliente
Regulación	Ley administrativa	Flexibilidad: Huida de la ley administrativa. Formalización contractual
Procesos	Estandarización: Procedimientos administrativos	Orientación a los procesos: Técnicas y procedimientos del sector privado
Estructura	Estructura jerárquica	Unidades de control
Gasto público	Ilimitado, sin vocación productiva. Mal uso de recursos	Limitado, selectivo y altamente productivo. Austeridad en recursos
Evaluación	Autoridad y control	Control y evaluación de resultados (<i>output</i>)
Personal	Burocratización funcionariado	Profesionalización funcionariado

Fuente: Elaboración propia a partir de Guerrero (2003) y Pérez, Ortiz, Zafra, & Alcaide (2011)

Ahora bien, en el contexto colombiano, la década de 1980 puso de manifiesto la crisis institucional del Estado y de la sociedad colombiana; diversos factores de índole social, política y económica, fueron movilizados para la Asamblea Nacional Constituyente que se desarrolló en 1991. La nueva Constitución se convirtió en el instrumento para la conciliación de diferentes grupos y posturas, gracias a la participación de agentes políticos, grupos de opinión y la sociedad civil (Gómez M. , 2013).

Como lo expresó Pardo (2011), la Constitución Política de 1991 dio lugar a un proceso de transformación del aparato estatal, con el cual se procuraba mayor eficiencia y eficacia en la atención a las necesidades básicas de la población. Dicha Constitución estableció el concepto de Estado Social de Derecho y con ello, abrió paso a una serie de instituciones para la prestación de servicios sociales y la provisión de bienes públicos. A su vez, replanteó e impulsó el marco de la descentralización fiscal y administrativa en los departamentos y municipios. También implantó instituciones para la división y el equilibrio del poder, para el control de la gestión y la hacienda pública y para reforzar la justicia y la lucha contra el delito (Gómez M. , 2013; Quintanilla, 2017).

Así pues, la Constitución Política de 1991, incorporando los fundamentos del paradigma de la NGP (Humphrey & Miller, 2012), establece un nuevo contrato para el Estado colombiano, con un marco actualizado para el desenvolvimiento de las relaciones en los planos político, administrativo, social y económico; en esta se identifican los aspectos o reglas básicas en lo relacionado con los principios fundamentales, los deberes y derechos, la organización del Estado, los partidos y la organización electoral, al igual que otros temas como el de la organización territorial, el régimen económico y el ejercicio del control (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2002).

Respecto al control fiscal, cabe mencionar que, con la Constitución de 1991 si bien conservó su estatus de constitucionalidad, fue modificado en su forma, pasando de ser un control previo, permanente y posterior, a un control de carácter posterior y selectivo, de naturaleza técnica y útil para evaluar la gestión y los resultados (Maldonado, 2014; Orozco, 2017). En otras palabras, puede decirse que el modelo de control fiscal de Colombia se constituyó por los siguientes elementos básicos: un control técnico, que inicia dentro de las propias entidades públicas a través de sus procedimientos de control interno; una vigilancia posterior y selectiva por parte de un ente autónomo y externo que radica a nivel nacional en el Contralor General de la República; y a nivel territorial en los contralores municipales y departamentales; los dos últimos sometidos al control de un auditor externo, con la participación de la ciudadanía que está facultada para hacer seguimiento y veeduría del manejo de los recursos públicos (Ochoa & Charris, 2003)

La Constitución Política, además, adoptó otros elementos de la NGP como son: la descentralización territorial y la descentralización funcional o por servicios, la democratización de la gestión pública y el ejercicio de funciones públicas por particulares. Igualmente, mediante desarrollos legales se promovió el fortalecimiento de la capacidad del Estado para el cumplimiento de sus finalidades (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2002).

De este modo, considerando el notable impulso que la proclamación de la Constitución Política de 1991 dio al concepto de rendición de cuentas, a partir de la incorporación del sistema de pesos y contrapesos en las ramas del poder público, como una forma implícita de rendición de cuentas tipo horizontal (Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas, 2014; Dirección de

Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano, 2019), es preciso examinar su articulado para determinar cómo ha evolucionado dicho proceso en nuestro país. Así pues, en los artículos constitucionales 1° -Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista-, 2° -fines esenciales del Estado-, 3° -la soberanía reside exclusivamente en el pueblo- y 40 -todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político-, se establecieron los principios de la democracia participativa, la soberanía popular y el derecho fundamental a conformar, ejercer y controlar el poder público.

De la misma manera, se introdujo un conjunto de medios para garantizar el ejercicio de dichos derechos, relacionados con la rendición social de cuentas, como son: la tutela (artículo 86), la acción de cumplimiento (artículo 87) y la acción popular (artículo 88). También, en el artículo 23 se estableció 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, en el artículo 74 se fijó el derecho a acceder a los documentos públicos oficiales salvo en los casos que establezca la ley. 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 IX). Esto garantiza la información para la rendición de cuentas.

Así mismo, en el artículo 209 de la Constitución se prescribe que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. En el mismo artículo se prevé que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, además, que la administración pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que defina la ley.

Alineado con esto, en desarrollo de la Constitución Política de Colombia, se han expedido un conjunto de disposiciones jurídicas que se refieren a temas directamente relacionados con la rendición de cuentas, entre las que se cuentan las asociadas con el derecho al acceso y petición de

información, la participación ciudadana y el control social; estas se muestran en la Tabla 6 y la Tabla 7, presentadas a continuación:

Tabla 6. Normativa relacionada con el proceso de rendición de cuentas en Colombia 1984-2011

Disposición	Contenido
Decreto 1 de 1984 - Código Contencioso Administrativo	Regula el derecho de petición en interés general, en interés particular y de petición de información.
Ley 57 de 1985	Contiene las principales disposiciones en materia de publicidad y acceso a los actos y documentos públicos.
Ley 136 de 1994	Establece las funciones de los alcaldes con relación a la ciudadanía, destacando principalmente el deber de informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía.
Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan 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.
Ley 90 de 1995 - 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	Fija 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 que debe realizar y publicar el Departamento Nacional de Planeación.
Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario	Establece los deberes de los servidores públicos. Trata sobre: custodia, uso de los sistemas de información disponibles, publicación de informes sobre la gestión y respuesta a los requerimientos de los ciudadanos.
Ley 850 de 2003 - Ley Estatutaria de Veedurías Ciudadanas	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.
Resolución Orgánica 5544 de 2003 de la Contraloría General de la República	Define la rendición de cuentas como un deber legal y ético que tiene todo funcionario de responder e informar acerca del cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.
Ley 962 de 2005 - Ley Antitrámites	Establece el deber que tienen todos los organismos y entidades de la administración pública de tener a disposición del público, información actualizada.
Decreto 1151 de 2008	Establece y regula el programa “Gobierno en Línea”, el cual pretende contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo.
Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción	Establece orientaciones para fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento Administrativo de la Función Pública (2002); Cifuentes (2009), Contaduría General de la Nación (2013) y Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano (2019)

Tabla 7. Normativa relacionada con el proceso de rendición de cuentas en Colombia 2012-2018

Disposición	Contenido
Decreto ley 19 de 2012 - Ley Antitrámites	Suprime y reforma regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
Decreto 2482 de 2012 - Modelo Integrado de Planeación y Gestión	Establece los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, aplicable a las entidades y organismos de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional.
Ley 1712 de 2014 - Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional	Regula el derecho de acceso a la información pública, así como los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho, y fija excepciones a la publicidad de información.
Ley 1757 de 2015 – Estatuto de la Participación Democrática	Establece disposiciones relacionadas con los mecanismos de participación, las instancias, espacios y la arquitectura institucional necesaria para garantizar el derecho de todo ciudadano a participar en la vida política, económica, social y cultural del país.
Decreto 1078 de 2015	Define los lineamientos, instrumentos y plazos de la estrategia de “Gobierno en Línea” para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
Decreto 1083 de 2015	Compila en un sólo cuerpo normativo los decretos reglamentarios vigentes atinentes al Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP); el Sistema de Control Interno; el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y el Sistema de Gestión de Calidad.
Decreto 1499 de 2017	Modifica el Decreto 1083 de 2015 en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, adoptando una versión actualizada del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).
Decreto 1008 de 2018	Establecen los lineamientos generales de la política de “Gobierno Digital” y se subroga lo relacionado con la estrategia de “Gobierno en Línea”.
Decretos 1299 de 2018	Modifica el Decreto 1083 de 2015 respecto a la integración del Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional y la incorporación de la política pública para la mejora normativa a las políticas de gestión y desempeño institucional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento Administrativo de la Función Pública (2002); Cifuentes (2009), Contaduría General de la Nación (2013) y Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano (2019)

Además de esto, se cuenta con otros protocolos para la rendición de cuentas como son: el CONPES 3654 de 2010 “Por el cual se establece la Política de Rendición de Cuentas”, que define lineamientos de política para consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente entre la rama ejecutiva⁵ y los ciudadanos, centrándose específicamente en la rendición de cuentas social, con el fin de propiciar una cultura de apertura de la información, la transparencia y el diálogo, para el desarrollo de dicho proceso en el país y el Manual Único de Rendición de Cuentas del Departamento Administrativo de la Función Pública, en su primera y segunda versión.

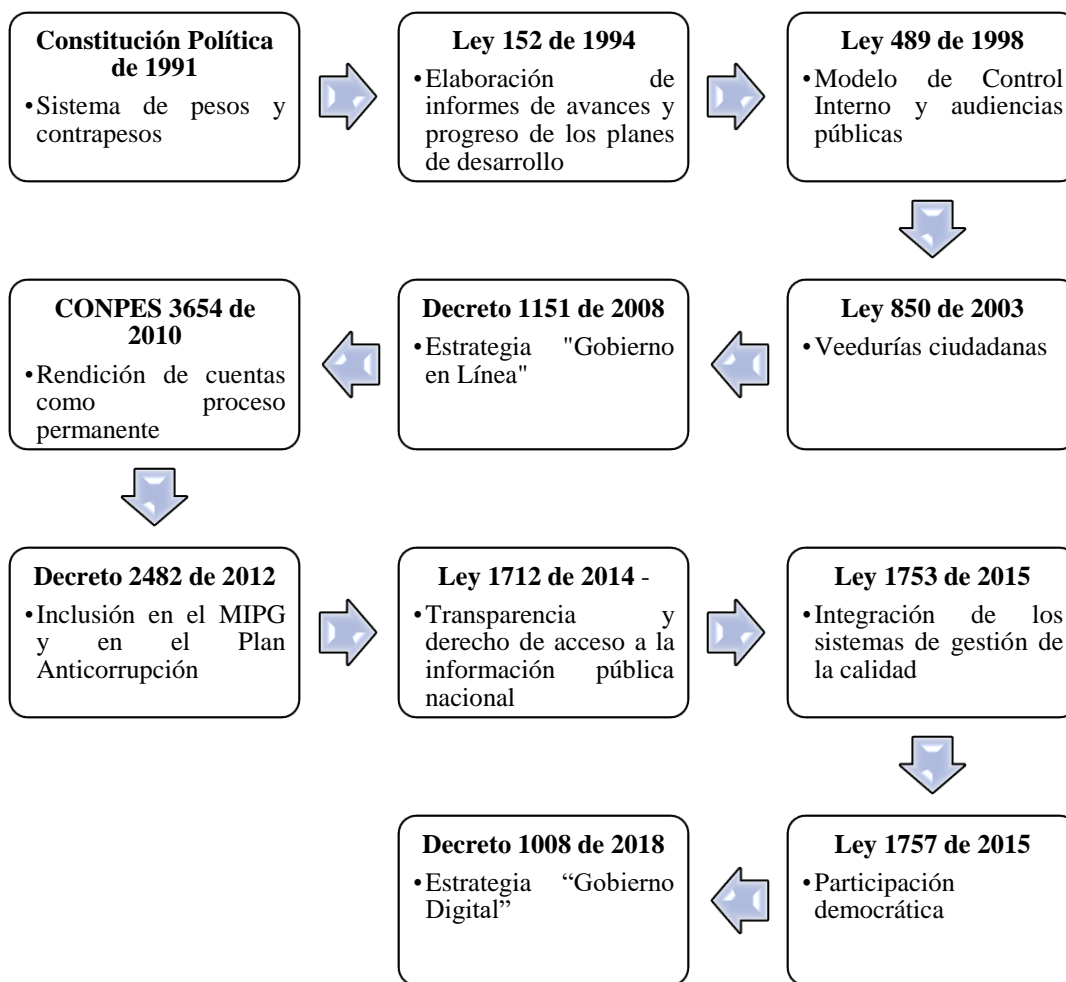
El Manual Único de Rendición de Cuentas, en su versión inicial, surgió en desarrollo de la política fijada por el documento CONPES mencionado, y en este se unifican orientaciones y se establecen los lineamientos metodológicos y los contenidos mínimos definidos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). Por su parte, el Manual Único de Rendición de Cuentas, versión 2, basado en derechos humanos y paz para la rama ejecutiva del poder público del orden nacional y territorial, nacido también en atención a la política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos, fijada en el CONPES 3654 de 2010, incluye las orientaciones y los lineamientos de la rendición de cuentas, así como las recomendaciones para las demás ramas del poder público y las entidades de la administración pública, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 51 de la Ley 1757 de 2015 (Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano, 2019).

Adicionalmente, como refuerzo a la expedición normativa, en Colombia se ha fijado como estrategia la orientación de implementación de la misma y de políticas conexas que faciliten su operación a nivel nacional. Esta orientación para la democratización de la administración pública ha sido delegada al Departamento Administrativo de la Función Pública por la Ley 489 de 1998, el Decreto 1677 de 2000 y el Decreto 2740 de 2001; esta entidad formula orientaciones, diseña metodologías e instrumentos de gestión y brinda asesoría a las entidades para la democratización de la administración pública.

⁵ 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.

Así pues, a manera de resumen y de conformidad con lo expresado en el Manual Único de Rendición de Cuentas, en sus dos versiones, la evolución histórica de la rendición de cuentas en Colombia puede definirse a partir de once (11) hitos, presentados en la línea de tiempo expuesta a continuación en el Gráfico 7:

Gráfico 7. Hitos de la rendición de cuentas en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas (2014)

Con todo ello, se hace evidente que en los últimos años el gobierno nacional ha enfocado sus esfuerzos en adelantar actividades que promuevan los principios de transparencia y participación ciudadana, y en desarrollar un entramado legal que obligue e incentive tanto a las entidades y

funcionarios públicos a dar cuentas e informar sobre su actuar y sus resultados, como a la comunidad en general a tomar conciencia de la importancia del control social y la preocupación permanente por el adecuado uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos que se les ha encargado a quienes tienen el poder. No obstante, los adelantos logrados traen hasta ahora resultados incipientes pues aún siguen presentándose sonados casos de corrupción que contribuyen a que el país no se ubique en una posición favorable en el plano internacional.

De este modo, pese a que se reconozcan los esfuerzos que se han realizado hasta ahora en Colombia en materia de rendición de cuentas, orientados a fortalecer aquellas áreas en las que se ha identificado mayor debilidad, es necesario seguir trabajando en que este proceso se haga de manera consciente y permanente, en pro de construir una verdadera democracia, pues como se menciona en el documento de Estrategia para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, versión 2, (2015, págs. 28-29): “las normas por sí solas no garantizan la efectiva rendición de cuentas; se requiere tanto de la voluntad política de los gobernantes y servidores, del ejercicio de este derecho por parte de la sociedad civil y del engranaje que la rendición de cuentas tenga con la gestión administrativa de la entidad, de modo que no sea algo ajeno a los otros procesos y procedimientos de la entidad”.

Adicionalmente, en el camino de mejora y avance en el proceso de rendición de cuentas es necesario tomar en consideración las particularidades en el ámbito público nacional, donde dicho proceso pasa, en primer lugar, por la definición de los objetivos a alcanzar -asociados con la misión de cada entidad pública- pues no existen, como en el ámbito privado, unos objetivos que se puedan dar por sentados (Cifuentes, 2009), y donde, pese al establecimiento de un modelo de rendición de cuentas, que se supone ayuda a la obtención de resultados más contundentes en términos de transparencia, cada entidad tiene autonomía de aplicar los criterios de tal modelo que considere más pertinentes (Función Pública, 2019).

4. Transparencia: Revisión teórica e indicadores de medición

El presente acápite analiza el concepto de transparencia desde la perspectiva de diversos autores y da a conocer las distintas clasificaciones que se han hecho del mismo. De igual modo, determina los indicadores utilizados para medir la transparencia en el contexto nacional, razón por la cual se examinan y analizan, a profundidad, un amplio conjunto de documentos oficiales emitidos por las entidades y departamentos que regulan los procesos de rendición de cuentas y transparencia, que dan razón de ello. Con esto, se concreta el objetivo específico de: *analizar el concepto de transparencia y los indicadores utilizados para medirla.*

4.1. Proceso de transparencia

Hood (2010) ha expresado la dificultad para definir y conceptualizar de manera clara la transparencia, explicando que dicho proceso de conceptualización ha generado ciertos debates, tales como aquellos que plantean la necesidad de diferenciar adecuadamente la rendición de cuentas y la transparencia (Gómez M. , 2013). No obstante, las definiciones que se han dado de dicho concepto son múltiples (Martínez Á. , 2016).

Así pues, de acuerdo con Fox (2007) la transparencia se refiere a la existencia o no de información -y de sistemas que la producen- sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados -es el caso de las informaciones sobre el uso privado de recursos públicos, sobre la generación de riesgos potenciales a la salud y el medio ambiente, o sobre las características de bienes y servicios y su efecto en quienes los consumen, las etiquetas de prevención, etc.-. Es, en esencia, el acceso público a datos o información (Fox, 2007). Desde la perspectiva de Montesinos (2009), la efectividad de la transparencia en la sociedad actual significa “información fácilmente accesible, fiable, que sea relevante para las decisiones, que resulte comparable y que se presente de forma clara y oportuna” (Montesinos, 2009, pág. 26).

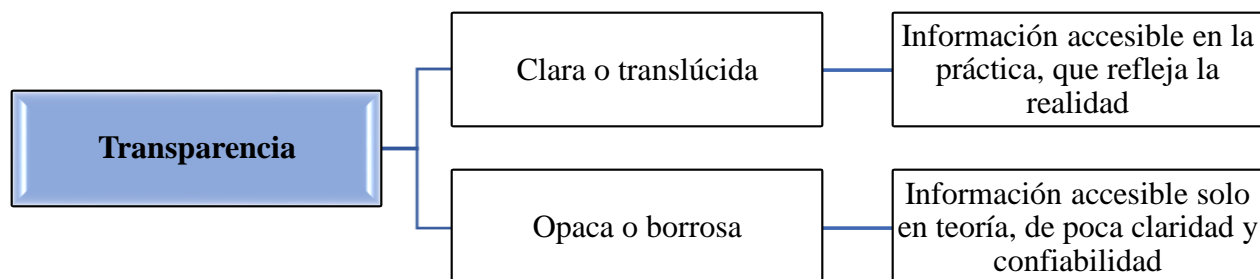
Entre tanto, Ugalde (2002) señala la diferencia entre rendición de cuentas y transparencia, notando que esta última no implica necesariamente el acto de rendir cuentas a un destinatario específico; transparencia significa, más bien, poner la información en la “vitrina pública” para que todos los interesados puedan revisarla, analizarla y, si lo requieren, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que existan anomalías en su interior. La transparencia se considera entonces, “una característica de la información, según la cual dicha información de las organizaciones políticas y burocráticas se abre al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno” (Ugalde, 2002, pág. 17).

El concepto de transparencia también alude a la obligación que tienen los poderes públicos de rendir cuentas de sus acciones, de exponer y someter al juicio de la población la información relativa a su administración, a las bases de formulación de sus decisiones, al destino de los recursos que la sociedad les ha confiado y al desempeño de sus agentes (Blanco, 2014). Por ello, la transparencia constituye uno de los objetivos y logros que debe caracterizar a una sociedad democrática moderna, en aras de la equidad social, por una parte, y de la eficiencia económica, por otra (Lizcano, 2009; Schauer, 2014). No obstante, como se mencionó con anterioridad, esto no quiere decir que, transparencia y rendición de cuentas sean conceptos equiparables, sino, más bien, que la rendición de cuentas es un componente fundamental en el logro de la transparencia (Hernández A. , 2009; Hood, 2010; Herrera & Mahecha, 2018).

La transparencia no implica o requiere que haya una relación de intercambio y exigencia entre el ente o personas que hacen accesible la información y quienes la utilizan, si es que alguien la llega a utilizar (Sosa, 2011). Sin embargo, el establecimiento de mecanismos y sistemas de medición y evaluación de la transparencia, tanto en entidades públicas como privadas, resulta ser una herramienta estratégica y fundamental para aumentar la información al ciudadano y, por ende, para combatir la corrupción y evitar la ocurrencia de actos indebidos o irregulares, como los que se siguen dando en muchos países e instituciones, los cuales vienen a minar la credibilidad social y económica de dichos países, aumentando de paso la miseria y la pobreza de sus poblaciones. (Emmerich, 2004; Lizcano, 2009; Herrera & Mahecha, 2018)

De este modo, según Fox (2007), es posible hablar de dos (2) tipos de transparencia, a saber: una transparencia clara o translúcida que refleja cómo se comportan realmente, en la práctica, las instituciones: qué decisiones toman, cómo las toman, a dónde va a dar su dinero y cuáles son los resultados tangibles de sus acciones, y una transparencia opaca o borrosa que se refiere a la entrega de información disponible solo nominalmente -accesible en teoría, pero no en la práctica, a datos cuya significación no es clara o información que se difunde pero que resulta no ser confiable- (Fox, Haight, & Palmer-Rubin, 2009). Esta clasificación se muestra en el Gráfico 8, presentado a continuación:

Gráfico 8. Tipos de transparencia según Fox (2007)



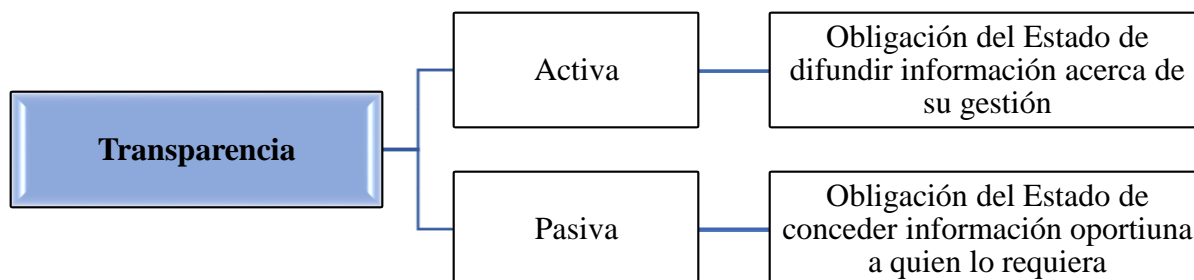
Fuente: Elaboración propia a partir de Fox, Haight, & Palmer-Rubin (2009)

Ferreiro (1999) por su parte, expone que es posible distinguir dos (2) tipos de transparencia: la transparencia activa y la transparencia pasiva. La transparencia activa consiste en la difusión periódica y sistematizada de información referente a la gestión estatal. “Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño ... y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro” (Ferreiro, 1999, pág. 8). Este tipo de transparencia también incluye la posibilidad de que la sociedad evalúe no solo la información que se publique, sino el modo en que los datos evolucionan a través del tiempo (Sosa, 2015).

La transparencia pasiva hace referencia a la obligación a que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que esté en poder de los órganos públicos, “salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente

acreditada, para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información” (Ferreiro, 1999, pág. 9). Esta clasificación se presenta en el Gráfico 9, mostrado a continuación:

Gráfico 9. Tipos de transparencia según Ferreiro (1999)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ferreiro (1999)

En el ámbito de la gestión pública coexisten espacios transparentes, claros y opacos. Así mismo, la gestión tiene a su alcance un conjunto de herramientas, instrumentos y tecnologías que facilitan la creciente ampliación de los espacios claros y acota o reduce cada vez más los opacos (Blanco, 2014). La clave reside hoy, más que en la factibilidad, en la viabilidad; en la voluntad política y en la vocación cívica para romper los nichos de opacidad que subsisten en la administración (Tesoro, 1999). Las organizaciones públicas y el sistema político democrático fundan su legitimidad y su credibilidad en la transparencia y la rendición de cuentas (Ackerman, 2007; Díaz, 2017), pues permiten vigilar que las acciones y decisiones de estos sirvan al bien común, que los bienes y servicios que brindan sean de alta calidad y que se satisfagan las necesidades de los usuarios, en tiempo y forma; además, contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general y no a intereses particulares (Emmerich, 2004)

Así pues, tal y como lo ha expresado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012), la transparencia no solo hace referencia al establecimiento de una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, sino fundamentalmente, un derecho de todos los ciudadanos a acceder a información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero público (Przeworski, Stokes, & Manin, 2012; Velasco, 2014), lo cual revierte en una externalidad positiva pues solo un ciudadano bien informado sobre los asuntos públicos y gubernamentales puede participar con

causa y criterio en las cuestiones que atañen a todos y comprometerse con el desarrollo político y social de su país.

Con todo lo anterior, se puede ver, en primer lugar, que la democracia y la transparencia tienen una estrecha vinculación toda vez que el acceso a la información eleva la exigencia y control sobre la acción pública y hace que los ciudadanos tomen decisiones mejor fundamentadas en el curso de los procesos democráticos (Ackerman, 2007; Galindo, 2012; Uvalle, 2016), así, se hace evidente que la transparencia es una variable importante en la ecuación de la gobernabilidad democrática (Peschard, 2008). Y, en segundo lugar, que la transparencia está estrechamente unida al comportamiento ético del servidor público, que es quien la adopta y la pone en práctica; así, el perfil, la formación y la conducta de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, son esenciales para generar valor en el servicio que prestan (Blanco, 2014).

Ahora bien, es necesario resaltar que la transparencia tiene varios aspectos, a saber: 1) validez de la información, 2) amplitud del acceso a la información y 3) utilización de indicadores confiables. Estos atributos contribuyen a una mejor percepción de la realidad (Blanco, 2014; Medranda, 2017) y “cuando esa percepción es muy amplia, o masiva, dado el alto número de fenómenos críticos que caracterizan a la sociedad contemporánea, se produce una reacción inmediata que impacta en la ecuación de poder de los actores involucrados” (Blanco, 2014, pág. 38). Así pues, puede decirse que existen tres (3) ejes que le aportan un valor agregado a la transparencia: la información, los indicadores y la rendición de cuentas; tal y como se muestran en la Tabla 8 que se relaciona a continuación:

Tabla 8. Ejes de la transparencia

Eje	Característica
La información	El acceso a la información es un derecho que tiene toda persona a conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios se desempeñan, lo cual les permite controlar la corrupción y mejorar la eficiencia de los gobiernos.
Los indicadores	Son una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de variables seleccionadas para juzgar la conducta organizacional y la satisfacción de los consumidores o usuarios.
La rendición de cuentas	Es una obligación con consecuencias sobre los autores de las decisiones, es decir, que implica responsabilización.

Fuente: Elaboración propia a partir de Blanco (2014)

4.2. Medición de la transparencia en el sector público colombiano

La medición de la transparencia en el sector público, así como se vio en el caso de su conceptualización, ostenta un grado importante de complejidad. Dicha medición ha implicado esfuerzos de diversas organizaciones y de un número importante de académicos (Brandsma & Schillemans, 2012) y los trabajos de investigación, hoy por hoy, se centran en el abordaje de los diversos niveles de gobierno – nacional, subnacional y local-, “promoviendo cada vez más una comparación internacional de los logros y retos en transparencia de la administración pública” (Gómez M. , 2013, pág. 169). No obstante, aún se pueden encontrar variadas formas de medir la transparencia, que muchas veces resultan ambiguas y complejas.

Siguiendo a Gómez M. (2013), puede decirse entonces que, desde referentes sociales, económicos y políticos, diferentes teorías son utilizadas para identificar y explicar las variables que impulsan la transparencia en el sector público; son ampliamente utilizadas las teorías de: la agencia, de la ilusión fiscal y del mandato de la ley (*rule of law*) (Guillamón, Bastida, & Benito, 2011). También las teorías neoinstitucionales, organizativas, sociológicas y políticas han sido utilizadas para explicar los determinantes de la transparencia y del comportamiento de los gestores públicos en esta materia (Jacobs, 2012). Sin embargo, pese a estos avances, es necesario realizar mayores esfuerzos investigativos respecto al tema (Piotrowski & Van Ryzin, 2007).

Ahora bien, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)⁶ liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil -y de la cual Colombia forma parte- se establecieron como principios fundamentales del Gobierno Abierto: la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación y la tecnología (Naser & Ramírez, 2014); de modo que, la transparencia, entendida como el acceso abierto y sin restricciones a la información pública, es un factor de gran importancia para que los gobiernos puedan, por una parte, desarrollar a cabalidad su cometido y por otra, servir a la ciudadanía en la forma como ella misma se lo ha encomendado a través de los mecanismos de participación popular.

Así pues, en cumplimiento de los objetivos planteados por la AGA se ha expedido el Estándar de Transparencia -contenido en el Plan de Gobierno Abierto, elaborado por Naser & Ramírez (2014)- que tiene como pilares:

- El derecho a saber, referido a la obligación que tienen los gobiernos y al derecho que poseen los ciudadanos de acceder a la información y de recibir respuesta a las solicitudes interpuestas.
- La totalidad de la información de todos los organismos públicos, es decir, la aplicación del derecho de acceso a toda la información en poder de organismos nacionales y supranacionales, públicos o privados.
- El acceso como regla y el secreto como excepción, lo que implica que, en pro del interés público, la información solo puede ser retenida si su divulgación pudiera causar perjuicios demostrables a intereses legítimos, definidos en la ley.
- La publicación proactiva, con lo cual las entidades públicas deben, por su propia voluntad y sin condiciones, publicar información de interés general, asegurando el acceso fácil y rápido.
- El carácter de gratuidad de la información y de libertad para su reutilización, pues los únicos cargos que se pueden aplicar son los costos de copiado y entrega de información.
- Los formatos abiertos, que implica que la información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes la soliciten, por vía electrónica en formato abierto a todo evento.

⁶ Iniciativa multilateral y voluntaria, lanzada formalmente el 20 de septiembre de 2011 durante el 66 período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, por medio de la cual los gobiernos nacionales y subnacionales se comprometieron con la ciudadanía a: promover la transparencia, fortalecer la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para fortalecer la gobernanza (Colombia Compra Eficiente, 2018).

- La recopilación de información, que deben hacer los organismos públicos y las entidades privadas a efectos de propiciar la participación ciudadana y la rendición de cuentas.
- La existencia de un mecanismo o entidad de supervisión independiente, encargado de llevar a cabo investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre las denuncias de los ciudadanos y ordenar medidas para asegurar el cumplimiento e imposición de sanciones.

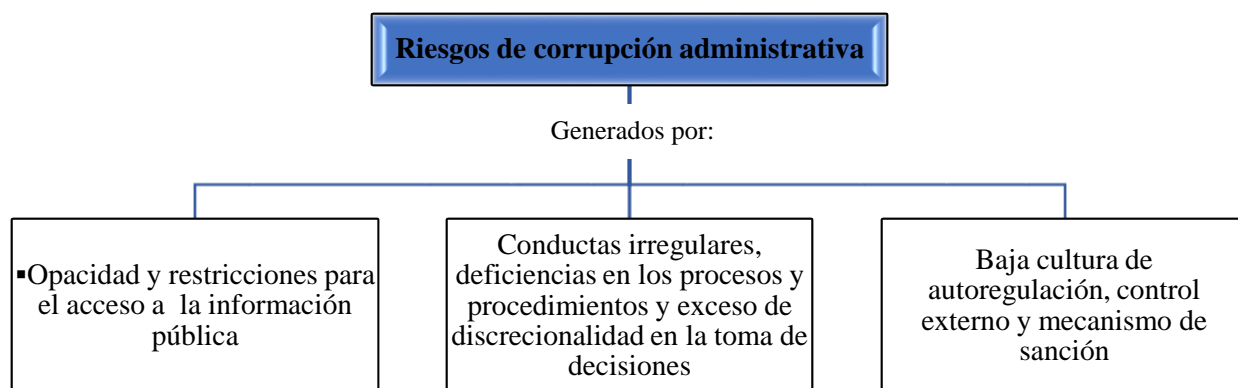
Estos pilares de transparencia establecidos por el Estándar brindan una primera aproximación a los criterios que pueden tomarse en consideración al momento de evaluar la transparencia y emitir un concepto acerca de la misma. No obstante, es conveniente tener presente la forma como se desarrollan algunos índices de transparencia, a fin de cumplir con el cometido de formular un modelo de rendición de cuentas que contribuya a la mejora de dicha transparencia.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), por su parte, es una iniciativa de la sociedad civil que busca contribuir a la prevención de los riesgos de corrupción en la gestión administrativa del Estado (Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, 2018). La corrupción aquí es concebida como el abuso del poder o de la confianza por parte de un agente, a fin de obtener beneficios personales o de un grupo de poder determinado, en detrimento de los intereses de la colectividad (Newman & Ángel, 2017). Los riesgos de corrupción hacen referencia a las condiciones institucionales y el actuar de las autoridades públicas que puede dar lugar a la ocurrencia de hechos de corrupción; de modo que, dichos riesgos aumentan en la medida en que el desarrollo institucional y la difusión de la información acerca de la gestión son más bajos (Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, 2018).

Así pues, el ITEP no se encarga de la identificación de los hechos de corrupción como tal, sino de la evaluación de los tipos de riesgo de corrupción administrativa, que se muestran en el Gráfico 10, con el fin de identificar oportunidades de ajuste y mejoramiento en los ámbitos clave de la gestión, a decir, la divulgación proactiva, el talento humano, la rendición de cuentas a la ciudadanía, la planeación, la gestión presupuestal y financiera, la contratación pública, las medidas anticorrupción, la participación ciudadana, la atención al ciudadano, los trámites y el control interno, etc., así como de identificar las falencias en los diseños institucionales al momento de

garantizar el acceso a la información pública como derecho fundamental, y de mejorar el diseño y adopción de las políticas anticorrupción (Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, 2018).

Gráfico 10. Riesgos de corrupción administrativa según el ITEP

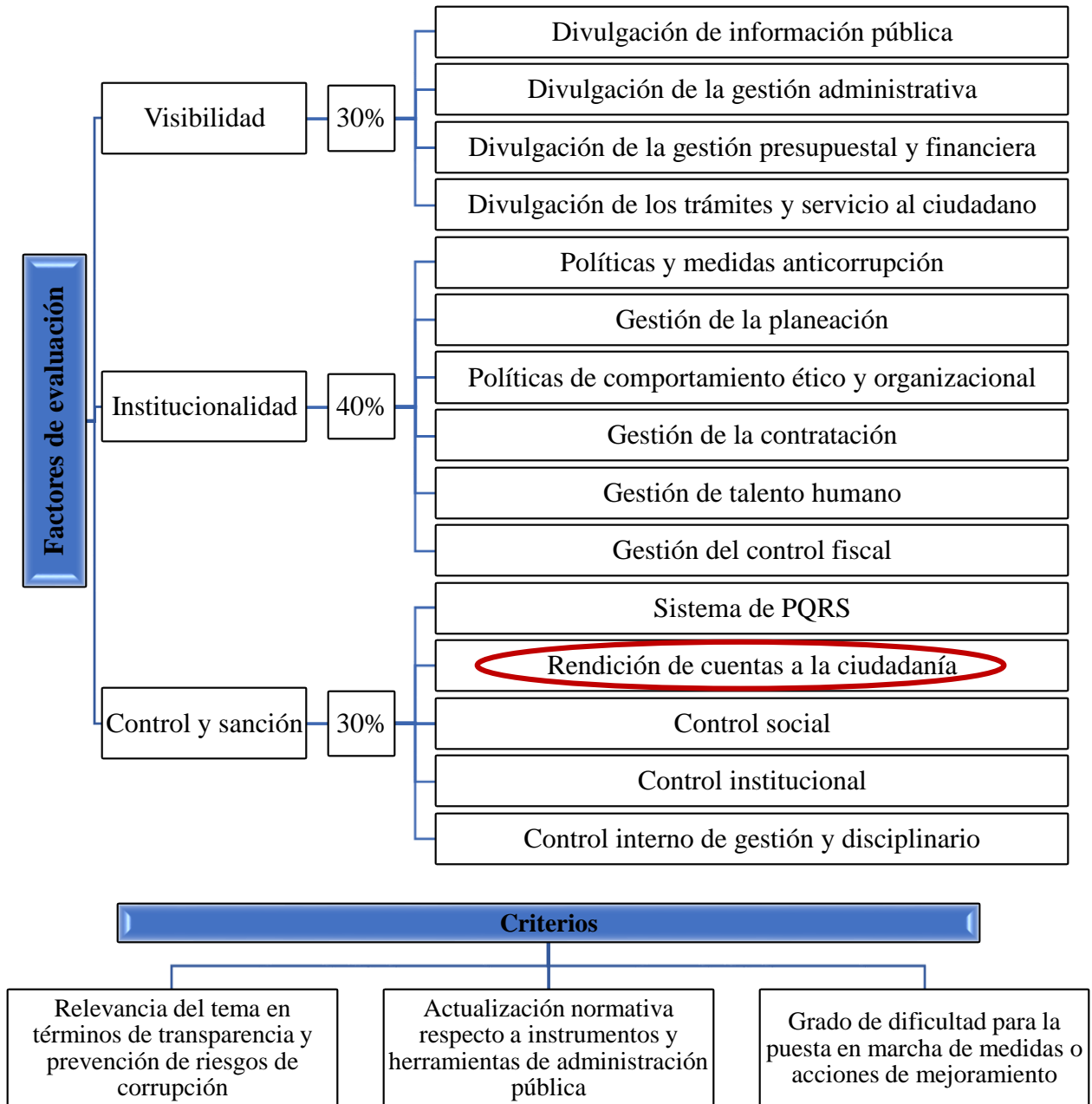


Fuente: Elaboración propia a partir de Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (2018)

Específicamente, el ITEP evalúa los siguientes tres (3) factores, cada uno de los cuales está compuesto, a su vez, de una serie de indicadores, subindicadores y variables claves para la gestión institucional: 1) Visibilidad, entendida como la capacidad de una entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada; 2) institucionalidad, que alude a la capacidad de una entidad para conseguir que sus servidores públicos y la administración en general, cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión, y 3) control y sanción, que es la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acciones de los órganos encargados y mediante espacios de participación ciudadana (Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, 2018).

Así pues, cada uno de estos factores, junto con sus componentes, tiene un peso diferenciado en el cálculo de la calificación final del ITEP -que va de 0 a 100-, que se otorga por libre consideración metodológica y conceptual de acuerdo con los criterios que se relacionan en el Gráfico 11, mostrado a continuación. Ha de considerarse que dichos criterios resultan transversales a cada uno de los factores expuestos:

Gráfico 11. Factores y criterios para el cálculo del ITEP



Fuente: Elaboración propia a partir de Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (2018)

Las calificaciones así obtenidas se clasifican entonces en los niveles de riesgo que se muestran en la Tabla 9, presentado a continuación:

Tabla 9. Niveles de riesgo de acuerdo a calificaciones

Nivel de riesgo	Puntaje	Convención
Bajo	89,5 – 100	
Moderado	74,5 – 89,4	
Medio	60 – 74,4	
Alto	44,5 – 59,9	
Muy alto	0 – 44,4	

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (2018)

Ahora bien, el ITEP se elabora a partir de un proceso de revisión, crítica y análisis de información oficial, a la cual se accede mediante las siguientes técnicas de acopio: 1) verificación directa, a través de la revisión de los sitios *web* para evaluar el acceso a documentos institucionales de interés ciudadano y de la realización de ejercicios de simulación telefónica y solicitud de información con el fin de consultar y evaluar el funcionamiento del Sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) de cada entidad; 2) fuente primaria, por medio de la información del proceso de gestión de las entidades, entregada a través del diligenciamiento de un formulario en línea, y 3) fuente secundaria, con información solicitada por la corporación Transparencia por Colombia a las entidades de control y regulación a nivel nacional o territorial, según se requiera (Corporación Transparencia por Colombia, 2015).

Lo anterior refleja que el ITEP hace uso de otros indicadores como instrumento de evaluación, como son: el Índice de Transparencia Nacional que evalúa las entidades de las tres (3) ramas del poder público, los órganos de control y los ministerios; el Índice de Transparencia Departamental que evalúa la gestión de las gobernaciones y las contralorías departamentales y, por último, el Índice de Transparencia Municipal, que evalúa la gestión de las alcaldías (Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, 2018).

No obstante, antes de evaluar otros indicadores de manera somera, es importante analizar el indicador de rendición de cuentas a la ciudadanía y sus subindicadores -que se basan en las disposiciones dadas por el CONPES 3654 de 2010 y la Ley 1712 de 2014-, perteneciente al factor Control y Sanción -resaltado en el Gráfico 11- por arrojar este, aspectos relevantes al momento de formular un modelo como el que aquí se pretende.

Así pues, dicho indicador “evalúa la planeación mecanismos y espacios de Rendición de cuentas a la ciudadanía que las entidades llevan a cabo durante la vigencia evaluada” (Corporación Transparencia por Colombia, 2015, pág. 73) y cuenta con los subindicadores y variables que se relacionan en la Tabla 10, presentada a continuación:

Tabla 10. Subindicadores y variables del indicador de rendición de cuentas

Subindicadores	Variables
Informe de gestión	Contenido del informe de gestión para la vigencia
	Medios de divulgación del informe de gestión
Condiciones institucionales para la rendición de cuentas	Existencia de un documento interno con lineamientos para la planeación anual de rendición de cuentas
	Contenido de la estrategia anual de rendición de cuentas.
	Mecanismos de seguimiento de la estrategia.
	Evaluación de la estrategia.
Espacio principal de Rendición de cuentas a la ciudadanía	Consultas previas para la selección de temas a tratar en la rendición de cuentas a la ciudadanía
	Actores consultados sobre los temas a tratar
	Actores y sectores convocados a este espacio
	Temas tratados en este espacio
	Acciones de diálogo
	Evaluación de este espacio
Multiplicidad de espacios de rendición de cuentas	N/A
Otro espacio de Rendición de cuentas a la ciudadanía 2015	Rendición de cuentas mediante un espacio diferente al principal.
	Temas tratados en este espacio
	Consultas previas sobre los temas a tratar durante este espacio
	Espacios de diálogo
	Evaluación de este espacio
	Seguimiento a los compromisos pactados

Fuente: Elaboración propia a partir de Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (2017)

Así mismo, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2014) contempla un conjunto de indicadores de transparencia y anticorrupción, a saber:

- **Indicador Compuesto de Rendición de Cuentas:** Este pondera cinco (5) aspectos fundamentales del esfuerzo que hacen las entidades por hacer rendición de cuentas y difundir sus resultados: planeación, información, diálogos, incentivos y evaluación. El primero califica

que se haya llevado a cabo un proceso de planeación y gestión de la rendición de cuentas, el segundo aspecto califica la producción y difusión de información de calidad para los ciudadanos, el tercero califica el nivel de avance en la preparación e implementación de acciones de diálogo con la ciudadanía, el cuarto califica las acciones de incentivos internos y externos para motivar la rendición de cuentas y el quinto califica que se esté llevando a cabo un proceso de evaluación y retroalimentación del proceso de rendición de cuentas.

- **Indicador Compuesto Calidad de los Mapas de Riesgos de Corrupción:** Este tiene seis (6) componentes: elaboración mapas de riesgo elaborados, elementos del mapa de riesgo de corrupción, efectividad de controles de los mapas de riesgo de corrupción, identificación de riesgos de corrupción y mejoras realizadas, publicación en *web* del seguimiento al mapa de riesgo de corrupción, y acciones de seguimiento al mapa de riesgo de corrupción. Estos componentes se califican para cada entidad pública del orden nacional, con el fin de ponderarlos para tener un análisis general de la calidad de los mapas de riesgo de corrupción en el país.
- **Indicador Oferta y Demanda de la Información Pública:** Este se basa en la comparación de seis (6) componentes para verificar tanto el porcentaje de entidades públicas que generan información pública como el porcentaje de personas que la demanda: información sobre presupuesto y gasto, información misional y/o administrativa, información sobre trámites, información normativa, información sobre subsidios, e información sobre convocatorias y/o licitaciones.
- **Indicador Compuesto de las Comisiones Regionales de Moralización (CRM):** Este tiene cuatro (4) componentes: cumplimiento de la norma (Ley 1474 de 2011, artículo 65) sobre reuniones ordinarias de las CRM; cumplimiento de la norma (Ley 1474 de 2011, art. 65) sobre reuniones con la ciudadanía de las CRM; cumplimiento en el abordaje de temas según las acciones propuestas en los planes de acción de las CRM; y nivel de avance de las acciones consignadas en los planes de acción de las CRM. El primero verifica que las CRM estén cumpliendo con llevar a cabo, como mínimo, una reunión mensual. El segundo verifica que

las CRM estén cumpliendo con llevar a cabo, como mínimo, una reunión trimestral con la ciudadanía organizada. El tercer componente verifica que las CRM definan y aborden un plan de acción que cuente con acciones orientadas a la promoción de la transparencia y anticorrupción. El cuarto verifica el nivel de avance de las acciones definidas a través de los planes de acción de las CRM.

- **Indicador de Prevención de Corrupción en el Sector Privado:** El objetivo de este indicador es medir la existencia y utilización de herramientas formales de transparencia y prevención de la Corrupción por parte de las empresas más grandes del sector privado en Colombia. Las compañías comienzan a tomar conciencia que la corrupción constituye un riesgo serio para su reputación, sostenibilidad y competitividad, impulsándolas a adoptar una visión de gestión transparente y rendición de cuentas. En este sentido, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción presenta el cumplimiento de acciones de prevención de la corrupción en el Sector Privado para las 20 compañías más representativas en el país (medidas por ingresos operacionales). Las empresas fueron seleccionadas de acuerdo con el ranking del balance de las 2000 empresas más grandes del sector real, remitido por la Superintendencia de Sociedades calculado a 31 de diciembre de cada año. El último cálculo disponible se hizo en 2016.
- **Indicador Compuesto de la Cultura de la Legalidad:** La cultura de la legalidad comprende las prácticas y costumbres asociadas al respeto por las normas y leyes de construcción social que favorece la convivencia y el desarrollo humano. Este propone tres (3) dimensiones: conducta, participación y opinión. La primera, estima el uso del voto como respuesta a la corrupción; la segunda, considera el voto como un mecanismo tanto de movilización contra la corrupción, como para evidenciar que si existe o no una motivación para resolver problemas que afectan a las comunidades a cambio de obtener beneficios personales y, la tercera, que mide la percepción de los ciudadanos respecto a la obtención de beneficios particulares de parte de los mecanismos democráticos de participación comunitaria y la transparencia en el conteo de votos.

5. Informes de gestión de la CGN: Una comparación de las vigencias 2010-2017

El presente acápite compara los informes de gestión de la CGN de los periodos comprendidos entre 2010 y 2017, los cuales contienen los informes de transparencia y rendición de cuentas, con el fin de identificar los cambios que tuvieron lugar en la manera de adelantar el proceso de rendición de cuentas al interior de la Entidad. Para esto, se detallan en un conjunto de tablas los principales criterios que contemplan dichos informes y se exponen las variaciones más significativas año a año, verificando además el cumplimiento de los mismos; posteriormente, se da una breve explicación de los cambios evidenciados. Con esto se concreta el objetivo específico de: *determinar las particularidades del proceso de rendición de cuentas en las entidades del sector hacienda colombiano, a partir de los informes de gestión de la CGN del período 2010 - 2017.*

5.1. Generalidades de la Entidad

La CGN es una de las entidades que, junto con Coljuegos, la ITRC, CISA, la DIAN, la Fiduprevisora, la FDN; Findeter; el Fondo de Adaptación, Fogacoop, Fogafín, La Previsora, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Positiva Compañía de Seguros, la SAE, la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia Financiera de Colombia, la UIAF, la UGPP y la URF, conforman el sector hacienda de Colombia.

Así pues, esta Entidad se constituyó en el año 1996 con la Ley 298 del 23 de julio, la cual desarrolló el artículo 354⁷ de la Constitución Política, como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (Contaduría General de la Nación, 2013).

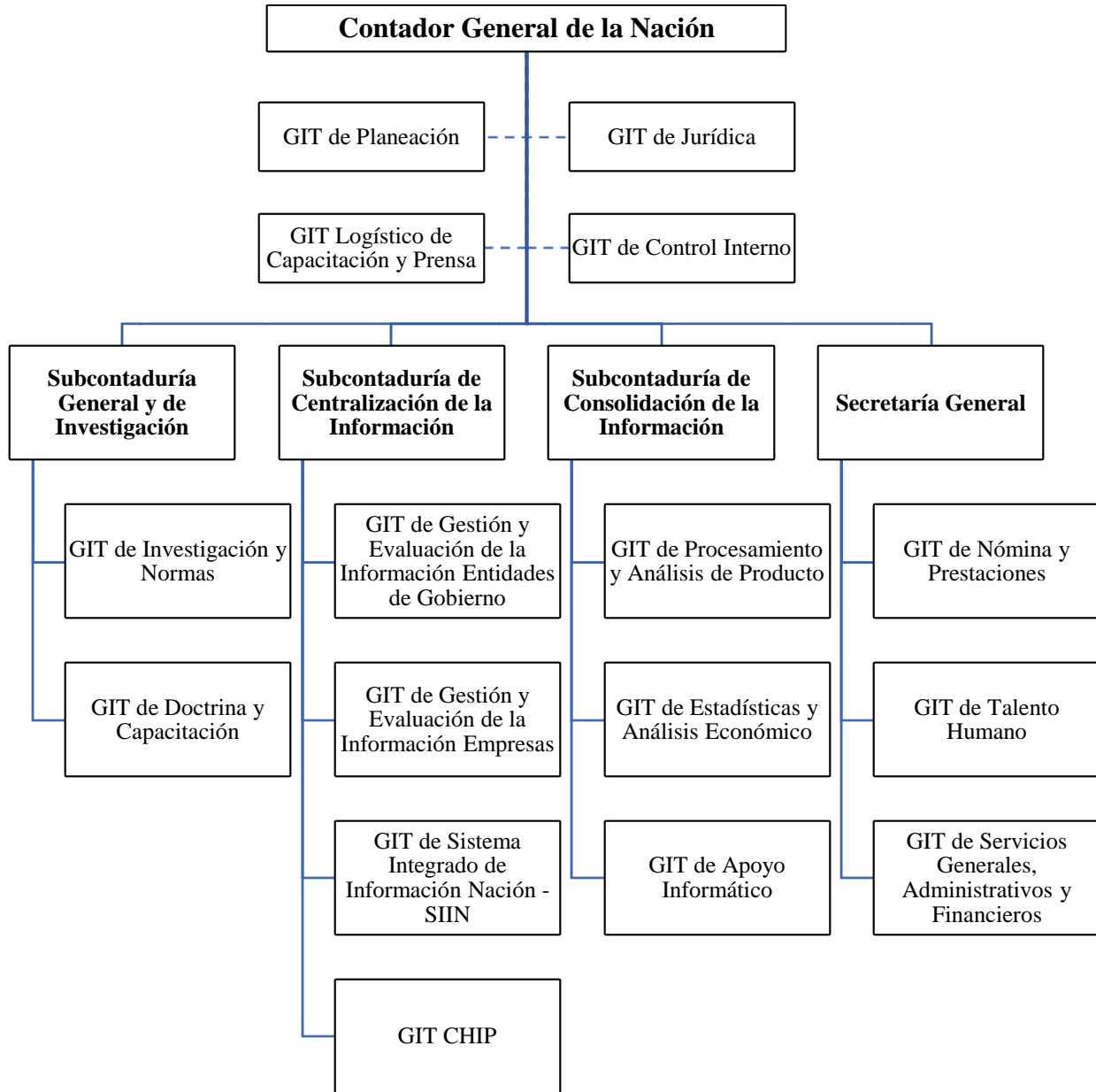
⁷ Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley

Por medio de la Ley mencionada, fueron asignadas a la Entidad como funciones principales las siguientes (Contaduría General de la Nación, 2013):

- Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público.
- Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública.
- Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional.
- Elaborar el Balance General, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política.
- Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el desarrollo de la ciencia contable.

Estas funciones están a cargo de cada una de las dependencias de la Entidad, las cuales se muestran en el Gráfico 12, presentado a continuación:

Gráfico 12. Organigrama de la CGN



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2019)

5.2.Principales aspectos de los informes de rendición de cuentas de la CGN

Para la comparativa de los informes de gestión de la Entidad, de las vigencias 2010 a 2017, que contienen los informes de transparencia y rendición de cuentas, se tomó la información publicada en la página *web* de la CGN, y se consideraron los componentes que se relacionan a continuación, por ser estos, criterios en común en el mayor número de dichos informes y por considerarse relevantes y necesarios al momento de rendir cuentas a la comunidad acerca de la gestión adelantada al interior de la Entidad:

- **Gestión administrativa:** Se abarca lo concerniente al avance en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y a los logros en materia de transparencia, participación y servicio al ciudadano, lo cual contempla las metas relativas al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, el proceso de rendición de cuentas, la estrategia de servicio al ciudadano y la evaluación del Formulario de Reporte de Avance en la Gestión (FURAG). También se considera la eficiencia administrativa en temas como: el avance en la gestión de calidad, la racionalización de trámites, la modernización institucional y la gestión de las tecnologías de la información.
- **Gestión misional y de gobierno:** Se muestran los avances y la contribución a la consecución de los objetivos y las metas institucionales de cada uno de los procesos misionales de la CGN, a saber: el proceso de Normalización y Culturización Contable, el cual tiene como fin “asegurar que las actividades de investigación contable, regulación y estrategias de capacitación permitan la generación de información contable pública uniforme y garanticen el rigor técnico de las mismas” (Contaduría General de la Nación, 2018, pág. 12); el proceso de Centralización de la Información que busca “garantizar que las actividades de asesoría, asistencia técnica, implementación de normas y parametrizaciones contables en los sistemas, faciliten centralizar la información reportada por las entidades contables públicas a través de las categorías definidas en los sistemas integrales de información nacional -CHIP, SIIF y SPGR-, asegurando que cumplan con los parámetros de completitud, oportunidad y calidad” (Contaduría General de la Nación, 2018, pág. 30); y el proceso de Consolidación de la Información que “suministra información financiera consolidada o agregada de base contable de conformidad con el

mandato constitucional y legal de manera que atienda los requerimientos de nuestros diferentes usuarios” (Contaduría General de la Nación, 2018, pág. 46) y es la encargada de consolidar la información contable para realizar el Balance General de la Nación.

- **Gestión financiera y presupuestal:** Se abarcan el tema de presupuesto, así como su gestión; se dan a conocer los estados financieros presentado por la CGN durante la vigencia y se exponen los planes de caja y de adquisiciones establecidos para la entidad.
- **Gestión del talento humano:** Se abarca lo relativo al Plan Anual de Vacantes de la Entidad y a la liquidación y demás trámites de personal. Además, se consideran las actividades y acciones llevadas a cabo en el marco del Plan Institucional de Capacitación y el Programa de Bienestar e Incentivos.
- **Contratación:** Se dan a conocer los procesos contractuales realizados en la vigencia, así como el valor total de los mismo; de la misma manera se abarca el tratamiento que se les dio a dichos acuerdos.

Las tablas de comparación que se presenta a continuación, resumen los cambios acaecidos tanto en la forma como en el contenido de los informes de transparencia y rendición de cuentas de la CGN en el lapso 2010 – 2017. Es de resaltar que, debido a tales cambios, en algunos casos la información referente a los componentes seleccionados no se abarca en los informes utilizados para el estudio -que son de acceso al público en general mediante la *web* de la Entidad-, razón por la cual se hace la salvedad dentro de la Tablas 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19, que se muestran a continuación:

Tabla 11. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión administrativa I

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gestión administrativa	Plan Estratégico Institucional (PEI)	La ejecución de los planes respecto al PEI fue del 100%	No se expone de manera detallada en el Informe	La ejecución de los planes respecto al PEI fue del 96,80%	Se estableció un PEI 2013-2018; en el que se redefinieron las perspectivas y los objetivos estratégicos y se logró elevar el peso del componente estratégico del 33% al 53%	La ejecución de los planes respecto al PEI fue del 90,94%	La ejecución de los planes respecto al PEI fue del 99,88%, producto de la ejecución de los planes estratégicos de 51,94% y los planes operativos 47,94%	La ejecución de los planes respecto al PEI fue del 99,99%	La ejecución de los planes respecto al PEI fue del 99,95%
	Transparencia, participación y servicio al ciudadano	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) Se planeó, desarrolló y editó la revista “Campana contra la corrupción: Avances de la Contabilidad Pública” (no se expone de manera detallada en el Informe)	Se planeó, desarrolló y editó la revista “Campana contra la corrupción: Avances de la Contabilidad Pública” (no se expone de manera detallada en el Informe)	No se expone de manera detallada en el Informe	Se publicó el PAAC, cumpliendo con los componentes descritos en la herramienta “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”	Se diseñaron y ejecutaron estrategias como control preventivo, que incluyeron además de los mapas de riesgos de corrupción, la estrategia antitrámites	Se diseñaron y ejecutaron estrategias de lucha contra la corrupción, mapas de riesgos de corrupción y la estrategia antitrámites	Se formuló y ejecutó el PAAC con la nueva metodología establecida por la STP, cumpliendo al 100% las actividades de los 6 componentes establecidos	Se formuló y ejecutó el PAAC con la nueva metodología establecida por la STP, cumpliendo al 100% las actividades de los 6 componentes establecidos

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabla 12. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión administrativa II

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gestión administrativa	Transparencia, participación y servicio al ciudadano								
	Rendición de cuentas	No se expone de manera detallada en el Informe	Se realizaron 2 rendiciones a través de ruedas de prensa. También se participó en los encuentros convocados por la OCID del MHCP con el fin de mejorar la calificación del ITN	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	Se fortaleció el proceso de rendición de cuentas estableciendo espacios para el diálogo, mejorando la comunicación y contenido de la <i>web</i> , y difundiendo y promocionando dicho proceso a través de comunicación informativa y boletines de prensa	Se realizaron acciones de mejora al proceso de rendición de cuentas, revisando los contenidos de la información y el lenguaje comprensible. Además, se establecieron espacios de doble vía con la ciudadanía, los usuarios y las organizaciones	Se elaboró e implementó la estrategia de rendición de cuentas a través de canales presenciales y electrónicos donde se contemplaron acciones de información, diálogo e incentivos	Se elaboró e implementó la estrategia de rendición de cuentas a través de canales presenciales y electrónicos donde se contemplaron acciones de información, diálogo e incentivos
	Servicio al ciudadano	Se desarrolló el lineamiento estratégico para el buen gobierno, la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana. Se siguió participando en el PNSC y se adelantó la identificación de la causa raíz de las quejas	Se participó en las actividades programadas por el DNP, con el fin de ejecutar el Plan de Acción Anual definido en el marco del PNSC	Se implementó el esquema de atención al ciudadano teniendo en cuenta los elementos de canales de ingreso y canales de atención	Se seleccionó a la CGN, entre las entidades del sector hacienda, para liderar el Tercer Encuentro Sectorial de Atención al Ciudadano, debido a las buenas prácticas en atención al ciudadano que posee	Se establecieron mecanismos y se ejecutaron actividades para afianzar la cultura de servicio al ciudadano en los funcionarios públicos	Se implementaron actividades de capacitación para fortalecer la cultura de servicio al ciudadano en los servidores públicos	Se implementó la unificación de los canales de atención. Además, se puso a disposición de la ciudadanía el Geoportal SIGCGN	Se implementó la Metodología para el Mejoramiento de Sistemas de Servicio al Ciudadano en Entidades Públicas, con el apoyo del PNSC del DNP

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabla 13. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión administrativa III

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gestión administrativa	Transparencia, participación y servicio al	<p>La CGN ocupó el primer puesto entre las entidades del sector hacienda, al ser la primera Entidad en cumplir con el 100% de las 5 fases del programa GEL</p>	<p>No se expone de manera detallada en el Informe</p>	<p>No se expone de manera detallada en el Informe</p>	<p>La CGN ocupó el primer puesto entre las entidades del sector hacienda en los componentes de: eficiencia administrativa, gobierno abierto y servicios, Y también en la evaluación anual del programa GEL</p>	<p>La CGN ocupó el segundo lugar del índice consolidado y el primer lugar del subíndice Gobierno Abierto, dentro de las entidades del sector hacienda</p>	<p>La CGN ocupó el primer puesto entre las entidades del sector hacienda en los componentes de: gestión de la calidad, participación ciudadana en la gestión, y Plan Anticorrupción</p>	<p>La CGN ocupó el segundo lugar entre las entidades del sector hacienda</p>	<p>La CGN ocupó el segundo puesto entre las entidades del sector hacienda. Finalizando la vigencia, el DAFP lanzó el FURAG II</p>
	Eficiencia administrativa	<p>Se implementó el SGC y se realizaron acciones que permitieron la maduración del Sistema a través del mejoramiento continuo</p>	<p>Se obtuvo la recertificación del SGC. Además, se actualizó el diagnóstico ambiental logrando como producto el “Manual Ambiental de la CGN”</p>	<p>Se revisaron los procedimientos documentados frente a los requisitos de la norma del SGC, en lo referente al control de documentos, logrando con ello la codificación de sus anexos y formatos</p>	<p>Se inició con el apoyo del SIGI, con el fin de buscar la integralidad funcional de los sistemas de gestión y de control. Además, se recibió la certificación de participación y aprobación del Programa de GAE</p>	<p>Se fortaleció el SIGI y se consolidó el modelo de operación por procesos, que dio como resultado la renovación de la certificación del SGC y el otorgamiento de la certificación del SGA y del SSSO</p>	<p>Se ejecutaron auditorías a los SGC, SGA y SSSO. Fueron otorgados y se han mantenido los certificados para cada uno de los sistemas</p>	<p>Se certificó y renovó el SGC y el SGA. Además, se implementó y se certificó el SSSO. Se preparó para la implementación y certificación del SSI</p>	<p>La CGN es la única entidad pública del país que cuenta con los SGC, SGA y SSSO bajo los criterios de las normas en sus últimas versiones</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabla 14. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión administrativa IV

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Gestión administrativa	Eficiencia administrativa	Racionalización de trámites	Se definieron e implementaron los servicios en línea que presta la CGN a través de la página <i>web</i> , en concordancia con el programa GEL	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	Se creó el aplicativo <i>web</i> SEI, que permite a los usuarios efectuar el cálculo de movimientos y saldos, para establecer el cumplimiento de lo dispuesto en el RCP	Se creó el aplicativo <i>web</i> SEI, que permite a los usuarios comprobar que la información reportada al CHIP cumpla con los criterios de integralidad, consistencia y completitud	Se actualizaron los servicios del SUIT y el portal de SI virtual. Se incluyó en la página del CHIP la generación de los certificados en línea para reporte	Se realizaron las actividades tendientes a la actualización de los servicios que presta la Entidad
		Modernización institucional	Se creó la CIEFP, producto de la visita del FMI	No se expone de manera detallada en el Informe	Se realizaron ajustes a la TRD en aras de cumplir la directiva presidencial “Cero Papel”	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	Se inició el desarrollo de una serie de proyectos para fortalecer la gestión de las TIC	Se inició el desarrollo de la interoperabilidad entre las aplicaciones SIIF-CHIP
		Gestión de tecnologías de la información	No se expone de manera detallada en el Informe	Se inició la aplicación del Manual 3.0 para la implementación de la estrategia de GEL en las entidades del orden nacional	Se implementó la estrategia de GEL, con el acompañamiento de COLNODO, cumpliendo al 100% con lo exigido	Se hizo la implementación de alta disponibilidad en bases de datos, el mejoramiento de los reportes de la Entidad, mejoras en la página <i>web</i> orientadas a GEL y el nuevo diseño de la intranet	Se fortaleció y mantuvo la política de GEL a través de la caracterización de los usuarios, la planeación del SSI, la publicación de datos abiertos y los mecanismos de innovación y comunicación entre entidades públicas	No se expone de manera detallada en el Informe	Se implementó el proyecto de Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional, con una ejecución del 99,35%	Se atendieron 36 solicitudes relacionadas con soporte y mantenimiento en el sistema CHIP

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabla 15. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión misional y de gobierno

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gestión misional y de gobierno	Normalización y Culturización Contable	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Presentó un cumplimiento del 100% de las actividades de gestión y las metas para el año	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Se cumplió el 100% de los planes de acción operativos y el 99% ponderado de los planes de acción estratégicos	Se cumplió el 97,70% de los planes de acción operativos y el 100% ponderado de los planes de acción estratégicos	Contribuyó con un 23,33% en la ejecución del PEI. Al cierre, presenta una ejecución acumulada del 100%
	Centralización de la Información	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Presentó un cumplimiento del 94,87% de las actividades de gestión y las metas para el año	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Contribuyó con un 23,33% en la ejecución del PEI. Al cierre, presenta una ejecución acumulada del 96,59%	Contribuyó con un 23,33% en la ejecución del PEI. Al cierre, presenta una ejecución acumulada del 100%	Contribuyó con un 23,33% en la ejecución del PEI. Al cierre, presenta una ejecución acumulada del 100%	Contribuyó con un 23,33% en la ejecución del PEI. Al cierre, presenta una ejecución acumulada del 100%.
	Consolidación de la Información	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Presentó un cumplimiento del 100% de las actividades de gestión y las metas para el año	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Se cumplieron las actividades proyectadas (no se expone de manera detallada en el Informe)	Contribuyó con un 23,33% en la ejecución del PEI. Al cierre, presenta una ejecución acumulada del 100%	Contribuyó con un 23,33% en la ejecución del PEI. Al cierre, presenta una ejecución acumulada del 100%	Contribuyó con un 23,33% en la ejecución del PEI. Al cierre, presenta una ejecución acumulada del 100%.

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabla 16. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión financiera y presupuestal

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gestión financiera y presupuestal	Ejecución presupuestal	Se ejecutaron \$14.262.856.404,18 que corresponden al 93,23% del presupuesto final	Se ejecutaron \$12.499.866.082 que corresponden al 96,53% del presupuesto final	Se ejecutaron \$15.476.712.918,50 que corresponden al 98,12% del presupuesto final	Se ejecutaron \$29.073.190.903 (de los \$30.043.642.873 que fueron apropiados para los años 2011 al 2013), que corresponden al 96,92% del presupuesto final	Se ejecutaron \$19.122.184.945 que corresponden al 97,91% del presupuesto final. La apropiación de gastos de funcionamiento aumento en 10,70% con respecto al 2013	Se ejecutaron \$22.150.886.168 que corresponden al 99% del presupuesto final. La apropiación de gastos de funcionamiento disminuyó en 8% con respecto al 2014	Se ejecutaron \$23.854.297.561,67 que corresponden al 98,98% del presupuesto final. La apropiación de gastos de funcionamiento incrementó en 6,36% con respecto al 2015	Se ejecutaron \$24.528.918.528,38 que corresponden al 99,17% del presupuesto final. La apropiación de gastos de funcionamiento incrementó en 5,06% con respecto al 2016
	Estados financieros	Se incluyen el BG y el EAFESA	Se incluyen el BG y el EAFESA	Se incluyen el BG y el EAFESA	Se incluyen el BG y el EAFESA	Se incluyen el BG y el EAFESA	Se incluyen el BG y el EAFESA	Se incluyen el BG y el EAFESA	Se incluyen el BG y el EAFESA
	Tesorería – Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC)	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	Se recaudaron \$5.921.042.310 para atender el pago de algunas de las obligaciones adquiridas con cargo al presupuesto de la Entidad	Los gastos totales de caja menor fueron \$36.952.777	El índice de ejecución del año corresponde al 98,13% Los gastos totales de caja menor fueron \$43.831.959	El índice de ejecución del año corresponde al 96,66%. Los gastos totales de caja menor fueron \$30.073.374	El índice de ejecución del año corresponde al 97,27%. Los gastos totales de caja menor fueron \$30.073.374 (dato no actualizado)	El índice de ejecución del año corresponde al 99,47%. Los gastos totales de caja menor fueron \$54.832.925,47
	Plan Anual de Adquisiciones	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	Se comprometieron \$2.590.600.118 que corresponde al 99,63% del valor total	No se expone de manera detallada en el Informe	Se efectuó una adecuada ejecución del Plan, que se situó por encima del 90%	Se efectuó una adecuada ejecución del Plan, que se situó por encima del 90%	Se actualizó a través de la vigencia y se cumplieron las adquisiciones planeadas	Se actualizó 11 veces y se cumplieron las adquisiciones planeadas

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabla 17. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión del talento humano I

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gestión del talento humano	Plan Anual de vacantes (PAV)	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	Se elaboró el PAV para que dicha información sea utilizada por el DAFP para la planeación del recurso humano y la formulación de políticas	Se elaboró el PAV para que dicha información sea utilizada por el DAFP para la planeación del recurso humano y la formulación de políticas	Se elaboró el PAV para que dicha información sea utilizada por el DAFP para la planeación del recurso humano y la formulación de políticas	Se elaboró el PAV para que dicha información sea utilizada por el DAFP para la planeación del recurso humano y la formulación de políticas
	Liquidación y trámites de personal	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	No se expone de manera detallada en el Informe	Se liquidó y pagó los sueldos y prestaciones de todos los servidores	Se liquidó y pagó los sueldos y prestaciones de todos los servidores	Se liquidó y pagó los sueldos y prestaciones de todos los servidores
	Plan Institucional de Capacitación (PIC)	Se atendieron solicitudes específicas de capacitación elevadas por diferentes entidades públicas e instituciones académicas	Se adelantó una revisión integral al PIC, verificando que quedara incluida la capacitación para el desarrollo de las competencias laborales	Se participó en la operación de los procedimientos "Programas de Capacitación a Clientes Internos y Externos"; se ejecutó el 100%	Se expidieron auxilios educativos para los funcionarios, por valor de \$299.619.659	Se incorporaron las actividades necesarias para cerrar la brecha de capacitación en todos los niveles jerárquicos de la Entidad, y respondió a la elaboración del diagnóstico	Se realizaron las capacitaciones programadas. Además, se identificó la necesidad de capacitación en Normas Internacionales, con los subcontadores	Se realizaron las capacitaciones programadas. Además, se identificó la necesidad de capacitación en Normas Internacionales, de manera individual	Se realizó la identificación de necesidades de capacitación de cada uno de los grupos internos de trabajo a través de la recopilación de la información individual

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabla 18. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 – Gestión del talento humano II

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gestión del Talento Humano	Programa de Bienestar e Incentivos (PBI)	Se realizaron 11 actividades de bienestar social, logrando el 100% de la ejecución planeada	No se expone de manera detallada en el Informe	Se realizaron actividades de bienestar social, que incluyeron la aprobación de 16 solicitudes individuales de auxilio educativo y 2 programas colectivos para 31 participantes. Además, se realizaron reuniones con la ARP y el COPASO	Se realizaron 14 actividades de salud ocupacional, logrando así una ejecución del 100% del Programa de Salud Ocupacional. Las actividades que contemplaba el plan de bienestar se cumplieron también al 100%	Se estructuró un PBI para el mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios y de sus familias. Se destinaron \$72.200.000 para las actividades programadas, logrando un cubrimiento del 100% de los funcionarios	Se destinaron \$98.497.957 para las actividades programadas de capacitación, bienestar social y estímulos. También se desarrollaron actividades de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las actividades cubrieron el 100% de los funcionarios	Se destinaron \$150.000.000 para las actividades programadas de capacitación, bienestar social y estímulos. También se desarrollaron actividades de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las actividades cubrieron el 100% de los funcionarios	Se destinaron \$75.000.000 para las actividades programadas de seguridad y salud en el trabajo, bienestar social y estímulos. Las actividades cubrieron el 100% de los funcionarios

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabla 19. Comparación informes de transparencia y rendición de cuentas 2010-2017 - Contratación

Criterio	Temas tratados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contratación	Procesos contractuales	Se suscribieron 72 contratos por valor de \$1.411.159.694	Se suscribieron 168 contratos por valor de \$7.808.280.850	Se suscribieron 215 contratos por valor de \$11.638.962.393	Se suscribieron 198 contratos por valor de \$14.184.851.625	Se suscribieron 224 contratos por valor de \$11.752.705.017	Se suscribieron 250 contratos por valor de \$14.230.181.565	Se suscribieron 198 contratos por valor de \$15.558.092.173	Se suscribieron 202 contratos por valor de \$14.982.348.503
	Gestión contractual	Contratos terminados y en ejecución	Del total de contratos, el 100% se canceló	Del total de contratos, el 100% se canceló	Del total de contratos, el 100% se canceló	Del total de contratos, el 100% se canceló	Del total de contratos, el 100% se canceló	Del total de contratos, el 100% se canceló	Del total de contratos, el 100% se canceló

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Las convenciones utilizadas en las tablas anteriores se detallan en la Tabla 20, que se presenta continuación:

Tabla 20. Convenciones

PEI	Plan Estratégico Institucional	SEI	Sistema de Evaluación Institucional
PAAC	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano	RCP	Régimen de Contabilidad Pública
STP	Secretaria de Transparencia de la Presidencia	SUIT	Sistema Único de Información de Trámites
OCID	Oficina de Control Interno Disciplinario	CIEFP	Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	FMI	Fondo Monetario Internacional
OCID	Oficina de Control Interno Disciplinario	TRD	Tablas de Retención Documental
ITN	Índice de Transparencia Nacional	TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
PNSC	Plan Nacional del Servicio al Ciudadano	SIIF	Sistema Integral de Información Financiera
DNP	Departamento Nacional de Planeación	CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
SGC	Sistema de Gestión de la Calidad	BG	Balance General
SIGI	Sistema Integrado de Gestión Institucional	EAFESA	Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental
GEL	Gobierno en Línea	PAV	Plan Anual de Vacantes
GAE	Gestión Ambiental Empresarial	DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
SGC	Sistema de Gestión de la Calidad	PIC	Plan Institucional de Capacitación
SGA	Sistema de Gestión Ambiental	PBI	Programa de Bienestar e Incentivos
SSSO	Sistema de Seguridad y Salud ocupacional	ARP	Aseguradora de Riesgos Profesionales
SSI	Sistema de Seguridad de la Información	COPASO	Comité Paritario de Salud Ocupacional

Tras este análisis, se hace evidente que año a año el contenido de los informes de gestión ha venido aumentando, debido a los requerimientos de información impuestos tanto por la nueva normativa nacional como por las necesidades de la comunidad; no obstante, pese a esto, el hecho de que no se tenga un formato o planilla claramente establecida para la presentación de los datos , dificulta la comparación y el seguimiento a los mismos, lo que a su vez complica el control social y limita el elemento de sanción con que debe contar el proceso de rendición de cuentas.

6. Análisis de instrumentos de recolección de datos

El presente acápite presenta los resultados de los instrumentos de recolección de datos aplicados, y los analiza con el fin de determinar la percepción que tienen los funcionarios de la CGN respecto al proceso de rendición de cuentas adelantado en la Entidad. Con esto se complementa el objetivo específico de: *determinar las particularidades del proceso de rendición de cuentas en las entidades del sector hacienda colombiano* y se materializa el objetivo de: *determinar los elementos fundamentales que rigen el desarrollo de los procesos de rendición de cuentas en las entidades del sector hacienda de Colombia*.

En primer lugar, respecto a las entrevistas no estructuradas focalizadas, se tuvo la oportunidad de entrevistar a tres (3) funcionarios de la Entidad: dos (2) de planta, uno con asociación sindical y otro sin esta y, uno más con cargo directivo. Del mismo modo, se entrevistó a un funcionario perteneciente a la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de la Función Pública y a una funcionaria de la Dirección de Gestión de Conocimiento de la Corporación Transparencia por Colombia. Tales entrevistas se llevaron a cabo de forma presencial, en las antiguas instalaciones de la Contaduría General de la Nación, excepto la que se realizó a la funcionaria de Transparencia por Colombia, que tuvo lugar vía telefónica. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 40 minutos.

En general, por medio de las entrevistas a los funcionarios de la CGN, que iniciaron con la preguntar de: *¿cómo se lleva a cabo el proceso de rendición de cuentas en la Entidad?*, se conoció la forma como se adelanta dicho proceso, la participación de cada uno de ellos en el proceso, de acuerdo a su rol y, su opinión respecto a la calidad de la rendición de cuentas en lo que ellos valoran como sus elementos fundamentales, que son, además de la difusión de información y la justificación de sus actos, el castigo o las consecuencias ante actos que se consideran no debidos.

La entrevista al funcionario de la Función Pública por su parte, inició con la pregunta acerca de la existencia de un directriz expresa para las entidades de sector hacienda respecto a la forma como

deben realizar su rendición de cuentas. Al respecto, se recalcó la importancia de trabajar en un modelo que se ajuste a las necesidades específicas de cada sector, pues actualmente el proceso de rendición de cuentas se adelanta de manera uniforme para todas las entidades del sector público, de acuerdo al Manual Único de Rendición de Cuentas en su versión 2. A efectos de recabar mayor información que contribuyera al conocimiento del sector hacienda, este funcionario remitió, vía correo electrónico, *papers* y documentos institucionales que tratan acerca de las entidades que conforman dicho sector. Finalmente, la entrevista con la funcionaria de Transparencia Internacional indagó acerca de la temporalidad en la emisión de informes e indicadores y del lugar virtual donde los mismos son alojados. Se conoció entonces, de manera detallada, la forma, tiempos y objetivo específicos de los informes emitidos, facilitando con ello la comprensión de tales indicadores y la precisión al momento de su interpretación.

En segundo lugar, con referencia a las encuestas cerradas de tipo explicativo, es pertinente resaltar que se aplicaron de manera electrónica a través de un formulario de Google dispuesto entre el martes 05 de mayo de 2020 y el viernes 15 de mayo del mismo año, a 93 funcionarios activos de la CGN, entre los que se cuentan funcionarios públicos de carrera administrativa -con y sin asociación sindical-, y trabajadores vinculados por medio de contrato, obteniendo respuesta de 45 de ellos.

La encuesta contó con diez (10) preguntas, todas las cuales se consideraron relevantes al momento de determinar el conocimiento que tienen dichos funcionarios acerca del proceso de rendición de cuentas, tanto de manera general como el que se lleva a cabo al interior de la Entidad. A continuación, se detallan las preguntas, así como las respuestas obtenidas:

Pregunta 1: ¿Conoce el proceso de rendición de cuentas que adelanta la CGN?

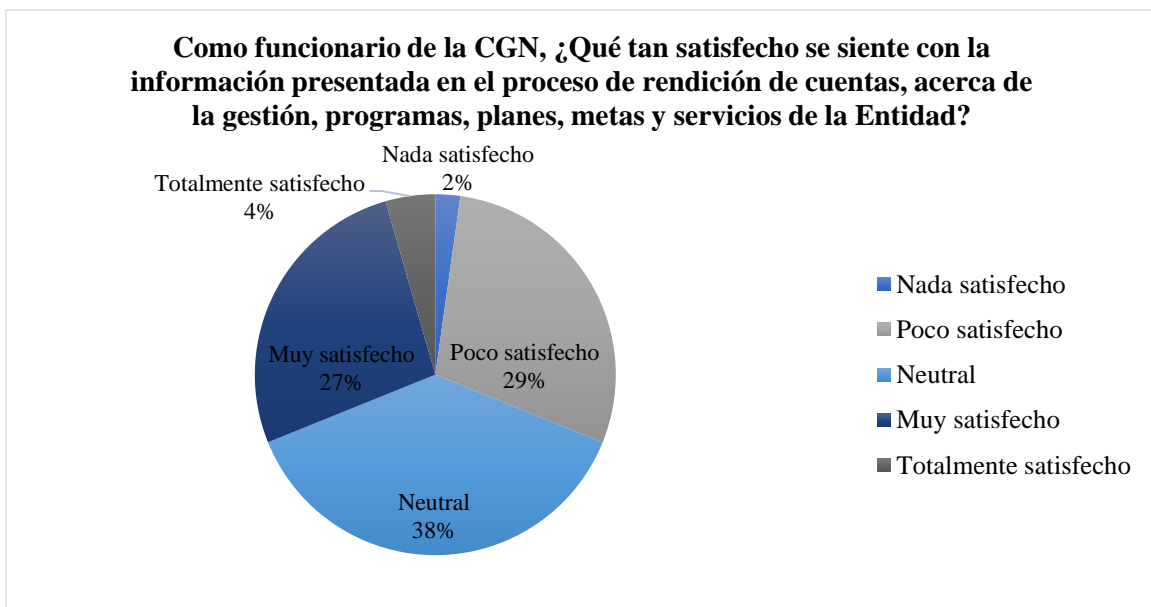
Se trata de una pregunta dicotómica para la que se establecieron dos (2) opciones de respuesta: Sí y No, obteniendo así, que de los 45 servidores públicos que respondieron la encuesta, 45 respondieron Sí, es decir el 100%.

Es importante resaltar que, tal pregunta se consideró como un requisito indispensable para el diligenciamiento de la encuesta; de modo que, si se hubiesen presentado respuestas negativas, estas no se hubiesen considerado en el análisis, pues se asume, que el encuestado tiene conocimiento, por lo menos de la existencia y obligatoriedad, del proceso de rendición de cuentas que adelanta la Entidad para la cual presta sus servicios.

Pregunta 2: Como funcionario de la CGN, ¿Qué tan satisfecho se siente con la información presentada en el proceso de rendición de cuentas, acerca de la gestión, programas, planes, metas y servicios de la Entidad?

Como resultado, se obtuvo que 1 funcionario se encuentra nada satisfecho con la información presentada en el proceso de rendición cuentas acerca de la gestión, los programas, los planes, las metas y los servicios de la CGN, 13 funcionarios se encuentran poco satisfechos, 17 funcionarios son neutrales a dicha información, 12 funcionarios se sienten muy satisfechos y 2 funcionarios totalmente satisfechos. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 14, presentado a continuación:

Gráfico 13. Resultados pregunta 2

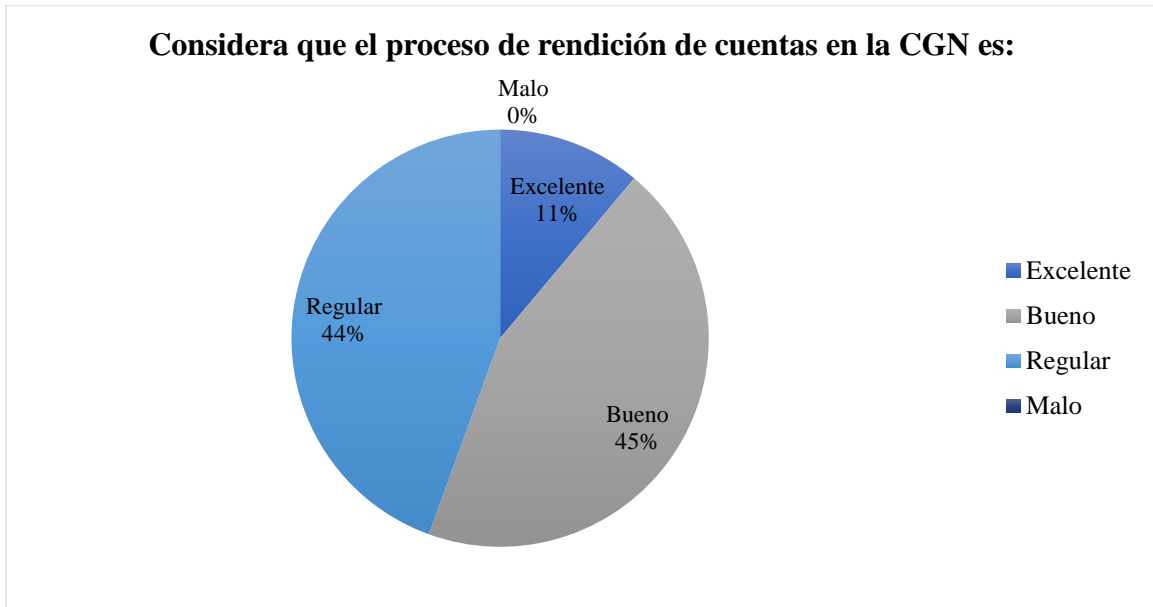


En este caso, el hecho de que solo dos (2) funcionarios de una muestra de 45, es decir, tan solo el 4% se sientan totalmente satisfechos con la información presentada en el proceso de rendición de cuentas, acerca de la gestión, programas, planes, metas y servicios de la Entidad, denota profundas fallas no solo en el tipo de información que la Entidad intenta transmitir a sus funcionarios, la cual no llena sus expectativas o no resulta suficiente para lo que desearían obtener de ella, sino también en la forma de comunicación de esta información, pues probablemente no sea la más idónea para que estos se sientan totalmente satisfechos. En concordancia con esto, es preocupante el hecho de que el 38% de la muestra exprese neutralidad ante la información presentada en el proceso de rendición, pues además de mostrar indiferencia por parte de los funcionarios de la Entidad ante su adecuado proceder, es evidencia del poco control social que pudiera existir al interior de la misma.

Pregunta 3: Considera que el proceso de rendición de cuentas en la CGN es:

Para esta pregunta se establecieron cuatro (4) opciones de respuesta, atendiendo a una escala de Likert. Los encuestados eligieron entre: Excelente, Bueno, Regular y Malo. Como resultado, se obtuvo que 5 funcionarios consideran que el proceso de rendición de cuentas en la CGN es excelente, 20 funcionarios consideran que es bueno y 20 funcionarios consideran que es regular. Es importante destacar, que ningún funcionario de la muestra considera que el proceso de rendición de cuentas al interior de la Entidad es malo. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 15, presentado a continuación:

Gráfico 14. Resultados pregunta 3

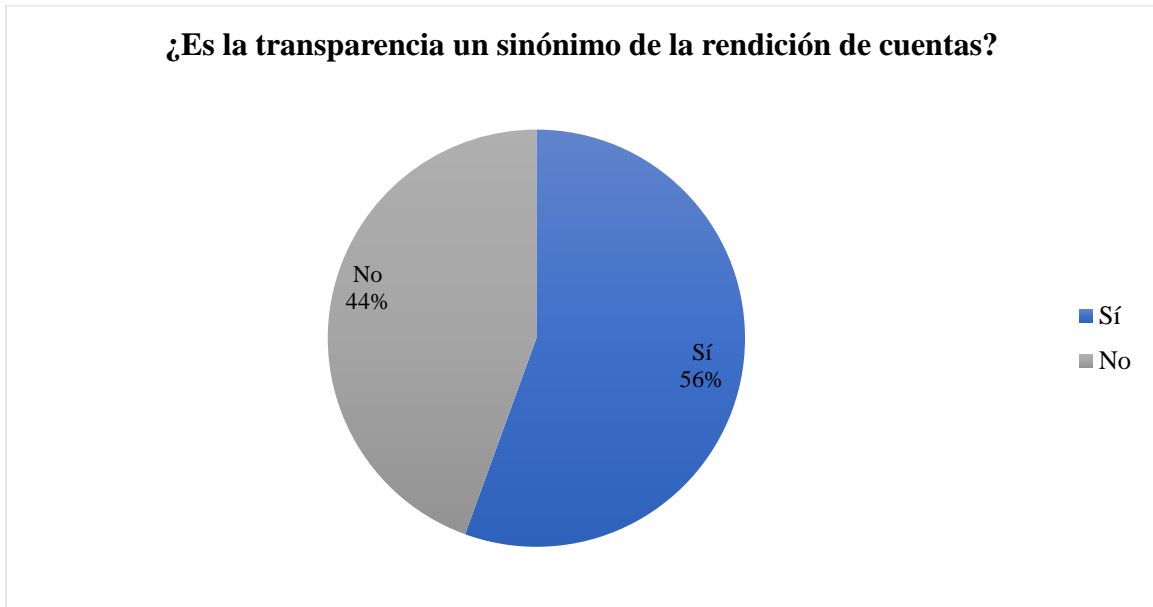


Al no existir una diferencia entre el número de funcionarios que consideran que el proceso de rendición de cuentas es bueno y quienes consideran que es regular, es interesante ver qué factores conducen a los funcionarios a catalogar dicho proceso como bueno y no como excelente, pues esto, al igual que en la pregunta anterior, refleja algunos fallos o insuficiencias, ya no solo en la información que se transmite, sino en el proceso en general.

Pregunta 4: ¿Es la transparencia un sinónimo de la rendición de cuentas?

Se trata de una pregunta dicotómica para la que se establecieron dos (2) opciones de respuesta: Sí y No, obteniendo así, que de los 45 servidores públicos que respondieron la encuesta, 25 respondieron Sí, y 20 respondieron No. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 16, presentado a continuación:

Gráfico 15. Resultados pregunta 4



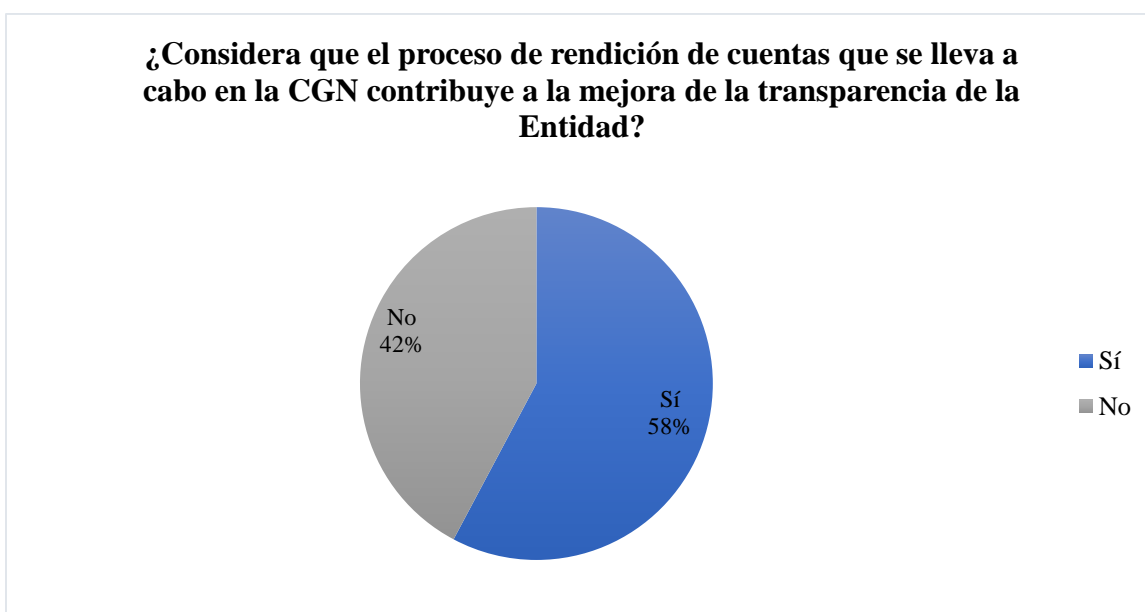
Esta pregunta, al no pretender la obtención de un dato específico sobre la Entidad, indaga acerca del conocimiento de los funcionarios en cuanto a los procesos de rendición de cuentas y transparencia. Con esta, es posible concluir que, contrario a lo que en el presente trabajo se plantea respecto a la imposibilidad de entender estos conceptos como expresiones intercambiables -pues cada uno presenta un propósito y razón de ser diferenciado-, la mayoría de los funcionarios de la CGN encuestados, consideran que la rendición de cuentas es sinónimo de transparencia.

Como en los casos anteriores, este resultado abre espacio para el análisis en el sentido de que, si los dos (2) conceptos se consideran sinónimos por la mayoría, no habría lugar a decir que la rendición de cuentas contribuye a la mejora de la transparencia -como se verá en la siguiente pregunta- sino, más bien, que dicha rendición, *per-se*, es la transparencia, lo cual puede traer implícito el sentir de que cualquier información que se revele, sin importar las fuentes, sesgos o desviaciones que pudiera conllevar, es transparencia, planteamiento que es erróneo pues la transparencia opaca, como se explicó anteriormente, no es un objetivo social deseable, ya que trae consigo problemas de asimetría y amplios riesgos de corrupción.

Pregunta 5: ¿Considera que el proceso de rendición de cuentas que se lleva a cabo en la CGN contribuye a la mejora de la transparencia de la Entidad?

Se trata de una pregunta dicotómica con dos (2) opciones de respuesta: Sí y No. con esta, se obtuvo que, de los 45 servidores públicos que respondieron la encuesta, 26 respondieron Sí, y 19 respondieron No. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 17, presentado a continuación:

Gráfico 16. Resultados pregunta 5



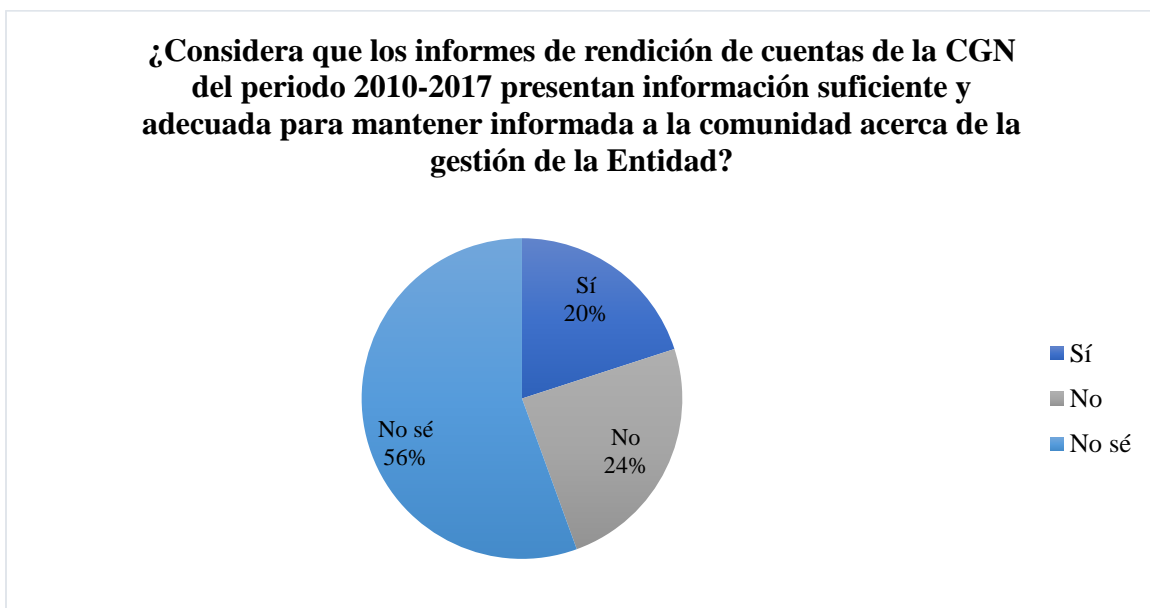
En general, los resultados aquí obtenidos dejan ver que la mayoría de los funcionarios encuestados consideran que, el simple hecho de que se lleve a cabo un proceso de rendición de cuentas es un aporte importante para la transparencia, lo cual, si bien evidencia la relación positiva entre estos procesos, hace latente la necesidad de impulsar el control social por parte de los servidores públicos, de modo que, desde el interior de la Entidad se aporte a la transparencia.

Este resultado reafirma, de algún modo, la importancia de trabajar en un modelo de rendición de cuentas con el cual se mejoren las cifras de transparencia, pero una transparencia clara o traslúcida, no permeable por ánimos de cumplimiento de indicadores.

Pregunta 6: ¿Considera que los informes de rendición de cuentas de la CGN del periodo 2010-2017 presentan información suficiente y adecuada para mantener informada a la comunidad acerca de la gestión de la Entidad?

Se trata de una pregunta dicotómica para la que se establecieron tres (3) opciones de respuesta: Sí, No y No sé. Los resultados obtenidos muestran que 9 funcionarios sí consideran que los informes de rendición de cuentas de la Entidad, del periodo comprendido entre 2010 y 2017 presentan información suficiente y adecuada para mantener informada a la comunidad acerca de su gestión, 11 no consideran que esto sea así, y 25 funcionarios expresan no saber acerca de tal situación. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 18, presentado a continuación:

Gráfico 17. Resultados pregunta 6



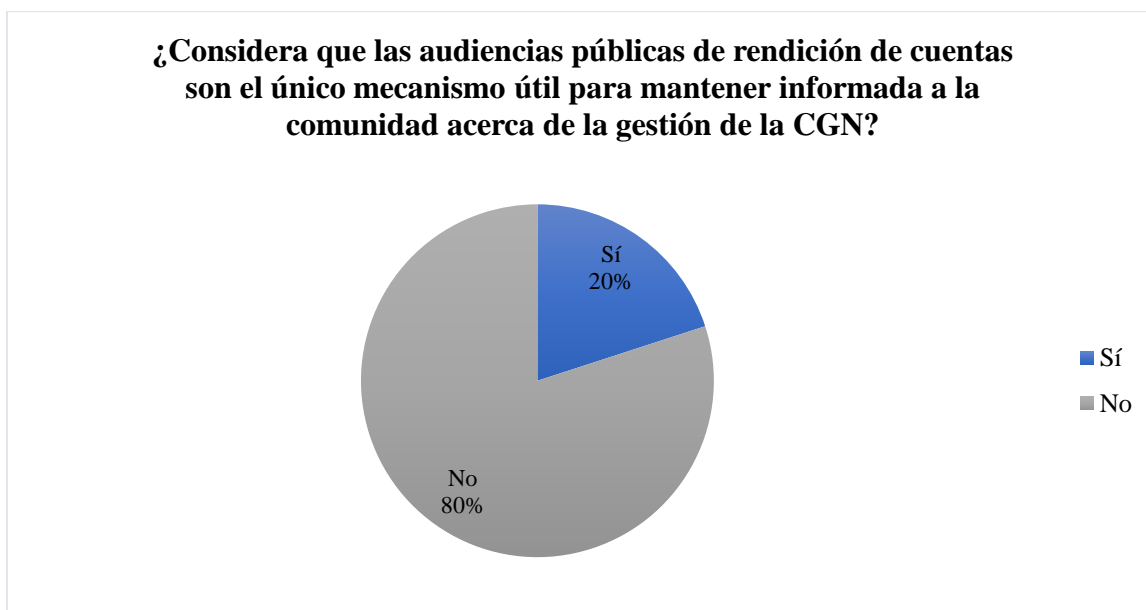
Este resultado, hace evidente que, pese a que la totalidad de la muestra encuestada declaró conocer el proceso de rendición de cuentas de la CGN, tal y como se evidencia en los resultados de la pregunta 1, no se viene realizando una revisión detallada de los informes de rendición de cuentas de la CGN, que pueda entenderse como un control social exhaustivo, lo que podría resultar en que errores y omisiones cometidos en dichos informes sean pasados por alto.

Cuenta de algunos errores e inconsistencias la da la comparación de los informes de rendición de cuentas de las vigencias 2010-2017, efectuada en el acápite anterior. Dichas inconsistencias dificultan la comparabilidad y la completa comprensión de los informes por parte de un ciudadano interesado.

Pregunta 7: ¿Considera que las audiencias públicas de rendición de cuentas son el único mecanismo útil para mantener informada a la comunidad acerca de la gestión de la CGN?

Se trata de una pregunta dicotómica para la que se establecieron dos (2) opciones de respuesta: Sí y No. Los resultados obtenidos muestran que 9 funcionarios sí consideran que las audiencias públicas de rendición de cuentas son el único mecanismo útil para mantener informada a la comunidad acerca de la gestión de la Entidad, mientras que 36 funcionarios piensan que esto no es así. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 19, presentado a continuación:

Gráfico 18. Resultados pregunta 7



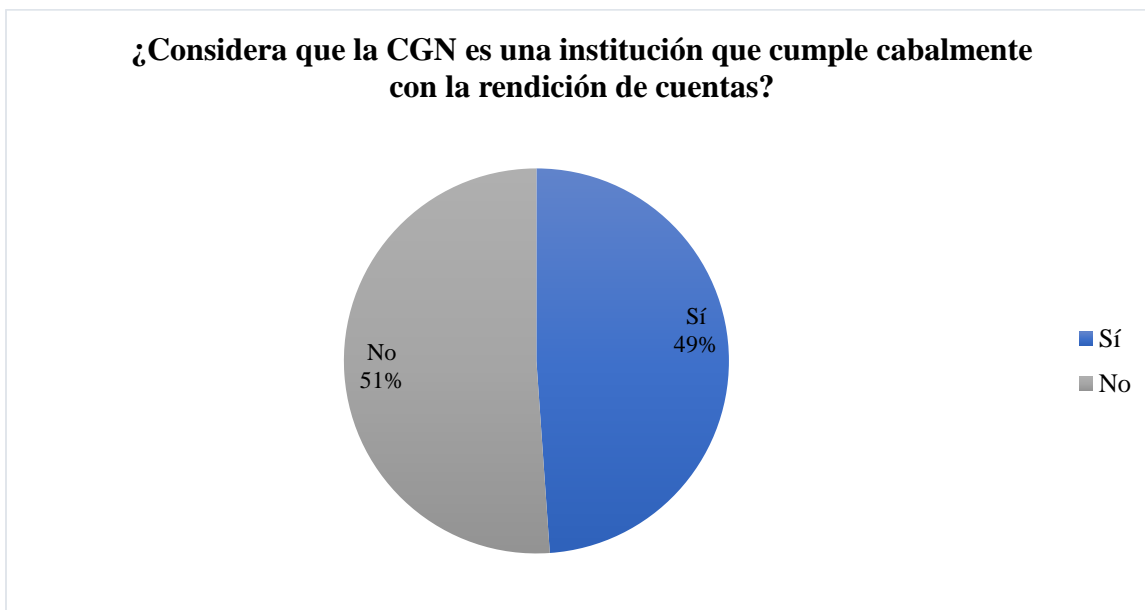
Los resultados aquí obtenidos son altamente satisfactorios pues reflejan que los funcionarios que hicieron parte de la muestra tienen claridad acerca de que el proceso de rendición de cuentas va más allá de la audiencia pública de rendición de cuentas. Tal audiencia es solo uno de los mecanismos

de rendición de cuentas, por medio del cual se socializan aspectos relevantes de la gestión, las decisiones tomadas y las acciones emprendidas durante un periodo determinado.

Pregunta 8: ¿Considera que la CGN es una institución que cumple cabalmente con la rendición de cuentas?

Se trata de una pregunta dicotómica para la que se establecieron dos (2) opciones de respuesta: Sí y No. Los resultados obtenidos muestran que 22 funcionarios sí consideran que la CGN es una institución que cumple a cabalidad con el proceso de rendición de cuentas, mientras que 23 consideran lo contrario. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 20, presentado a continuación:

Gráfico 19. Resultados pregunta 8

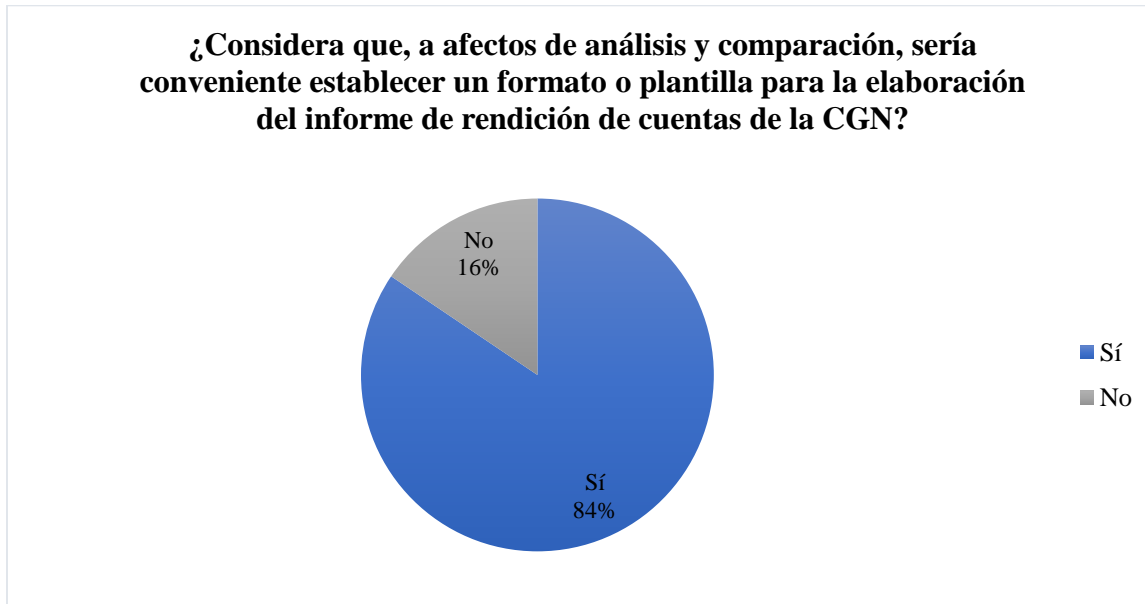


Con este resultado no es posible extraer un argumento concluyente; no obstante, si se analiza en conjunto con los anteriores resultados se hace evidente que la mayor parte de los funcionarios encuestados considera que el proceso de rendición de cuentas falla en algunos aspectos.

Pregunta 9: ¿Considera que, a efectos de análisis y comparación, sería conveniente establecer un formato o plantilla para la elaboración del informe de rendición de cuentas de la CGN?

Es una pregunta dicotómica para la que se establecieron dos (2) opciones de respuesta: Sí y No. Los resultados obtenidos muestran que 38 funcionarios sí consideran conveniente el establecimiento de un formato o plantilla para la elaboración del informe de rendición de cuentas de la CGN, a efectos de mejorar el análisis y la comparación, mientras que 7 consideran que no es necesario. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 21, presentado a continuación:

Gráfico 20. Resultados pregunta 9

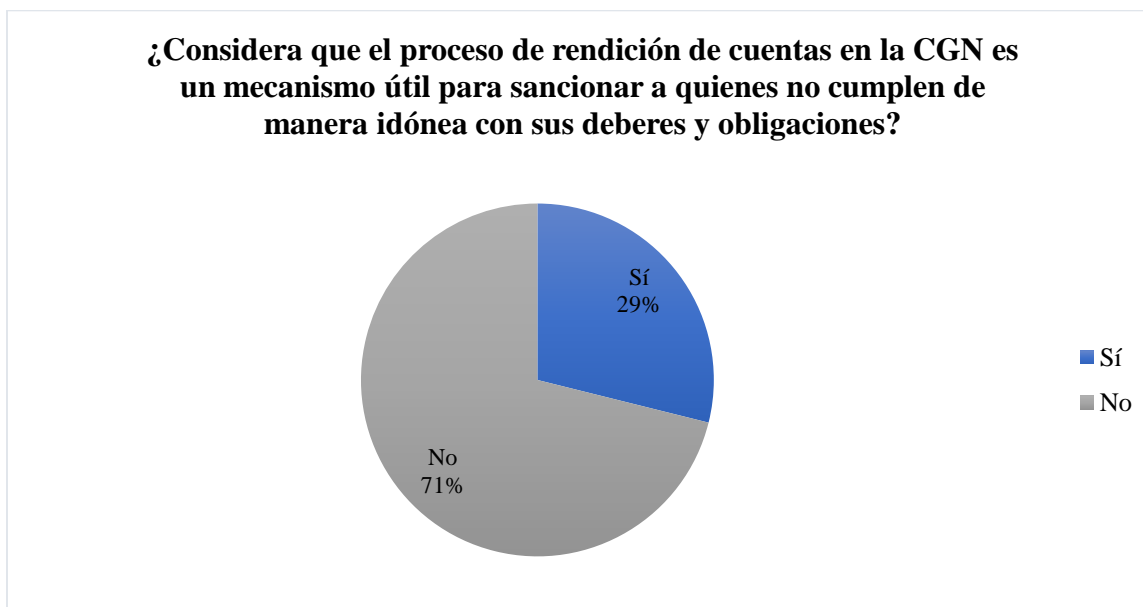


Los resultados aquí obtenidos son relevantes pues reafirman la importancia de formular un modelo de rendición de cuentas que, además de contribuir a la mejora de la transparencia, brinde una directriz para la elaboración de los informes de rendición de cuentas, la cual facilite el análisis y comparación de los mismo por parte de los *stakeholders* y la comunidad en general. Esto además es importante si se tiene en cuenta que la información contenida en tales informes es publica, por lo que debería ser comprensible y comparable vigencia con vigencia para un lector común.

Pregunta 10: ¿Considera que el proceso de rendición de cuentas en la CGN es un mecanismo útil para sancionar a quienes no cumplen de manera idónea con sus deberes y obligaciones?

Es una pregunta dicotómica para la que se establecieron dos (2) opciones de respuesta: Sí y No. Los resultados obtenidos muestran que 13 funcionarios sí consideran que el proceso de rendición de cuentas llevado a cabo en la CGN es un mecanismo útil para sancionar a quienes no cumplen de manera idónea con sus deberes y obligaciones, mientras que 32 consideran que el proceso no propicia el castigo o sanción. La distribución de los datos se muestra en el Gráfico 22, presentado a continuación:

Gráfico 21. Resultados pregunta 10



Este resultado evidencia que, de acuerdo a la consideración de la mayoría de los funcionarios encuestados la rendición de cuentas llevada a cabo en la CGN no está cumpliendo a cabalidad con una (1) de sus dos (2) dimensiones básicas, la cual tiene que ver con el *enforcement*, es decir, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

Así, de la encuesta aplicada es posible establecer algunas relaciones que llevan a extraer las siguientes conclusiones:

- A.** Pese a que los funcionarios de la CGN dicen tener conocimiento del proceso de rendición de cuentas al interior de la Entidad, se evidencia que dicho conocimiento es superficial y no considera el análisis exhaustivo de algunos detalles o especificidades de los informes de rendición de cuentas. El hecho de examinar a fondo los informes, implicaría darse cuenta de las fallas o anomalías no solo en la presentación de la información, sino también, en el contenido que se reporta a la ciudadanía año a año, el cual, actualmente, no abre paso a una transparencia traslúcida y presenta limitantes para el estudio, la comprensión y la comparabilidad por parte de algún interesado.

- B.** En concordancia con lo anterior, aun cuando es evidente que los funcionarios no poseen un conocimiento especializado acerca del proceso de rendición de cuentas que adelanta la CGN, estos expresan su satisfacción con el mismo, lo cual denota tres (3) aspectos importantes: en primer lugar, es posible que los empleados tengan como único referente del proceso, las audiencias de rendición de cuentas, las cuales brindan la sensación de un conocimiento amplio de los aspectos trascendentales de la Entidad durante un determinado periodo de tiempo, y por tanto, satisfacen las necesidades de información de los individuos. En segundo lugar, cabe la posibilidad de que, en un ambiente complejo, azotado por la corrupción (Transparencia por Colombia, 2017) como en el que se desarrolla la Entidad, sus funcionarios llenen sus expectativas de información con los mecanismos provistos por la CGN o se conformen con la información que, de una u otra forma, se les proporciona. Y, en tercer lugar, aceptando el error muestral que conlleva la aplicación de los instrumentos de recolección de datos, es factible que los funcionarios se encuentren poco interesados en evaluar su nivel de satisfacción o inconformidad con el proceso de rendición de cuentas, pues persiste el problema de que siguen considerando que la rendición de cuentas es un atributo de las instituciones y no de los ciudadanos que, en su mayoría, sienten que las autoridades no los representan (Red por la Rendición de Cuentas, 2012).

Estos aspectos se fortalecen además si se tiene en cuenta que no hay un consenso acerca la calidad del proceso de rendición de cuentas, merodeando las calificaciones de bueno y regular, sin ser posible concretar una posición. De manera que, queda la inquietud de si, ¿es posible que los funcionarios se sientan satisfechos con un proceso que catalogan como regular?

- C.** Los funcionarios de la CGN no tienen claridad respecto a la diferencia entre rendición de cuentas y transparencia, y consideran que son conceptos sinónimos y que, por tanto, se pueden usar de manera indistinta. Esto muestra un desconocimiento no solo del proceso que se mencionó anteriormente, sino también del significado e implicación de la transparencia, como un pilar de las sociedades democráticas y un mecanismo necesario en la lucha contra la corrupción. De esta manera, además de no reconocerse los fundamentos teóricos y las bases conceptuales de la rendición de cuentas, no existe un consenso entre sus funcionarios acerca de si el proceso se lleva a cabo de manera idónea, y se dice, además, que este no propicia la sanción a quienes no cumplen de manera correcta con sus deberes y obligaciones, lo cual es preocupante, si se recuerda que, según Schedler (2008), la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos, es uno de los elementos fundamentales de lo que se conoce como rendición de cuentas.
- D.** Existe un acuerdo generalizado entre los funcionarios de la Entidad, de la necesidad e importancia de establecer un formato o plantilla para la elaboración del informe de rendición de cuentas de la CGN, lo cual, se cree es de vital importancia para superar las fallas y debilidades que actualmente se tienen en la información que se muestra a la comunidad por medio de la página *web*. El modelo que se desarrolla en el acápite siguiente es una contribución a los trabajos y esfuerzos que se puedan estar emprendiendo y desarrollando en pro de mejorar la rendición de cuentas en las entidades del sector hacienda, entendiendo que esto es un asunto trascendental para el progreso de la democracia, dadas las funciones de coordinación de la política macroeconómica, definición, formulación y ejecución de la política fiscal, incidencia en los sectores económicos, gubernamentales y políticos, y gestión de los recursos públicos de la Nación, desde la perspectiva presupuestal y financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018), que se les han encargado a estas.

7. Modelo de rendición de cuentas para la mejora de la transparencia en las entidades del sector hacienda colombiano

Este acápite presenta el modelo de rendición de cuentas propuesto para las entidades del sector hacienda colombiano, el cual pretende mejorar los niveles de transparencia de dichas entidades. Para la formulación de este modelo se tuvieron en cuenta los postulados teóricos expuestos a lo largo del trabajo, especialmente lo que respecta a la dimensión política de la rendición de cuentas que se sustenta en los elementos fundamentales de información, justificación y castigo; las conclusiones del análisis de los informes de rendición de cuentas de la CGN, por ser esta una entidad representativa del sector, que puede dar luces acerca de su funcionamiento –aunque no de manera exhaustiva-; los resultados expuestos en el acápite anterior y lo planteado en el Manual Único de Rendición de Cuentas, versión 2 – el cual vienen aplicando las entidades del sector hacienda- intentando con ello, hacer cambios convenientes bajo el enfoque incremental.

Dicho enfoque implica que, por medio de pasos pequeños que toman en consideración las secuencias, hechos o evidencias pasadas, se hacen avances significativos para la resolución de conflictos, los cuales, lejos de romper con lo hasta ahora establecido, permiten retroceder para ajustar posibles contingencias y seguir progresando sobre una base mejorada (Lindblom, 1959; 1979).

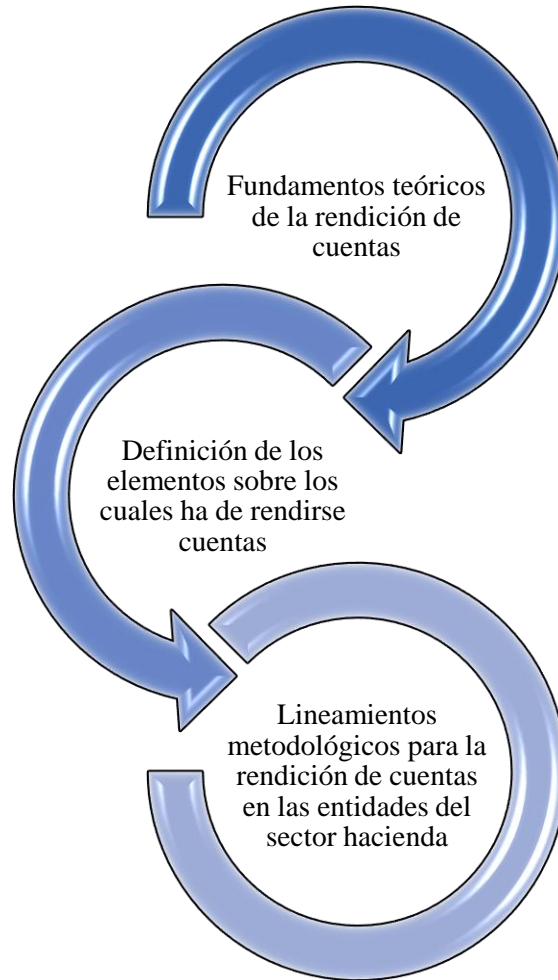
Con esto, se materializa el objetivo de: *plantear un modelo de rendición de cuentas social que contribuya a la mejora de la transparencia clara en las entidades del sector hacienda colombiano.*

7.1. Alcance del modelo

El presente modelo, muestra los contenidos conceptuales y metodológicos con los lineamientos mínimos necesarios para adelantar las diferentes etapas del proceso de rendición de cuentas. Además, con este se busca que, tanto las entidades como los servidores públicos adelanten acciones concretas que se conviertan en instrumentos de participación ciudadana, control social, transparencia y lucha contra la corrupción.

Se trabajan los conceptos de rendición de cuentas y transparencia de la manera como han sido definidos y tratados a lo largo del documento, resaltando que, la correcta ejecución de un proceso de rendición de cuentas es el presupuesto fundamental para la existencia de la transparencia. El gráfico 23 ilustra el proceso que se sigue a continuación:

Gráfico 22. Proceso para la definición del modelo



Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, el modelo genera un valioso aporte para las entidades del sector hacienda de Colombia, toda vez que los funcionarios podrían ver en éste, un conjunto de prácticas y pautas que conduzcan a una mayor claridad sobre las acciones a emprender para que dicho proceso cumpla

su cometido y permita mostrar de mejor manera las acciones ejecutadas y por desarrollar por parte de los gobiernos, brindando así confianza y seguridad a la ciudadanía y demás *stakeholders*.

Los aspectos teóricos relacionados con el proceso de rendición de cuentas, y relevantes para la definición del presente modelo se plantean en el acápite 3. Rendición de cuentas: Revisión teórica y evolución histórica, de este documento.

7.2. Definición de los elementos sobre los cuales ha de rendirse cuentas

Las entidades del sector hacienda presentarán información a la comunidad, como mínimo, de los siguientes temas:

7.2.1. Información general

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Misión, visión, objetivos y valores:** La entidad dará a conocer esta información, así como toda aquella que pueda contribuir al mejor conocimiento y entendimiento de los ciudadanos, acerca del objeto social de la misma. Adicionalmente mencionará cómo está conformada su planta de personal y si se trata de una entidad adscrita o vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- **Diagnóstico:** La entidad elaborará un diagnóstico de su situación actual, por medio de un análisis DOFA.

7.2.2. Presupuesto

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Programación y ejecución presupuestal:** La entidad dará a conocer el presupuesto de ingresos asignado tanto para la vigencia actual como para la inmediatamente anterior,

detallando el porcentaje de incremento o decremento, y los efectos directos de estos cambios para ella. Así mismo, mostrará el porcentaje de recursos ejecutados en la vigencia.

También se expondrá el presupuesto de gastos en las partidas de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, apropiado para la vigencia actual y la inmediatamente anterior, detallando el porcentaje de incremento o decremento, y las razones que lo sustentan. De igual manera, mostrará el porcentaje de recursos destinados al pago de obligaciones o compromisos en la vigencia.

- **Proyectos de inversión:** La entidad informará acerca de los proyectos de inversión para la vigencia, por medio de una tabla que relacione el proyecto específico, el valor asignado y sus responsables.

7.2.3. Contratación

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Procesos contractuales:** La entidad presentará una lista exhaustiva de los procesos de contratación adelantados durante la vigencia, clasificándolos de acuerdo con su objeto y presentando totales de conformidad con dicha clasificación. La lista también contendrá el estado actual de los contratos.
- **Gestión contractual:** La entidad presentará una lista exhaustiva de los procesos cerrados al finalizar el año correspondiente, mostrando su objeto y monto. Así mismo, dará a conocer el porcentaje de variación de dicha cifra con respecto al año inmediatamente anterior.

7.2.4. Cumplimiento de metas

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Planes de acción:** La entidad detallará los proyectos de inversión que se pretenden adelantar durante la vigencia, dando a conocer sus objetivos, estrategias, metas, responsables y planes de adquisiciones asociados.

- **Programas y proyectos en curso:** La entidad presentará una lista exhaustiva, en orden cronológico, de los proyectos que se vienen ejecutando a la fecha, detallando su porcentaje de avance, su ejecución presupuestal, sus responsables, y los posibles hitos en su realización.
- **Programas y proyecto finalizados:** La entidad presentará una lista exhaustiva, en orden cronológico, de los proyectos finalizados a la fecha, detallando la ejecución presupuestal, comparando lo efectivamente realizado con lo planeado y sus responsables; esto se presentará en términos porcentuales.

7.2.5. Gestión misional y de gobierno

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Indicadores y metas de gobierno:** La entidad indicará el avance porcentual en los proyectos de sus áreas misionales, así como la contribución de dichos proyectos a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

7.2.6. Gestión administrativa

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Gestión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG):** La entidad mostrará el grado de avance, en términos porcentuales, de las Políticas de Desarrollo Administrativo del MIPG.
- **Gestión de las áreas funcionales:** La entidad expondrá, por medio de gráficos o tablas que faciliten la síntesis y comprensión por parte de los ciudadanos, el desarrollo porcentual de los planes y proyectos correspondiente a cada una de las áreas funcionales que conforman la entidad, así como los hitos o situaciones que impidieron su efectiva ejecución.
- **Gestión del cambio:** La entidad detallará las estrategias empleadas para hacer frente ante situaciones y contingencias que afectan el *statu quo*.
- **Transparencia y atención al ciudadano:** La entidad incluirá una sección que muestre las acciones emprendidas en favor de la transparencia y el acceso a la información pública. De

igual forma, se expondrán las estrategias de participación y servicio al ciudadano, con su respectivo avance en términos porcentuales.

- **Metas e indicadores de gestión:** La entidad dará a conocer, de acuerdo con su planeación estratégica, las metas alcanzadas, así como sus indicadores de gestión y/o desempeño. Esto lo hará mediante un *Balanced Scorecard*, presentando los datos en términos porcentuales.
- **Informes de los entes de control y vigilancia:** La entidad dará a conocer los organismos que vigilan sus operaciones, así como los mecanismos de control existentes dispuestos para ello. Expondrá el dictamen a los informes, emitido por los entes de control y vigilancia, y en caso de no ser positivo, mostrará las causas a las que se atribuye la calificación, así como el plan de acción para superar las deficiencias.

7.2.7. Gestión financiera

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Estados financieros:** La entidad presentará un Balance General y un Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, comparados, con corte al 31 de diciembre de la vigencia que corresponda.

7.2.8. Gestión del talento humano

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Plan Estratégico de Recursos Humanos:** La entidad expondrá de manera breve y concisa los principales aspectos de su Plan Estratégico de Recursos Humanos. Para esto utilizará una matriz que relacione dichas actividades con el valor que se espera incurrir en su realización.
- **Plan Anual de Vacantes:** La entidad informará los cargos de carrera administrativa que se encuentran disponibles para la vigencia. Esto lo hará por medio de una tabla que muestre las vacantes y sus requisitos.

- **Directorio:** La entidad expondrá, por medio de una tabla, las líneas de contacto directo con funcionarios que pueden contribuir en la solución de dudas e inconvenientes, los nombres de estos, el área al cual pertenecen y su cargo.
- **Actividades de bienestar e incentivos:** La entidad dará a conocer las actividades realizadas en la vigencia, destinadas a satisfacer las necesidades de esparcimiento y desarrollo de su personal, para lo cual, expondrá, por medio de una tabla, la actividad de que se trate, el proveedor u organizador del evento y el monto total ejecutado en ello.
- **Capacitación:** La entidad dará a conocer las actividades realizadas en la vigencia, destinadas a capacitar, actualizar y brindar habilidades adicionales al personal; para esto, expondrá, por medio de una tabla, la actividad de que se trate, el proveedor u organizador del evento y el monto total ejecutado en ello.
- **Cambios en la planta de personal:** La entidad informará los cambios en el personal por cada área, analizando las causas de dichos cambios y los efectos o consecuencias -positivas o negativas- que estos han traído al desarrollo de la entidad.

7.2.9. Impactos de la gestión

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Cambios en el sector o en la población beneficiaria:** La entidad expondrá, a partir del análisis DOFA realizado, las debilidades y amenazas que se han materializado respecto a la población atendida en el sector específico.

7.2.10. Eficiencia administrativa

Deben tratarse los siguientes temas:

- **Gestión de la calidad:** La entidad informará acerca de las acciones emprendidas para la consecución de las certificaciones de calidad, así como de los planes de mejoramiento que surjan a raíz de ellas.

- **Estrategia cero-papel:** La entidad dará a conocer el avance en la estrategia cero-papel, para la vigencia. Presentará el dato comparativo con el año inmediatamente anterior.
- **Gestión de trámites:** La entidad dará a conocer la cantidad de trámites realizados durante la vigencia en comparación con las resueltas el año inmediatamente anterior.
- **Racionalización de trámites:** La entidad dará a conocer las estrategias emprendidas para facilitar y reducir el tiempo de trámite por parte de los usuarios. De igual manera, informará el impacto porcentual de dichas estrategias.
- **Modernización institucional:** La entidad dará a conocer las estrategias emprendidas para su modernización, en términos de las tecnologías implementadas y la capacitación para su uso.
- **Planes de mejora:** La entidad presentará los planes de mejoramiento a partir de los múltiples requerimientos: informes de los organismos de control, peticiones, quejas y sugerencias (PQRS) y resultados de las audiencias de rendición de cuentas. Para esto, elaborará una matriz que relacione dichos requerimientos con las acciones específicas para mejorar.

Las tablas 21 y 22 que se presentan a continuación, resumen estos elementos:

Tabla 21. Resumen de los elementos sobre los cuales ha de rendirse cuentas I

Tema	Aspecto	Contenido / Herramienta
Información general	Misión, visión, objetivos y valores	Descripción de estos criterios.
	Diagnóstico	Descripción detallada de las principales debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas / Análisis DOFA.
Presupuesto	Programación y ejecución presupuestal	Descripción del presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia actual y la anterior / Cálculo porcentual de la variación.
	Proyectos de inversión	Descripción de los proyectos de inversión, su valor y sus responsables / Matriz.
Contratación	Procesos contractuales	Descripción de los procesos contractuales clasificados de acuerdo con su objeto, su valor y su estado actual / Matriz.
	Gestión contractual	Descripción de los procesos contractuales cerrados en la vigencia, y análisis de la variación con respecto al año anterior / Matriz y cálculo porcentual de la variación.
Cumplimiento de metas	Planes de acción	Descripción de los proyectos de inversión que se adelantarán durante la vigencia, sus objetivos, estrategias, metas, responsables y planes de adquisiciones asociados / Matriz.
	Programas y proyectos en curso	Descripción de los programas y proyectos en curso, su ejecución presupuestal, sus responsables y los hitos en su ejecución / Listado en orden cronológico y cálculo de avance porcentual.
	Programas y proyectos finalizados	Descripción de los programas y proyectos finalizados en la vigencia, su ejecución presupuestal, la comparación ejecutado vs planeado y sus responsables / Listado y cálculo de avance y variación porcentual.
Gestión misional y de gobierno	Indicadores y metas de gobierno	Descripción de los proyectos de las áreas misionales, su avance y su contribución al PND / Matriz y cálculo de variación porcentual.
Gestión administrativa	Gestión del MIPG	Descripción de las Políticas de Desarrollo Administrativo del MIPG y su grado de avance / Matriz y cálculo de variación porcentual
	Gestión de las áreas funcionales	Descripción de los planes y proyectos de las áreas funcionales, su grado de avance y los hitos en su ejecución / Cálculo porcentual y gráficos o tablas.
	Gestión del cambio	Descripción de las estrategias de gestión del cambio.
	Transparencia y atención al ciudadano	Descripción de las acciones emprendidas en favor de la transparencia y el acceso a la información pública, y de las estrategias de participación y servicio al ciudadano, y su avance / Cálculo porcentual.
	Metas e indicadores de gestión	Descripción de las metas alcanzadas y sus indicadores de gestión y/o desempeño / <i>Balanced Scorecard</i> .
	Informes de los entes de control y vigilancia	Descripción de los organismos que vigilan las operaciones, los mecanismos de control y el dictamen de los informes de control.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 22. Resumen de los elementos sobre los cuales ha de rendirse cuentas II

Tema	Aspecto	Contenido / Herramienta
Gestión financiera	Estados financieros	Descripción de la situación financiera / Balance General y Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, comparados.
Gestión del talento humano	Plan Estratégico de Recursos Humanos	Descripción del Plan Estratégico de Recursos Humanos / Matriz.
	Plan Anual de Vacantes	Descripción de los cargos de carrera administrativa disponibles para la vigencia y sus requisitos / Matriz.
	Directorio	Descripción de las líneas de contacto directo con funcionarios / Matriz.
	Actividades de bienestar e incentivos	Descripción de las actividades realizadas en la vigencia, su proveedor y su valor / Matriz.
	Capacitación	Descripción de las actividades realizadas en la vigencia, su proveedor y su valor / Matriz.
	Cambios en la planta de personal	Descripción de los cambios en el personal por cada área, sus causas y consecuencias.
Impactos de la gestión	Cambios en el sector o en la población beneficiaria	Descripción de las debilidades y amenazas materializadas en la población atendida del sector.
Eficiencia administrativa	Gestión de la calidad	Descripción de las acciones para la consecución de las certificaciones de calidad y de los planes de mejoramiento.
	Estrategia “Cero Papel”	Descripción del avance en la estrategia “Cero Papel” / Cálculo de avance porcentual.
	Gestión de trámites	Descripción de la cantidad de trámites realizados en la vigencia actual y la anterior / Cálculo de variación porcentual.
	Racionalización de trámites	Descripción de las estrategias para facilitar y reducir el tiempo de trámite y su impacto / Cálculo de impacto en términos porcentuales.
	Modernización institucional	Descripción de las estrategias para modernizar la entidad
	Planes de mejora	Descripción de los planes de mejoramiento y las acciones en curso / Matriz

Fuente: Elaboración propia

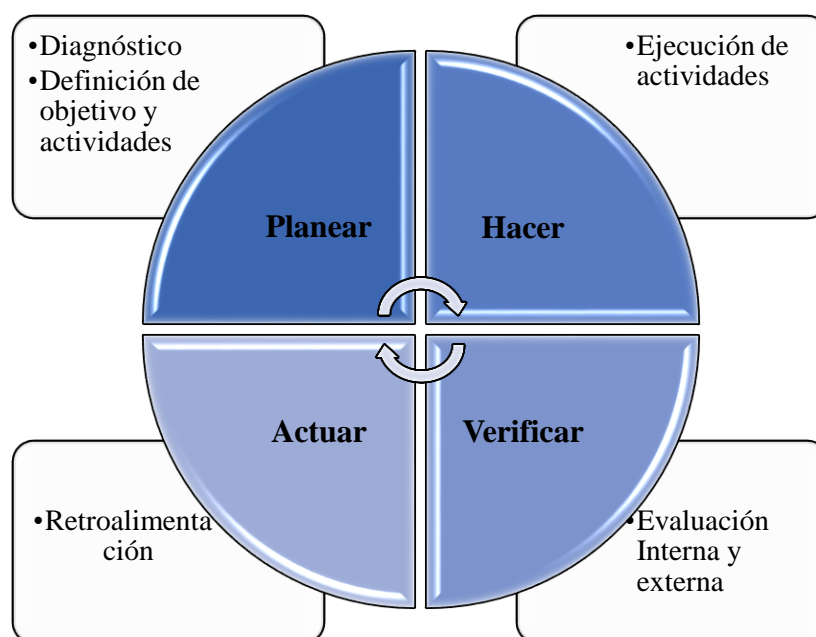
7.3. Metodología para la elaboración y aplicación de la estrategia de rendición de cuentas

En el presente apartado se establecen los lineamientos para elaborar y presentar la estrategia de rendición de cuentas en las entidades del sector hacienda, los cuales se basan en el ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar):

- Diagnóstico del proceso de rendición de cuentas de la entidad
- Definición del objetivo y de las actividades asociadas para cumplirlo, de acuerdo con las dimensiones del proceso de rendición de cuentas (información, justificación y castigo)
- Ejecución de actividades planeadas
- Evaluación del proceso de rendición de cuentas
- Retroalimentación

Dichos lineamientos -en relación con la etapa del ciclo PHVA a la que pertenecen-, se detallan a continuación, en el Gráfico 24:

Gráfico 23. Ciclo PHVA para la elaboración y aplicación de la estrategia de rendición de cuentas

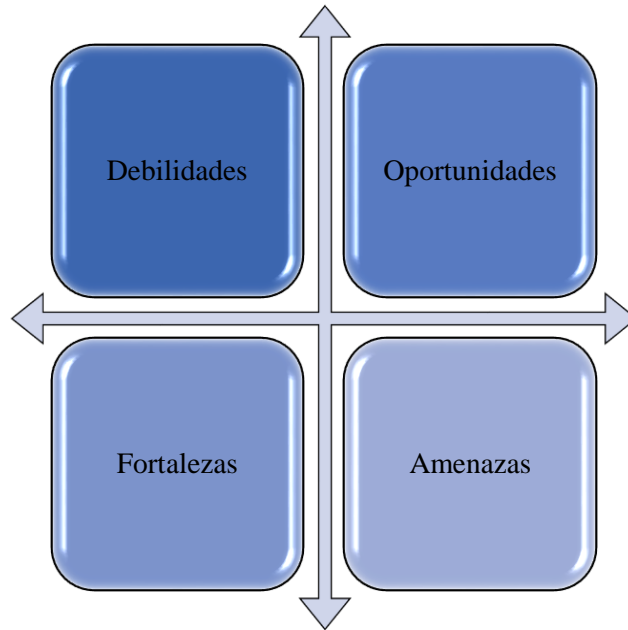


Fuente: Elaboración propia

7.3.1. Diagnóstico del proceso de rendición de cuentas de la entidad

En este apartado, se trata de identificar el estado actual del proceso de rendición de cuentas llevado a cabo al interior de la entidad. Para ello se elaborará un análisis DOFA de la manera como se muestra a continuación, en el Gráfico 25:

Gráfico 24. Análisis DOFA para diagnóstico



Fuente: Elaboración propia

Para la definición de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos, ubicándolos en el cuadrante que corresponda de acuerdo con la situación particular de la entidad:

- Funcionamiento y eficacia de las dimensiones de la rendición de cuentas (información, justificación y castigo), y de las herramientas utilizadas por cada una de estas.
- Relación con los diversos actores involucrados en la rendición de cuentas (ciudadanos, usuarios, grupos de interés, etc.).
- Desarrollo del MIPG, como instrumento de articulación y reporte de la planeación, y manejo y funcionamiento del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG).
- Aplicación de herramientas y mecanismos para agilización de trámites
- Implementación, desarrollo y manejo de tecnologías de información y comunicación de vanguardia, y contribución con el desarrollo del objeto de la entidad.
- Efectividad de los canales de comunicación (redes sociales, correo electrónico, teléfono, etc.) y de los mecanismos de interacción con los ciudadanos.

- Percepción de confianza que tienen los usuarios respecto a los servicios prestados por la entidad.
- Calidad de los servicios prestados por la entidad.
- Calidad de la información producida por la entidad y seguimiento a los principios de la estrategia Gobierno en Línea.
- Interoperabilidad de los sistemas de la entidad.
- Funcionamiento del proceso de gestión documental y el modelo de datos abiertos.
- Capacidad operativa de la entidad en términos de recursos físicos, financieros, tecnológicos y humanos.
- Pertinencia, funcionalidad, disponibilidad y confiabilidad de los datos reportados por la entidad.
- Cambios en el marco regulatorio del sector.
- Necesidades de recursos para implementar nuevas acciones de rendición de cuentas.

La lista anterior enuncia el contenido mínimo del análisis, no obstante, dado que no es taxativa, la entidad podrá incluir todo aquello que considere necesario a efectos de que el diagnóstico del proceso de rendición de cuentas sea más certero y fiable.

Adicional, a la elaboración del análisis DOFA, es importante que la entidad presente una descripción crítica cuantitativa y cualitativa del funcionamiento de las dimensiones de la rendición de cuentas (información, justificación y castigo) y de cada uno de los aspectos allí enunciados.

7.3.2. Definición del objetivo y de las actividades asociadas para cumplirlo, de acuerdo con las dimensiones del proceso de rendición de cuentas

En este apartado se define el objetivo de la estrategia de rendición de cuentas y un conjunto de acciones que contribuyen a su consecución. Las acciones aquí definidas deben estar basadas en las dimensiones del proceso de rendición de cuentas: información, justificación y castigo.

7.3.2.1. Definición del objetivo de la rendición de cuentas

Cada entidad deberá definir el objetivo que pretende alcanzar con la estrategia de rendición de cuentas a elaborar, el cual debe estar orientado a cubrir las deficiencias definidas en el diagnóstico y/o a consolidar los procesos y actividades que se vienen desarrollando de manera adecuada y eficaz. Este objetivo, a su vez, será la base para la definición de las actividades a realizar, en consonancia con cada una de las dimensiones planteadas, las cuales se exponen a continuación. No obstante, debe considerarse que lo aquí expuesto son solo alternativas de acción, por lo que, la entidad podrá hacer uso de otras que resulten innovadoras, útiles y adecuadas para el logro del objetivo propuesto.

7.3.2.2. Actividades en la dimensión de información

En este punto, se establecen un conjunto de acciones en pro de la disponibilidad y difusión de datos, información y documentos que resulten comprensibles, actualizados, oportunos y completos para los usuarios de las entidades del sector hacienda y demás *stakeholder*. Dicha información debe propender por la garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Para la dimensión de información, la entidad seguirá el siguiente proceso:

A. Planificación de la información a transmitir, su forma de presentación y el canal de transmisión: De acuerdo a la información que la entidad requiera transmitir, establecerá el formato en que resulte más adecuado hacerlo, esto es:

- Informe de gestión y de ejecución presupuestal
- *Podcast* o videos institucionales
- Documentos informativos físicos o virtuales
- Comunicados de prensa
- Reportes de situaciones
- Avisos informativos

Así mismo, determinará los canales que faciliten dicha difusión, como son:

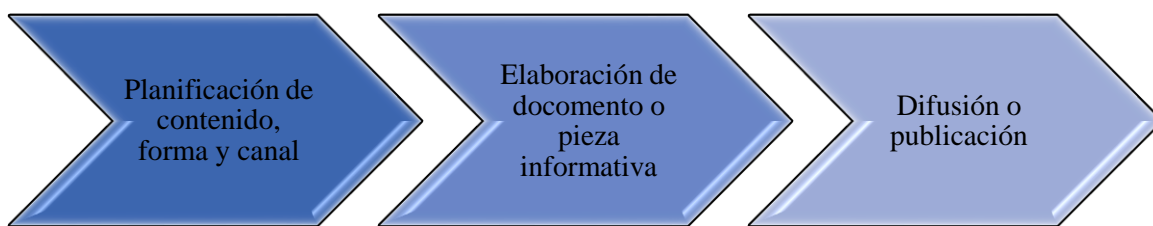
- Sitios virtuales en Internet de actualización permanente
- Plataformas virtuales
- Medios de comunicación masiva (radio, televisión, periódicos o revistas nacionales de alta circulación, etc.)
- Anuncios en exteriores (vallas, volantes, afiches, perifoneo, etc.)
- Redes sociales
- Reuniones informativas virtuales y presenciales

B. Elaboración del documento o pieza informativa: Con base en la definición anterior, la entidad procederá a la elaboración de los formatos establecidos, lo cuales a su vez deben pasar por un proceso de revisión exhaustivo, que mitigue errores tanto de forma como de fondo.

C. Difusión o publicación: Tras la revisión surtida a los documentos elaborados o la información procesada, la entidad procederá a hacerla pública, por medio de los canales de difusión que haya elegido para ello.

El proceso anterior, se resumen en el Gráfico 26, que se presenta a continuación:

Gráfico 25. Proceso para la dimensión de información



Fuente: Elaboración propia

En este punto es importante resaltar que la entidad debe propenden por:

- Implementar nuevas estrategias de comunicación a través de medios, ya sea tradicionales o de aquellos que hacen uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), los cuales faciliten el acceso y entendimiento de diversos actores y comunidades.
- Establecer mecanismos menos impersonales que permitan un mayor acercamiento a la ciudadanía y propicien la participación, la interacción, la transacción, e incluso, la interoperabilidad. Para esto, podría pensarse en estrategias de *machine learning*, por medio de las cuales, además, se puedan comunicar novedades de la entidad de manera rápida, directa y oportuna a los ciudadanos.
- Definir mecanismos de seguimiento, ya sea por medio de respuestas automáticas, interacción vía chat, o cualquier otro medio factible en términos del presupuesto asignado.
- Continuar trabajando en la capacitación respecto a los principios del lenguaje claro, de modo que la información que se genera sea de mayor utilidad para ciudadanos comunes, que, en muchas ocasiones, desconocen el vocabulario de la jerga política.
- Propiciar la utilización de planeadores y calendarios para que la información se elabore oportunamente, de manera que sea entregada a la ciudadanía en los plazos convenientes, facilitando el acceso antes de que esta pierda su vigencia o valor.

7.4.2.3. Actividades en la dimensión de justificación

En esta parte, se definen las acciones para que las entidades del sector hacienda, tras brindar información, expliquen, den justificación de la gestión pública y respondan a las inquietudes de los ciudadanos frente a sus acciones y decisiones. Las actividades asociadas a esta dimensión pueden darse de manera presencial, por medio de segmentaciones o grupos focales, o virtual, mediante el uso de las TIC.

Para cumplir con eso la entidad deberá:

- Promover la participación de organizaciones, actores representativos de diferentes sectores de la sociedad y de la ciudadanía en general en los eventos y reuniones de rendición de cuentas.
- Promover la participación de las veedurías ciudadanas en los procesos de rendición de cuentas.

- Convocar con la debida anticipación (de 15 a 30 días) a los actores identificados, que pudieran contribuir en la mejora del proceso de rendición de cuentas. Para ello, se utilizará el canal que se considere expedito, sin dejar de lado, un canal alternativo que garantice la entrega de la información al interesado. Así mismo, se informará con anticipación, la metodología de participación.
- Tomar en consideración las restricciones de tiempo y otras particularidades de los interesados y participantes, al momento de decidir el medio y la forma en que se realizarán las rendiciones de cuentas. Aquí también se debe considerar el tiempo de respuesta estimado por parte de los servidores públicos.
- Fomentar la realización de reuniones no solo informativas, sino también consultivas, donde se de apertura a todos los actores de la ciudadanía para que puedan expresar sus opiniones e inquietudes en un entorno ameno, libre de tensiones y represalias.
- Considerar la participación en las reuniones de rendición de cuentas de un defensor del ciudadano y, por lo menos, un delegado de otros sectores de la sociedad, entre los que se cuentan la academia.
- Incentivar el uso de las TIC para que la información proporcionada pueda: llegar a mayor número de agentes sociales, almacenarse y archivar por largos periodos y estar disponible a efectos de análisis y comparaciones.

De modo que, a efectos de justificar las acciones realizadas y las decisiones tomadas, la entidad puede optar por la realización de alguno de los siguientes eventos, de manera presencial o virtual, u otros diferentes si se consideran más útiles y adecuados para lograr el cometido:

- Foros
- Ferias de gestión o transparencia
- Audiencias pública abiertas y participativas
- Grupos focales
- Reuniones zonales
- Mesas de diálogo
- Encuentros regionales
- Asambleas comunitarias

- Observatorios ciudadanos
- Consejos de participación ciudadana
- Entrevistas con actores

7.4.2.4. Actividades en la dimensión de castigo

En esta parte, se describen las acciones o prácticas, orientadas tanto a los servidores públicos como a los ciudadanos, que deben llevarse a cabo cuando se evidencien fallas o falencias en el proceso de rendición de cuentas. No obstante, pese a que el término castigo tiene una connotación negativa, en este apartado también debe contemplarse el otorgamiento de incentivos positivos, cuyo fin es reforzar comportamientos correctos respecto a la rendición de cuentas, e interiorizar la adecuada forma de adelantarla.

Entre las acciones de castigo que la entidad podría aplicar, se tiene:

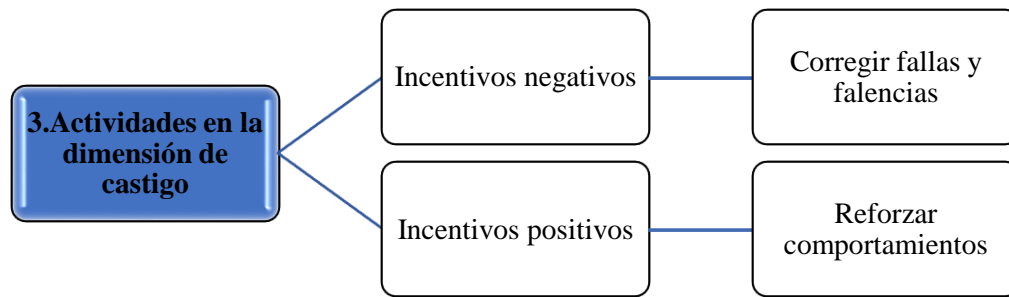
- Espacios de capacitación sobre rendición de cuentas para servidores públicos y ciudadanos, lo cual se constituye como un comparendo educativo
- Llamados de atención ante faltas leves en la ejecución del proceso de rendición de cuentas.
- Denuncia a funcionarios públicos que cometan fallas en la ejecución del proceso de rendición de cuentas, ante la cabeza máxima de la entidad.

Por su parte, las acciones de incentivos pueden ser:

- Espacios de capacitación sobre rendición de cuentas para servidores públicos y ciudadanos, como mecanismo de refuerzo.
- Concursos de conocimiento acerca de rendición de cuentas y transparencia al interior de la entidad

A fin de aclarar las actividades que integra la dimensión de castigo, se presenta a continuación el Gráfico 27:

Gráfico 26. Actividades en la dimensión de castigo



Fuente: Elaboración propia

7.4.3. Ejecución de actividades planeadas

Previo a la ejecución de las actividades que la entidad elija llevar a cabo, de acuerdo a lo mencionado en el paso anterior, esta establecerá un cronograma de actividades, de tal suerte que se cumplan en tiempo y forma, dichas actividades. Así pues, de acuerdo a las fechas fijadas, se adelantarán las actividades que, en suma, permitirán alcanzar el objetivo planteado por la entidad.

Es importante resaltar que la ejecución de las actividades aquí definidas, debe armonizarse con las actividades previstas para el desarrollo del MIPG.

7.4.4. Evaluación del proceso de rendición de cuentas

En este apartado se detallan las acciones a seguir para la evaluación del proceso de rendición de cuentas en su conjunto. De este modo, la entidad deberá adelantar:

- Evaluación de las actividades emprendidas por cada una de las dimensiones de la rendición de cuentas (información, justificación y castigo)
- Evaluación de la estrategia de rendición de cuentas implementada.
- Informe general de rendición de cuentas
- Dictamen de evaluaciones externas

Los resultados obtenidos, se compilarán en un documento memoria que se dispondrá para conocimiento de la ciudadanía en general, y que se constituirá como la base para la evaluación del proceso de rendición de cuentas de la entidad.

Entonces, la evaluación obtenida se registrará en un documento oficial, que también se expondrá para conocimiento público. Este documento debe publicarse en la página *web* de la entidad, como máximo el último día de la vigencia a la cual corresponda, junto con un plan de mejoramiento que vislumbre el compromiso de la entidad por superar las situaciones y condiciones que limitan el correcto proceder de la rendición de cuentas

Adicionalmente, como parte de la evaluación, la entidad capturará la información de avance y resultados de la estrategia de rendición de cuentas en el FURAG, el cual elabora un Índice de Rendición de Cuentas, cuyo puntaje es el reflejo del cumplimiento de las directrices establecidas en el Modelo de Rendición de Cuentas.

Finalmente, cabe resaltar que la evaluación del proceso de rendición de cuentas también debe contemplar los siguientes aspectos:

- Periodicidad y oportunidad de la información presentada de acuerdo con las necesidades y requerimientos de los interesados.
- Nivel de participación ciudadana, lo cual atiende a la diversidad de los actores involucrados en el proceso de rendición de cuentas.
- Análisis e interiorización de los aportes recibidos por parte de la ciudadanía, y utilización para la mejora del proceso de rendición de cuentas.

7.4.5. Retroalimentación

A partir de los acuerdos, propuestas y resultados que resulten del paso anterior, la entidad elaborará un documento de lecciones aprendidas, en lenguaje claro y conciso, que permita la comprensión por parte de todos los interesados. Tal documento, será la base para el inicio del proceso de

rendición de cuentas en la vigencia siguiente, de modo que, se impida a la entidad incurrir en errores y fallas del pasado.

Conclusiones

Los graves problemas de corrupción que caracterizan las sociedades contemporáneas, además de ser el reflejo de una serie de problemas estructurales que las aquejan, son, sin duda, una muestra de la falta de transparencia y de las falencias en los procesos de rendición de cuentas, como elemento fundamental para la transmisión de información a la ciudadanía, la proporción de explicaciones respecto a las acciones y decisiones de los entes del gobierno y de la administración pública, y la posibilidad de imponer sanciones u otorgar incentivos ante determinados comportamientos. El presente trabajo corroboró esta situación no solo a través del análisis conceptual, sino también, por medio del estudio exhaustivo a los informes de rendición de cuentas de la CGN, mediante lo cual se llegó a la conclusión de que, en particular, la Entidad estudiada, requiere de un modelo de rendición de cuentas que se adapte y responda a las necesidades y requerimientos de información de los *stakeholders*, de tal manera que se propicie una mejora en la transparencia.

La misma conclusión podría extrapolarse a las demás entidades del sector hacienda, no obstante, resulta pertinente que se analicen sus características de manera aislada y cuidadosa, por ser este un sector diverso, que goza de entidades con un amplio catálogo de actividades.

Así pues, el modelo aquí propuesto, respondiendo a los resultados arrojados por las encuestas aplicadas en la CGN -según los cuales los funcionarios no poseen un conocimiento especializado acerca del proceso de rendición de cuentas que se adelanta en la Entidad, no hay un consenso acerca de la calidad de dicho proceso y no se tiene claridad respecto a la diferencia entre rendición de cuentas y transparencia-, se dividió en cuatro (4) apartados a saber: en un primer apartado, se dio a conocer el alcance, resaltando que lo propuesto está dirigido a las entidades del sector hacienda, como se mencionó desde la definición de los objetivos. En el segundo apartado, que trata acerca de los fundamentos teóricos de la rendición de cuentas, se hizo la remisión al tercer acápite del trabajo que abarca lo concerniente a la revisión teórica y la evolución histórica de la rendición de cuentas; esperando que con esta inclusión los funcionarios públicos de las entidades del sector mencionado, y otros interesados, puedan tener mayor claridad acerca de lo que

comprende e implica un proceso de rendición de cuentas, de su diferencia con la transparencia y sobre todo, de sus dimensiones, que llevan a comprender que un proceso de rendición de cuentas va mucho más allá del acto de justificar por medio de audiencias públicas. Es decir, comprende también las actividades asociadas con la difusión de información, la participación de los diversos actores sociales y la imposición de incentivos positivos o negativos, por parte de quienes tienen la autoridad para ello.

En un tercer apartado, se expusieron los elementos sobre los cuales deben rendir cuentas las entidades del sector hacienda, definiendo con ello los temas, los aspectos, los contenidos y las herramientas que han de utilizar, lo cual es relevante si se tiene en cuenta que la falta de comparabilidad y la dificultad en el análisis de los informes de rendición, -que se evidenció al realizar el proceso como parte de los objetivos de este trabajo-, muchas veces se debe a la poca homogeneidad en la presentación de la información. Adicional a ello, el hecho de mostrar las herramientas por medio de las cuales las entidades pueden llevar a cabo la modelación de los datos y el acomodo de la información, contribuye a la mejora de la calidad de la misma y facilita el trabajo. En esta tarea de simplificar y facilitar el trabajo para los funcionarios públicos encargados del proceso de rendición de cuentas, también se presentó una tabla resumen que resulta ser una muy buena guía para realizar el proceso.

Por último, en el cuarto apartado se formuló la metodología para la elaboración y aplicación de la estrategia de rendición de cuentas por parte de las entidades del sector hacienda, por medio del ciclo PHVA, esperando que como parte de la etapa de “planear”, dichas entidades elaboren un diagnóstico del proceso de rendición de cuentas actual, definan el objetivo de dicho proceso y establezcan las actividades a desarrollar para alcanzarlo, teniendo siempre presentes las dimensiones de la rendición de cuentas propuestas por Schedler (2008). Así mismo, se pretende que como parte de la etapa de “hacer” se ejecuten las actividades planeadas. Respecto a la etapa de “verificar”, se estructuraron un conjunto de pasos y herramientas para la puesta en marcha de evaluaciones internas y externas, esperando que, con esto, las entidades reconozcan las fallas y oportunidades de mejora que existen en el proceso, y como parte de la etapa de “actuar”, las mismas se empeñen en llevar a cabo una retroalimentación, que se sustente en documentos de

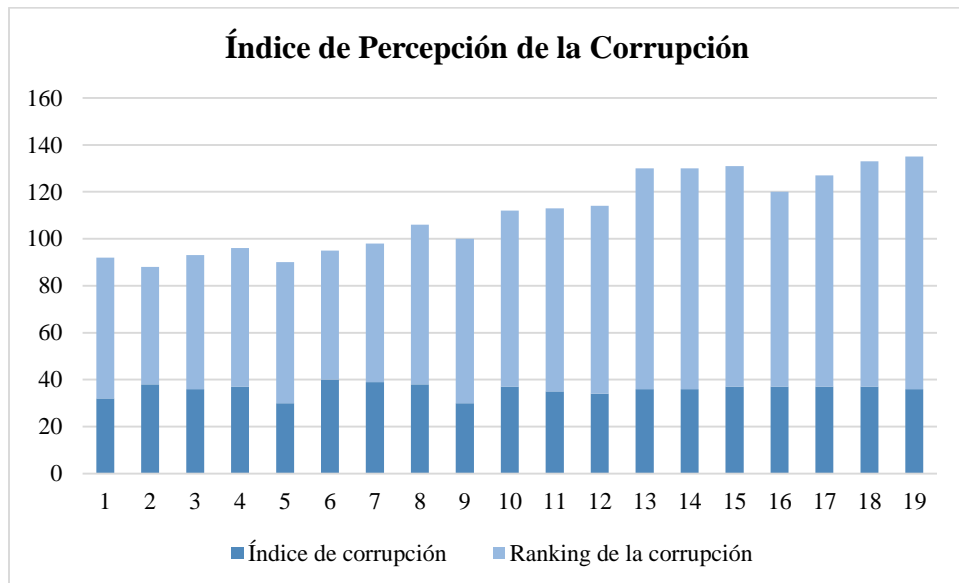
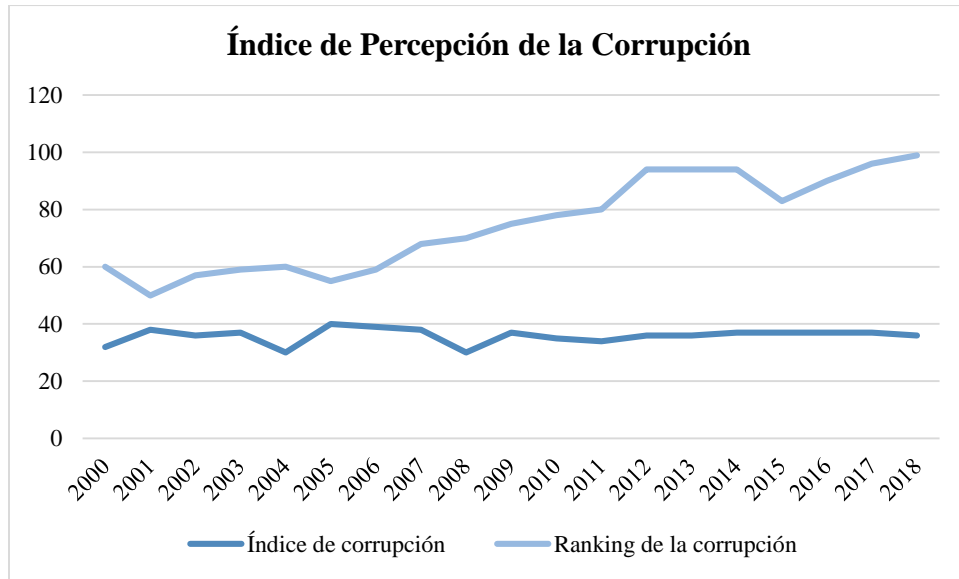
lecciones aprendidas que, a su vez, den paso y directriz para emprender nuevos procesos de rendición de cuentas sobre cimientos más firmes.

Para finalizar, es importante mencionar que, la proposición del modelo de rendición de cuentas para la mejora de la transparencia, se realizó con la esperanza de que las entidades del sector hacienda puedan contribuir, de alguna manera, a incrementar la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones y los funcionarios públicos, por medio de un proceso de rendición integral, que considere no solo la imposición legal que lleva implícito el hecho de transmitir información a la ciudadanía, sino también el valor público que conlleva la inmersión de todos los agentes involucrados e interesados en la toma de decisiones y en los procesos que afectan su diario vivir.

No obstante, como el lector habrá podido percatarse, si bien el modelo planteado pretende ser extensivo a todas las entidades del sector mencionado, la diversidad de actividades realizadas por estas y la heterogeneidad en los objetivos perseguidos, pese a encontrarse en un mismo conjunto, hace necesario el desarrollo de nuevos estudios de caso y el análisis de otras entidades del sector, de modo que, además de determinarse exhaustivamente las particularidades de cada una de ellas, se evalúe, a la luz de otras investigaciones, la capacidad del modelo propuesto para dar razón de los procesos de rendición de cuentas.

Anexos

Anexo 1. Índice de percepción de la corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de datosmacro.com (2019)

Anexo 2.Principales escándalos de corrupción en Colombia

Caso	Año	Costo	Hechos	Sanción
El Guavio	1992	\$15.000 millones	Desfalco al Estado en la construcción de la central hidroeléctrica en Cundinamarca, sobrecostos en compra de terrenos y, contratos irregulares, que aumentó el costo del proyecto en un 340%.	Una persona capturada, no extraditada ni detenida.
Foncolpuertos	1995	\$2,5 billones	Reconocimiento fraudulento y pago de millonarias pensiones a algunos funcionarios, con complicidad de jueces y abogados, tras el proceso de liquidación de Colpuertos.	Condenadas 825 personas
Carrusel de la contratación en Bogotá	2010	\$2,2 billones	Creación de una red de contratistas, políticos y abogados para adjudicar irregularmente obras distritales y nacionales, y pago de millonarias comisiones a algunos ejecutores de dichas obras.	Procesados el exalcalde de Bogotá y más de 110 personas.
Interbolsa	2011	\$600.000 millones.	Creación de un entramado que estafó a inversionistas de Interbolsa y el holding Premium. La comisionista se liquidó luego de que se desplomara la acción de Fabricato, una textilera donde realizó inversiones en operaciones repo.	Detención domiciliaria para los principales responsables.
Cartel de la hemofilia	2013	\$50.000 millones	Creación, por parte del exgobernador de Córdoba, de una organización dedicada a pagar los servicios médicos prestados a pacientes falsos de hemofilia, presentando diagnósticos y resultados de laboratorio falsos, en la que participaron auditores médicos, secretarios de salud y dueños de EPS.	El exgobernador fue condenado a cinco (5) años y tres (3) meses de prisión y tiene nueve (9) procesos disciplinarios abiertos
Saludcoop	2015	\$1,4 billones	Desvío de recursos de la salud, por medio de recobros de la EPS al Estado, utilizados para pagar bonificaciones, viajes compra de finca raíz e inversiones en el extranjero.	El expresidente de la compañía fue capturado, y posteriormente puesto en libertad.
Fidupetrol	2015	\$500 millones	Entrega de coimas a magistrados de la Corte Constitucional por parte del abogado de la empresa, para que le dictaran un fallo de tutela a favor de Fidupetrol.	Condenas de 6, 4 y 2 años de prisión para un exmagistrado, el abogado y el gerente de la compañía, respectivamente.
Odebrecht	2016	US\$32,5 millones	Pago de sobornos para quedarse con grandes proyectos de infraestructura. Además, se sigue investigado si Odebrecht financió la campaña electoral en segunda vuelta, del año 2014.	Condenadas cinco (5) personas y 74 procesadas.
Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)	2010	\$30.000 millones	Denuncias de entregas irregulares de narcobienes, venta a precios muy inferiores, desaparición de dichos bienes del registro del sistema y gestión por parte de congresistas para que conocidos se quedaran con la administración de tales propiedades. La DNE fue liquidada.	El excoordinador de sociedades de la DNE fue sentenciado a cinco (5) años y ocho (8) meses de prisión, y el exfiscal antimafia a 18 años.

Fuente: (El Espectador, 2015, 2019; El Heraldo, 2019; El Tiempo, 1996, 2000, 2018, 2019; La FM, 2019; Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2019; Noticias Caracol, 2017; Portafolio, 2007, 2011; Radio Nacional de Colombia, 2011; RCN radio, 2019 y Revista Semana, 1997, 2003, 2012)

Anexo 3. Índice de percepción de la corrupción para Colombia 2000-2018

Índice de percepción de la corrupción		
Año	Ranking de la corrupción	Índice de corrupción
2000	60	32
2001	50	38
2002	57	36
2003	59	37
2004	60	30
2005	55	40
2006	59	39
2007	68	38
2008	70	30
2009	75	37
2010	78	35
2011	80	34
2012	94	36
2013	94	36
2014	94	37
2015	83	37
2016	90	37
2017	96	37
2018	99	36

Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia por Colombia (2019)

Anexo 4. Estándares de rendición de cuentas del paradigma burocrático

Estándares de rendición de cuentas como régimen	Input democrático	Político-legal	Burocrático	Científico
¿Quién es responsable?	Políticos	Gobierno	Burócratas a nivel de calle	Profesionales
¿Ante quién?	Ciudadanos	Representantes del poder legislativo / Sistema legal	Líderes administrativos	Pares
¿De qué son responsables?	Legitimidad de la autoridad democrática	Transparencia de la implementación de los programas de gobierno	Eficiencia de los procesos	Divulgación de mejores prácticas
¿Mediante qué procesos?	Representación política	Debate y escrutinio público	Control jerárquico	Arreglos de revisión por pares
¿Qué criterios?	Voto	Pesos y contrapesos / Controles interorgánicos	Burocrático	Científico
¿Qué efectos?	Castigo o premio	Sanciones legales y políticas	Pérdidas de empleo u oportunidades	Pérdida de prestigio

Fuente: Mariñez (2018, pág. 18)

Anexo 5. Estándares de rendimiento de la rendición de cuentas de la NGP

Estándares de la rendición de cuentas como rendimiento	Output democrático	Logro de metas	Desempeño	Satisfacción
¿Quién es responsable?	Político	Gobierno	Productores de servicios	Profesionales
¿Ante quién?	Ciudadanos (clientes)	Expertos	Líderes administrativos (alta gerencia)	Usuarios de servicios públicos (consumidores-clientes)
¿De qué son responsables?	Formulación de objetivos de política y marcos presupuestarios	Transparentar institucionalmente la información	Medición del desempeño	Evaluación del desempeño
¿Mediante qué procesos?	Conocimiento público de los programas	Información sobre el desempeño	Evaluaciones	Satisfacción de usuarios
¿Qué criterios?	Presentación de la agenda política	Rendimientos	Eficiencia (costo-beneficio)	Eficacia (resultados)
¿Qué efectos?	Voto	Evaluaciones negativas	Salarios, recortes presupuestarios, denuncias y descrédito	Tendencia a la pérdida de la ganancia

Fuente: Mariñez (2018, pág. 22)

Bibliografía

- Acevedo, J. (2019). *Comprendiendo la rendición de cuentas en Colombia, caso sector público minero-energético entre 2010 y 2016*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ackerman, J. (2005). Social Accountability in the Public Sector: A conceptual discussion. *Social Development Papers. Participation and civic engagement* (82), 1-39.
- Ackerman, J. (2007). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores.
- Alcañiz, M. (2008). El desarrollo local en el contexto de la globalización. *Convergencia*, 1-14.
- Arteaga, A. M. (26 de agosto de 2005). *Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO*. (I. P. IPC, Ed.) Obtenido de ¿Es la corrupción la causa de la pobreza?: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/ipc/20121206124103/pobreza.pdf>
- Assalone, E. (2012). La caracterización de la burocracia en los principios de la filosofía del derecho de G.W.F. Hegel. Los inicios de la reflexión filosófica sobre la administración pública. *Revista de Humanidades* (25), 29-44.
- Ball, I., & Pflugrath, G. (2012). Government Accounting. Making Enron look good. *World Economics*, 3(1), 9-26.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. (2004). Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. *Documento de Trabajo del Banco Mundial* (31). Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Barrantes, R. (2016). *Investigación: un camino al conocimiento*. San José, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia EUNED.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, 12(2), 1-12.
- Beetham, D. (1994). Key Principles and Indices for a Democratic Audit. En D. Beetham, *Defining and Measuring Democracy* (págs. 25-44). Londres: SAGE Publications.
- Blanco, I. (2014). Transparencia y gestión pública. *Sociedad, Estado y Territorio*, 3(2), 31-50. Recuperado el 19 de octubre de 2018
- Bolaños, J. (junio de 2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de Administración*, 1, 109-138.

- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Brandsma, G., & Schillemans, T. (2012). The Accountability Cube: Measuring Accountabiity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 953-975.
- Bresser, L. C., & Cunill, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Ibérica.
- Burneo, M. (28 de septiembre de 2013). *La Contabilidad como instrumento para rendir cuentas*. Obtenido de Asociación de Órganos de Control Autonómicos: <http://asocex.es/la-contabilidad-como-instrumento-para-rendir-cuentas>
- Cabrera, M. (2014). El estado de bienestar en el marco del sistema capitalista. ¿Tiene futuro o es inviable en el sistema globalizado actual? *Suma de Negocios*, 5(10), 49-58.
- Cabrero, E. (1998). Estudio introductorio. Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? En B. Bozeman, *La gestión pública: su situación actual* (págs. 19-36). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (1999). Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En E. Cabrero, & G. Nava, *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso* (págs. 134-159). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Caiden, G. (1994). Revitalización de la administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (1), 1-12.
- Caperchione, E. (2006). *The New Public Management. A perspective for finance practitioners*. FEE Public Sector Committee. Fédération des Experts Comptables Européens.
- Carro, R., & González, D. (2008). Administración de la Calidad Total. *Administración de las Operaciones*, 1-65.
- Castells, M. (1996). La era de la información: economía, sociedad y cultura. *La sociedad red*, 1, 1-628.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (14 de octubre de 1998). Una nueva gestión pública para América Latina. 225-255. Recuperado el 13 de mayo de 2019, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/49119/44174>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cerda, H. (2011). *Los elementos de la investigación*. Bogotá: Investigar Magisterio. Recuperado el 14 de octubre de 2018

- Cesarin, S. (agosto de 2010). Economía de redes y redes económicas. Las comunidades chinas en América Latina. *Nueva Sociedad* (228), 100-115. Recuperado el 5 de mayo de 2019
- Chan, J. (2003). Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards. *Public Money & Management*, 23(1), 13-20.
- Cifuentes, W. (2009). *¿Cuál es la manera como se realiza la rendición de cuentas en el sector público?* Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Collier, D., & Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49(3), 430-451.
- Colombia Compra Eficiente. (2018). *Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado el 19 de junio de 2019, de Colombia Compra Eficiente: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/alianza-para-el-gobierno-abierto>
- Colón de Carvajal Fibla, B. (1 de enero de 2011). *Noticias Jurídicas*. Recuperado el 8 de mayo de 2019, de Hacia un modelo social de Administración Pública: de la burocracia a la gobernanza: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4613-hacia-un-modelo-social-de-administracion-publica:-de-la-burocracia-a-la-gobernanza/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *De Gobierno Abierto a Estado Abierto*. Recuperado el 25 de junio de 2019, de Biblioteca de la CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principiotransparencia>
- Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas. (2014). *Manual Único de Rendición de Cuentas*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia.
- Contaduría General de la Nación. (2011). *Informe de gestión agosto 2010 - agosto 2011*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (2012). *Informe de rendición de cuentas 2011*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (2013). *Informe de gestión a diciembre 31 año 2012*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (febrero de 2013). *Reseña histórica de la CGN*. Obtenido de Contaduría General de la Nación: <http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/29c5782e-c9d1-44d4-b2d5-6083171ba6ba/Rese%C3%B1a+Hist%C3%B3rica+de+la+CGN.pdf?MOD=AJPERES>
- Contaduría General de la Nación. (2014). *Informe de gestión vigencia 2013*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación.

- Contaduría General de la Nación. (2015). *Informe de gestión vigencia 2014*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (2016). *Informe de gestión vigencia 2015*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (2017). *Informe de gestión vigencia 2016*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (marzo de 2018). *Informe de gestión vigencia 2017*. Bogotá D.C.: Contaduría General de la Nación. Obtenido de Contaduría General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (2019). *Organización Jerárquica y Funcional - Funciones por Dependencia*. Obtenido de Contaduría General de la Nación: <http://www.contaduria.gov.co/organiograma>
- Corporación Transparencia por Colombia. (2015). *Documento Metodológico Índice de Transparencia Nacional 2015-2016*. Recuperado el 8 de noviembre de 2019, de Índice de Transparencia de las Entidades Públicas: https://indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/Publicaciones%202015-2016/Gu%C3%ADa%20Metodologica_ITN_2015-2016.pdf
- Creswell, J. (2009). *Research design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Londres, Inglaterra: SAGE.
- Creswell, J. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing among Five Approaches*. Michigan, Estados Unidos: SAGE.
- Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). La disputa por la construcción democrática en América Latina. En E. Dagnino, A. Olvera, & A. Panfichi, *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. Programa Interinstitucional de Investigación. Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos* (págs. 9-103). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Universidad Veracruzana.
- datosmacro.com. (2019). *datosmacro.com*. Recuperado el 10 de septiembre de 2018, de Índice de percepción de la corrupción: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/colombia>
- De Coss, J. (2011). La política global en el capitalismo informacional: la soberanía, el poder y la democracia ante el ascenso de las dinámicas transnacionales. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* (111), 63-100.
- Deininger, K., & Squire, L. (1997). Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links. *Finance & Development*, 10, 38-41.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2002). *Nueva Gestión Pública*. Bogotá: Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, PSNCM.

- Deutsch, K. (1980). Política y Gobierno. En K. Deutsch, *Política y Administración Pública* (págs. 19-53). Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 1-6.
- Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano. (febrero de 2019). Manual Único de Rendición de Cuentas. Versión 2. Bogotá: Función Pública.
- Dunn, D. (2011). Combinación de los funcionarios públicos electos y no electos en la formación de una política democrática: Fundamentos de rendición de cuenta y responsabilidad. En J. Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas* (págs. 46-76). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Edwards, M., & Hulme, D. (1996). Too close for comfort? the impact of official aid on nongovernmental organizations. *World Development*, 24(6), 961-973.
- El Espectador. (24 de Julio de 2015). Foncolpuertos, 20 años después. *El Espectador*, pág. 1.
- El Espectador. (25 de agosto de 2019). Los errores que llevaron a la libertad de Carlos Palacino, investigado por caso Saludcoop. *El Espectador*, pág. 1.
- El Herald. (19 de diciembre de 2019). Corte Suprema condena a exmagistrado Pretelt a seis años de cárcel. *El Herald*, pág. 1.
- El Tiempo. (10 de noviembre de 1996). Así se robaron a Colpuertos 1. *El Tiempo*, pág. 1.
- El Tiempo. (17 de enero de 2000). Los pensionados que viven de Foncolpuertos. *El Tiempo*, pág. 1.
- El Tiempo. (25 de agosto de 2018). Escándalos de corrupción que han indignado a los colombianos. *El Tiempo*. Recuperado el 5 de noviembre de 2018, de <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia-82678>
- El Tiempo. (26 de Julio de 2019). De Saludcoop a Medimás, una historia espinosa. *El Tiempo*, pág. 1.
- El Tiempo. (1 de agosto de 2019). Los procesos pendientes de Alejandro Lyons en la Procuraduría. *El Tiempo*, pág. 1.
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 67-90. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Ferreiro, A. (1999). *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. Durban: International Anti-Corruption Conference (IACC).

- Flores, F. (14 de junio de 2018). *Del modelo clásico de la administración pública a la nueva gerencia pública*. Obtenido de IEXE Universidad: <https://www.iexe.edu.mx/administracion-publica/del-modelo-clasico-de-la-administracion-publica-a-la-nueva-gerencia-publica.html>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 1-13. Recuperado el 6 de octubre de 2018, de <http://dx.doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fox, J., Haight, L., & Palmer-Rubin, B. (2009). Proporcionar transparencia ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? *Gestión y Política Pública*, 3-61. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Freeman, E., & McVea, J. (2001). *A Stakeholder Approach to Strategic Management*. Virginia: Darden Graduate School of Business Administration. University of Virginia.
- Función Pública. (2019). *¿Cuáles son las etapas del proceso de la rendición de cuentas?* Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/cuales-son-las-etapas-del-proceso-de-la-rendicion-de-cuentas-1>
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación Civil, A.C. (2011). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*. Ciudad de México: International Budget Project.
- Galindo, F. (2012). Democracia, internet y gobernanza: una concreción. *Sequência Florianópolis*(65), 1-2.
- Ganuza, E., & Gómez, B. (2008). *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Giddens, A. (1997). *Política y sociología en Max Weber*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Gómez, C. (2005). Rendición de cuentas: estrategia para el fortalecimiento de la democracia a través de la limitación del Poder. *Cuadernos de Administración* (35), 213-233.
- Gómez, M. (2005). *Teoría de la contabilidad y el control*. Resumen, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado el 8 de septiembre de 2018
- Gómez, M. (2013). *La reforma de la gestión pública en Latinoamérica: Su impacto en la transparencia y la divulgación de la información financiera*. Departamento de contabilidad. Valencia: Universidad de Valencia.
- Guerrero, O. (1999). *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, 8(23), 379-395.
- Guillamón, M.-D., Bastida, F., & Benito, B. (2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.

- Hermosa, P., Alcaraz, F., & Urquia, E. (2017). Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina. *Revista Internacional Transparencia e Integridad* (4), 1-22.
- Hernández, A. (2009). Hacia un concepto ético de "rendición de cuentas" en las organizaciones civiles. *En-claves del pensamiento* (5), 13-45.
- Hernández, A., & Arciniegas, E. (2011). Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: Estudios de caso. En A. Hernández, & E. Arciniegas, *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá* (págs. 21-48). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill / Interamericana Editores S.A. de C.V. Recuperado el 28 de agosto de 2018
- Herrera, W., & Mahecha, I. (2018). Transparencia, razón pública y rendición de cuentas en las empresas. *Veritas* (41), 68-87.
- Hood, C. (1991). A public management for all season? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 93-109.
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33, 989-1009.
- Humphrey, C., & Miller, P. (2012). Rethinking impact and redefining responsibility: The parameters and coordinates of accounting and public management reforms. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 25(2), 295-327.
- Ijiri, Y. (1975). *Theory of Accounting Measurement*. USA: American Accounting Association.
- Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. (2017). *Índice de Transparencia Nacional*. Recuperado el 28 de Octubre de 2018, de Análisis de resultados 2015-2016: <http://indicedetransparencia.org.co/2015-2016/ITN/EntidadesNacionales/Presentacion>
- Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. (2018). *¿Cómo se hace?* Recuperado el 23 de septiembre de 2019, de Índice de Transparencia de las Entidades Públicas: <https://indicedetransparencia.org.co/ComoSeHace>
- Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. (2018). *¿Qué es el ITEP?* Recuperado el 28 de agosto de 2019, de Índice de Transparencia de las Entidades Públicas: <https://indicedetransparencia.org.co/QueEs>
- Ingraham, P. (1999). Administración de calidad total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas. En C. Losada, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas*

- a la administración del Estado* (págs. 343-365). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Isaza, C. (2015). El diseño institucional para la rendición de cuentas: Una valoración del caso colombiano. *Gestión y política pública*, 24(2), 1-16.
- Isunza, E. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Jacobs, K. (2012). Making Sense of Social Practice: Theoretical Pluralism in Public Sector Accounting Research. *Financial Accountability and Management*, 28(1), 1-25.
- Jenkins, R. (2007). The Role of Political Institutions in Promoting Accountability Jenkins. En A. Shah, *Performance accountability and combating corruption* (págs. 135-182). Washington, Estados Unidos: The World Bank.
- Jiménez, M. (2012). La importancia del accountability social para la consolidación de la democracia en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 97-130.
- Juárez, G., Romeu, J., & Pineda, C. (2016). La accountability pública: un concepto abierto. *Praxis Sociológica* (21), 1-15.
- Kovach, H., Neligan, C., & Burall, S. (2003). *Global Accountability Report 1: Power without accountability*. One world trust.
- La FM. (22 de mayo de 2019). *¿Qué ha pasado tras una década del caso de corrupción de la DNE?* Obtenido de La FM: <https://www.lafm.com.co/judicial/que-ha-pasado-tras-una-decada-del-caso-de-corrupcion-de-la-dne>
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus*, 45, 1-21.
- Lapsley, I., & Miller, P. (2010). The E-government project. *Financial Accountability and Management*, 26, 1-2.
- Lindblom, C. (1959). La ciencia de salir de paso. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas. Colección de Antologías de Política Pública, Segunda Antología* (págs. 201-225). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. (1979). Todavía tratando de salir del paso. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas. Colección de Antologías de Política Pública, Segunda Antología* (págs. 227-254). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lizcano, J. (2009). La transparencia en el ámbito municipal: una experiencia proactiva desde la sociedad civil. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas* (87), 46-48.

- Lobatón, D. (24 de noviembre de 2016). *Al hablar de rendición de cuentas*. Obtenido de Universidad Cooperativa de Colombia: <https://www.ucc.edu.co/prensa/2016/Paginas/al-hablar-de-rendicion-de-cuentas.aspx>
- López, A., & Pablos, J. L. (diciembre de 2000). Responsabilidad y rendición de cuentas en el modelo contable público. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 24(106), 931-964. Recuperado el 8 de septiembre de 2018
- López, J. C. (1999). *Aprobación y rendición de cuentas: problema y responsabilidades*. Universidad de Vigo. Vigo: Seminario "La trascendencia de las cuentas de la Universidad". Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Mabillard, V., & Zumofen, R. (2015). *The uncertain relationship between transparency and accountability revisited through four Swiss cases*. Université de Lausanne. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Magaldy, N. (2007). *Procura existencial, estado de derecho y estado social*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 5 de mayo de 2019
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En S. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America* (págs. 3-34). Oxford, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Maldonado, M. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 44(120), 129-152.
- Manso, J. (2010). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. *Reseña bibliográfica*. Concepción, Chile: Universidad de Concepción. Recuperado el 19 de mayo de 2019, de <http://www2.udec.cl/~contacto/Comentario%20Libro%20Revista%20Contacto%20Publico.pdf>
- Maravall, J. M. (2008). *La confrontación política*. Madrid: Taurus.
- Marcuello, C., Bellostas, A., Marcuello, C., & Moneva, J. M. (2007). Transparencia y rendición de cuentas en las Empresas de Inserción. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 91-122. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Mariñez, F. (2018). Tipos de rendición de cuentas en la Administración Pública: del modelo burocrático a la gobernanza colaborativa. *Transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas*, 8-32.
- Martínez, Á. (25 de agosto de 2016). *La transparencia como herramienta de rendición de cuentas*. Obtenido de Transparencia: definiciones y conceptos: [file:///C:/Users/NAYARIT/Downloads/Transparencia_definiciones_y_conceptos%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/NAYARIT/Downloads/Transparencia_definiciones_y_conceptos%20(1).pdf)

- Martínez, J. (2005). Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México. *Revista de Ciencias Sociales*, 12(39), 13-49.
- Martínez, J. (2012). La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México. *Gobiernos locales*, 62-93.
- Mateos, J. L. (2017). *La vinculación entre rendición de cuentas y calidad democrática*. Universidad de Salamanca, Departamento de Derecho Público General. Salamanca: Cuadernos Manuel Giménez Abad. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Medranda, N. (2017). *Calidad y Transparencia en la Información y Comunicación que se emite a través de las páginas webs de los Municipios: Comparación de caso Ecuador y España*. Departamento de Periodismo y Ciencias de la Comunicación. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Misión*. Recuperado el 18 de noviembre de 2018, de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/Ministerio/AcercaMinisterio/MisionVision?_adf.ctrl-state=707hiu05k_17&_afLoop=520468878649506#! MinHacienda:
- Mondol, M. A. (2016). *Fundamentos de sociología*. Montes de Oca, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.
- Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2019). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*. Bogotá D.C.: Corporación Transparencia por Colombia.
- Montesinos, V. (1993). Análisis de la información contable pública. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 683-722. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Montesinos, V. (2009). Transparencia y responsabilidad en el sector público: el papel de la información financiera en tiempos de crisis. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas* (87), 26-28.
- Nadeau, R., Ratto, M. C., Lewis-Beck, M., Bélanger, É., Gélinau, F., & Turgeon, M. (2015). Rendición de cuentas en las democracias en desarrollo: El votante latinoamericano. *Revista de ciencia política*, 35(3), 1-8.
- Naranjo, R. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Nasarre, E. (2013). Transparencia y calidad de la democracia. *Revista del Consejo Escolar del Estado. Transparencia y mejora de la educación*, 2(3), 10-18.
- Naser, A., & Ramírez, Á. (2014). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago

- de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf
- Natal, A. (2006). *Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual*. El Colegio Mexiquense. Ciudad de México: Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Negrón, M., & Santana, L. (1997). La administración pública de Puerto Rico ante el siglo XXI: Sus principales retos. *Revista de Administración Pública*, 30, 304-311.
- Neuman, W. L. (1994). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston, Estados Unidos: Allyn and Bacon.
- Newman, V., & Ángel, M. P. (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo.
- Noticias Caracol. (24 de Julio de 2017). *#ColombiaSaqueada Así se han robado los corruptos el país durante los últimos años*. Obtenido de Noticias Caracol: <https://noticias.caracol.com/colombia/colombiasaqueada-asi-se-han-robado-los-corruptos-el-pais-durante-los-ultimos-anos>
- Novales, A. (21 de junio de 2011). *Crecimiento económico, desigualdad y pobreza*. Obtenido de Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-11-27-Ponencia%20210611.pdf>
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (2014). *Indicadores de Transparencia y Anticorrupción*. Recuperado el 25 de mayo de 2019, de Observatorio de Transparencia y Anticorrupción: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indicadores-de-Transparencia-old.aspx>
- Ochoa, H., & Charris, S. (2003). Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado colombiano: el Sistema de Control Fiscal Nacional. *Estudios Gerenciales*, 19(89), 1-20.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad* (152), 143-167. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11-31. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- O'Donnell, G., Iazzetta, O., & Vargas, J. (2003). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. *Revista de ciencia política*, 23(2), 25-148.
- Orozco, M. (2017). *El sistema de control fiscal colombiano desde la perspectiva del modelo español*. Bogotá: Universidad Católica De Colombia.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (2003). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Orlando: Academy of Management.
- Oszlak, O. (12 de septiembre de 2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Obtenido de Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC) - Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Pardo, R. (2011). *20 años de la Constitución Política de Colombia 1991-2011. Homenaje al expresidente César Gaviria Trujillo*. Instituto del Pensamiento Liberal. Bogotá: Nomos S.A.
- Payne, J. M., Zovatto, D., Carrillo, F., & Allamand, A. (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Perry, G., López, H., & Maloney, W. (2006). De los círculos viciosos a los círculos virtuosos. En G. Perry, O. Arias, H. López, W. Maloney, & L. Servén, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* (págs. 1-18). Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- Peruzzotti, E. (2006). *La política de accountability social en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Peruzzotti, E. (2007). *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Universidad Torcuato Di Tella. Santo Domingo: Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 287-288.
- Peschard, J. (2008). *Transparencia y Partidos Políticos. Cuadernos de Transparencia*. Recuperado el 20 de octubre de 2018
- Piotrowski, S., & Van Ryzin, G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
- Pollit, C. (5 de mayo de 2011). *30 years of Public Management Reforms: has there been a pattern?* Obtenido de World Bank Blogs: <http://blogs.worldbank.org/governance/30-years-of-publicmanagement-reforms-has-there-been-a-pattern>
- Portafolio. (13 de febrero de 2007). Un caso exitoso de lucha contra la corrupción. *Portafolio*, pág. 1.
- Portafolio. (2 de septiembre de 2011). Las razones por las cuales se liquida la DNE. *Portafolio*, pág. 1.

- Presidencia de la República. (2018). *Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*. Recuperado el 6 de octubre de 2018, de Rendición de Cuentas: <http://es.presidencia.gov.co/dapre/rendicion-de-cuentas/rendicion-cuentas>
- Przeworski, A., Stokes, S., & Manin, B. (2012). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Quintanilla, D. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos*. Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Radio Nacional de Colombia. (25 de junio de 2011). Escándalo del “Carrusel de la Contratación”. *Radio Nacional de Colombia*, pág. 1.
- Ramírez, M. F. (2004). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Los procesos de reforma del Estado y la administración pública en Colombia. 1991-2003. Estado del arte*, 115-141.
- Raynard, P. (2000). *Mapping accountability in humanitarian assistance*. ALNAP.
- RCN radio. (7 de octubre de 2019). Condenan a ocho años de prisión a excoordinador de sociedades de la DNE. *RCN radio*, pág. 1.
- Red por la Rendición de Cuentas. (junio de 26 de 2012). *Sanciones a funcionarios, vacío de la rendición de cuentas en México*. Obtenido de Centro de Investigación y Docencia Económicas: <https://rendiciondecuentas.org.mx/sanciones-a-funcionarios-vacio-de-la-rendicion-de-cuentas-en-mexico/>
- Revista Semana. (11 de marzo de 2012). La verdad sobre la comisionista InterBolsa. *Revista Semana*, pág. 1.
- Revista Semana. (23 de junio de 1997). Caso de El Guavio. *Revista Semana*, pág. 1.
- Revista Semana. (28 de abril de 2003). La maldición de Foncolpuertos. *Revista Semana*, pág. 1.
- Ríos, A., Cortés, A., Suárez, M. C., & Fuentes, L. (2014). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. *Colombia Internacional* (82), 1-14.
- Rodríguez, M. d. (2011). Contabilidad social y supuestos ontológicos divergentes. *Contabilidad y Auditoría*, 21, 1-13. Recuperado el septiembre de 15 de 2018
- Rodríguez, M. d. (2011). *Revisitando el concepto de Accountability*. Universidad Nacional de Salta, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Auditoría y Responsabilidad Social (CIARS). Recuperado el 8 de septiembre de 2018

- Rose-Ackerman, S. (2005). Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias. *Perfiles latinoamericanos*, 12(26), 1-21.
- Salama, P., & Valier, J. (1995). Corrupción y pobreza. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 4, 45-68.
- Sánchez, J. (2002). De la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública (New Public Management). En J. Sánchez, *Gestión pública y governance* (págs. 89-146). Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez, M. (2007). *El órgano de fiscalización superior y el instituto estatal de transparencia y acceso a la información pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (caso Oaxaca)*. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Oaxaca: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Sawandia, N., & Thomson, I. (2014). Broadening corporate accountability: An 'idealised' downward accountability model. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* (164), 429-436. Recuperado el 29 de septiembre de 2018
- Schauer, F. (2014). Transparencia en tres dimensiones. *Revista de derecho (Valdivia)*, 27(1), 1-8.
- Schedler, A. (octubre de 2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de transparencia*, 1-50. Recuperado el 31 de agosto de 2018, de <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review volume*, 175-194.
- Schmitter, P. (1999). Comments on Horizontal Accountability. En A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (págs. 13-53). Colorado, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers. Obtenido de <https://books.google.com.mx/books?id=MD8Vx1HLOZgC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (octubre de 2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 4(11), 147-158. Obtenido de Repositorio Institucional CONICET Digital.
- Sosa, J. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas: Un ensayo introductorio*. Escuela de Administración Pública del DF. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. Recuperado el octubre de 5 de 2018

- Sosa, J. (2015). *Democracia, descentralización y cambio en las administraciones públicas de México (1982-2010)*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Sunder, S. (1997). *Teoría de la contabilidad y el control*. (N. García, C. Niño, & D. Hernández, Trads.) Bogotá: International Thomson Publishing. Recuperado el 30 de septiembre de 2018
- Tesoro, J. (1999). Transparencia pública y tecnologías de gestión: La viabilidad de sistemas con transparencia Inmanente en la Administración Pública. *Estado y Sociedad* (33). Recuperado el 20 de octubre de 2018
- Toledo, É. (2009). La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública. *Espacios públicos*, 12(24), 71-89. Recuperado el 19 de marzo de 2019
- Toledo, É. (2014). La rendición de cuentas como imperativo de la democracia. *Cuadernos de Formación Ciudadana* (2), 1-64.
- Transparencia por Colombia. (2017). *Reflexiones sobre las causas de la corrupción y los medios para enfrentarla*. Obtenido de Compromiso, Corrupción, Institucionalidad: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/22/reflexiones-sobre-las-causas-de-la-corrupcion-y-los-medios-para-enfrentarla/>
- Transparencia por Colombia. (21 de febrero de 2019). *Índice de Percepción de la Corrupción 2017: Corrupción, aún sin solución de fondo*. Recuperado el 10 de septiembre de 2018, de Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional: <http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2017-corrupcion-aun-sin-solucion-de-fondo/>
- Transparency International. (23 de enero de 2020). *El Índice de Percepción de la Corrupción 2019 muestra que los esfuerzos anticorrupción están estancados en los países del G7*. Obtenido de News: https://www.transparency.org/news/pressrelease/2019_CPI_efforts_stagnate_in_G7_ES
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Ugalde, L. C. (2016). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Recuperado el 6 de octubre de 2018
- Uvalle, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 199-220.
- Uvalle, R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. *Estudios políticos (México)* (38), 215-230.

- Valencia, D., & Karam de Chueiri, V. (2015). Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente? *Opinión Jurídica*, 165-185. Recuperado el 26 de agosto de 2018
- Velasco, E. (2014). *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?* Ciudad de México, México: Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional.
- Verea, J. (2016). *Burocracia y funcionariado: El modelo weberiano*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Waldo, D. (1985). *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Ciudad de México, México: Trillas.
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires, Argentina: Ediciones Coyoacán.
- Welch, E., Hinnant, C., & Moon, M. J. (2004). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 371-391.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research – Design and Methods, Applied Social Research Methods* (Vol. 5). Newbury Park, California: Sage. Recuperado el 6 de noviembre de 2018

Fuentes legales consultas

Constitución Política de Colombia de 1991
Decreto 1 de 1984 - Código Contencioso Administrativo
Ley 57 de 1985
Ley 136 de 1994
Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
Ley 90 de 1995 - Estatuto Anticorrupción
Ley 298 de 1996
Ley 489 de 1998
Ley 617 de 2000
Decreto 1677 de 2000
Decreto 2740 de 2001
Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario

Ley 850 de 2003 - Ley Estatutaria de Veedurías Ciudadanas
Resolución Orgánica 5544 de 2003 de la Contraloría General de la República
Ley 962 de 2005 - Ley Antitrámites
Decreto 1151 de 2008
CONPES 3654 de 2010
Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción
Decreto ley 19 de 2012 - Ley Antitrámites
Decreto 2482 de 2012 - Modelo Integrado de Planeación y Gestión
Ley 1712 de 2014 - Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional
Ley 1757 de 2015 – Estatuto de la Participación Democrática
Decreto 1078 de 2015
Decreto 1083 de 2015
Decreto 1499 de 2017
Decreto 1008 de 2018
Decretos 1299 de 2018