

Rendición de cuentas: estrategia para el fortalecimiento de la democracia a través de la limitación del Poder

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas¹

¹ Político de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Administración Pública de la Universidad del Valle y Maestrante en Políticas Públicas de la misma Universidad. Actualmente se encuentra vinculado con la Universidad del Valle, la Universidad del Pacífico y la Universidad Santiago de Cali.

Recibido: Octubre 2005
Aceptado: Diciembre 2005

Introducción

Durante los últimos 30 años, la evaluación de políticas públicas se ha ido convirtiendo en un campo de estudio cada vez más importante para la Ciencia Política. Las políticas públicas mismas, ocupan actualmente un relevante espacio tanto en círculos académicos como en los político – administrativos. La ciencia del Estado en acción, denominada por algunos autores, se ha constituido en un pilar fundamental para el desarrollo de las sociedades modernas.

En la actualidad la evaluación de políticas públicas se nos presenta como algo cotidiano. Evaluamos políticas públicas constantemente y de manera casi inconciente. Algunos con criterios un poco más elaborados que otros, pero en últimas, evaluamos los cursos de acción gubernamental a diario. Nada más habría que asistir a una reunión familiar o social, cualquier día del año, en cualquier espacio o contexto, para dar cuenta de ello.

Estas expresiones casi informales, han respondido históricamente a las enormes preocupaciones que han surgido en el seno de la sociedad hacia los distintos ejercicios de poder que se llevan a cabo en los espacios estatales. Dichas preocupaciones, sentidas siempre y poco manifestadas por la institución societal, no son nove-

dosas, por el contrario, emergieron a la par del nacimiento de los Estados Naciones mismos y a través del desarrollo de ambas instituciones (estatal y societal) se han ido consolidando, constituyendo mecanismos de expresión propios de cada forma de gobierno a lo largo de la historia.

En la actualidad bajo la forma de gobierno democrática, son muchos los mecanismos que la institución societal ha materializado con el propósito de limitar los diferentes ejercicios de poder de naturaleza estatal. La rendición de cuentas, a pesar de no una práctica novedosa, se nos presenta hoy por hoy como uno de los más importantes instrumentos de control social. Este instrumento democrático puede llegar a limitar tales ejercicios de poder. La rendición de cuentas, bien operacionalizada, proporciona a la sociedad las herramientas para que esta imponga sus necesidades y sus exigencias a los gobernantes.²

Esta relación directa existente entre la rendición de cuentas y la limitación del poder tiene, actualmente, su soporte empírico en la evaluación de políticas públicas, ya que a través de ésta logramos alimentar las prácticas de rendición de cuentas con el propósito de limitar los ejercicios que tienden a abusar del poder público.

En este contexto, el presente texto pretende describir y analizar los espec-

² La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. (Schedler, 1999: 13)

tos teórico – conceptuales y prácticos de la rendición de cuentas como herramienta estratégica para el fortalecimiento de las democracias, a través de la limitación de los ejercicios de poder. Con base en ello y como pretensión epistemológica, se construirá un modelo para poner en marcha ejercicios de rendición de cuentas en las democracias modernas³.

La Dimensión teórico – conceptual de la rendición de cuentas

Como anticipábamos, la rendición de cuentas no es un concepto novedoso en las disciplinas del conocimiento que tiene como objetos de estudio el Estado y el Poder. Como en todos los desarrollos conceptuales, la cuestión idiomática es fundamental. El concepto de rendición de cuentas originalmente pertenece al idioma inglés (*accountability*) y es una de esas palabras políticas que no poseen una traducción literal. Algunos la han traducido como Responsabilidad, otros como Responsabilización, otros como Control, pero según Andreas Schedler⁴ la traducción que se acerca más a

la realidad idiomática en el castellano es la *rendición de cuentas*.

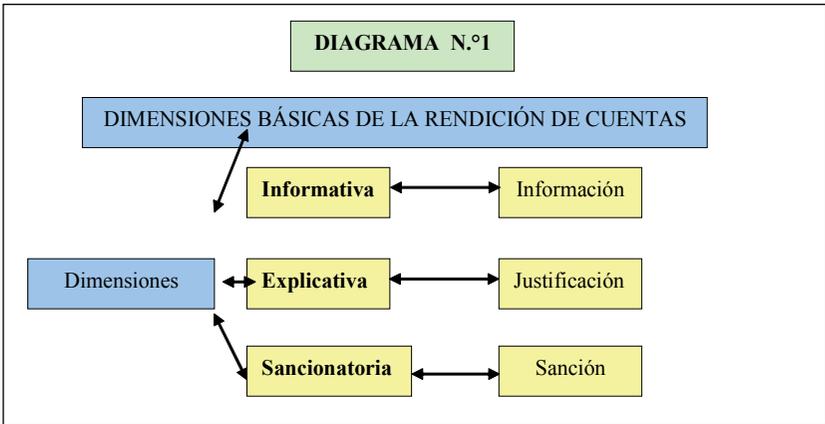
“El concepto se origina en las naciones anglosajonas, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. *Accountability* (concepto original) significa, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviabile el proceso de *accountability*. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes.” (CLAD, 1999: 10).

A su vez, “la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).” (Schedler, 1999: 12)⁵

³ El concepto de Democracias Modernas hace alusión a las formas de gobierno fundamentadas en los principios filosóficos del Doctrina Política Liberal, surgidas a partir del Siglo XVIII y consolidadas con la emergencia del Estado Nación.

⁴ Andreas Schedler es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena y actualmente se desempeña como profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. Ha escrito cerca de 40 artículos en distintas revistas especializadas y 20 capítulos de libros sobre rendición de cuentas, antipolítica, consolidación democrática, autoritarismo electoral y el proceso democratizador en México.

⁵ El Diagrama que se presenta a continuación fue tomado y adaptado libremente de Schedler (2004).



La rendición de cuentas es un mecanismo propio de la forma de gobierno democrática, ya que los instrumentos que posee no podrían desarrollarse en una forma de gobierno distinta. “La rendición de cuentas se ha vuelto hoy por hoy una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas. Existe un consenso notable acerca de la relevancia democrática de la rendición de cuentas.” (Schedler, 1999: 9)

En este contexto, “los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial

o el legislativo.”(Schedler, 1999: 13)

Bajo la forma de gobierno democrática y la rendición de cuentas florecen principios tales como la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad, la Publicidad, Responsabilidad y la Corresponsabilidad en los ejercicios de gobierno. Todos estos principios deberán guiar las actuaciones públicas y fortalecer las prácticas democráticas.

En el ámbito nuestro, son varias las entidades de naturaleza estatal las que han conceptualizado el fenómeno para intentar explicar sus realidades político-administrativas. La Alcaldía Distrital de Bogotá por ejemplo, explica a través de una propuesta de metodología para la rendición pública de cuentas a la ciudadanía, que rendir cuentas es dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público, al examen, a la revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los servidores públicos en desarrollo de la gestión de lo público. La Rendición de Cuentas a la ciudadanía tiene como

propósito posibilitar mejores condiciones de transparencia, generar confianza entre gobernantes y ciudadanía, y facilitar el control social.

Para dicha entidad la Rendición de Cuentas, más que un ejercicio de información de lo realizado en la gestión pública, debe entenderse como un momento privilegiado de interlocución entre los gobernantes y la ciudadanía. No se trata de un informe que la ciudadanía recibe pasivamente, es un instrumento para hacer seguimiento y evaluación a la administración pública. Es la posibilidad de evaluar, de dar explicaciones, de mostrar las fortalezas y las dificultades.

Rendir cuentas para ellos fortalece el sentido de lo público. Es una oportunidad para que la ciudadanía conozca y se apropie de los asuntos públicos. Rendir cuentas fortalece la gobernabilidad y posibilita la generación de confianza entre gobernante y ciudadanía.

Por su parte, la Contraloría General de Nación considera que la rendición de cuentas es el deber legal y ético que tiene todo funcionario o persona de responder⁶ e informar⁷ por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes y/o recursos públicos asignados y los resultados en el cum-

plimiento del mandato que le ha sido conferido.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), determina que la rendición de cuentas debe ser un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública; sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.

El DAFP esboza como los principales objetivos de la rendición de cuentas: i) fortalecer el sentido de lo público; ii) recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado; iii) facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública; iv) contribuir al desarrollo de los principios de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos; v) constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión; vi) servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de

⁶ Se entiende por responder, aquella obligación que tiene todo funcionario público y particular que administre y/o maneje fondos, bienes y/o recursos públicos, de asumir la responsabilidad que se derive de su gestión fiscal. <http://www.contraloriagdeant.gov.co/rcuenta.asp>.

⁷ Se entiende por informar la acción de comunicar la gestión fiscal desplegada con los fondos, bienes y/o recursos públicos y sus resultados. <http://www.contraloriagdeant.gov.co/rcuenta.asp>.

manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

Esbozados los principales aspectos conceptuales de la rendición de cuentas desde los ángulos académico e institucional procederemos a puntualizar algunas elaboraciones de carácter teórico con respecto a la rendición de cuentas, las cuales nos ayudan a explicar de una mejor forma dicho fenómeno.

Dentro de los elementos teóricos de la rendición de cuentas podemos afirmar que existen por lo menos dos tipologías de rendición de cuentas: la rendición de cuentas horizontal y la rendición de cuentas vertical. Estas tipologías fueron introducidas y desarrolladas en el ámbito de la Ciencia Política por el Politólogo Argentino Guillermo O'Donnell. En esencia, la rendición de cuentas horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición de cuentas vertical, se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado. Ambas tipologías responden al mismo fundamento y son puestas en marcha en mayor o menor medida⁸ en las democracias modernas.

Existe a su vez, tres aspectos fundamentales en la rendición de cuen-

tas: la información, la justificación y la amenaza de castigo. “Los tres aspectos en su conjunto convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.”(Schedler, 1999: 13)

En este sentido “las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones o les pueden pedir que *expliquen* sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.”(Schedler, 1999: 14)

“Adicionalmente a estas dos dimensiones, la rendición de cuentas

⁸ En mayor o menor medida, ya que en el primer caso (rendición de cuentas horizontal) obedece en la práctica, muchas veces, a simples procedimientos formales de carácter legal-burocrático. Para el segundo caso (rendición de cuentas vertical) la inmadurez de nuestras democracias (es decir la no consolidación en el plano real de los elementos centrales de la forma de gobierno democrática, pasando a ser un asunto netamente formal), impiden generalmente, la exploración de todas las potencialidades de dicha tipología de rendición de cuentas. Se hace entonces necesaria su mayor exploración, su mayor puesta en marcha para precisamente fortalecer nuestras formas de gobierno democráticas.

también contiene elementos de coacción y castigo (...) la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.”(Schedler, 1999: 16)

Todos estos elementos descritos componen algunos fundamentos teórico - conceptuales de la rendición de cuentas. El soporte de estos reiteramos, se encuentra en términos generales en la Ciencia Política y en términos particulares en la evaluación de Políticas Públicas. Entender tales aspectos nos ayudará a explicar una realidad político – administrativa como lo es la rendición de cuentas en las democracias modernas.

La Dimensión práctica de la rendición de cuentas en Colombia

Muchas han sido las experiencias evidenciadas de rendición de cuentas en las democracias modernas. No pretendemos realizar un análisis exhaustivo de ellas. Simplemente observaremos y analizaremos las primeras prácticas llevadas a cabo en Colombia desde el año de 1998 (año en el que se reglamento la práctica de rendición de cuentas en nuestro país, a través de la realización de audiencias públicas). En Colombia entonces, a partir de la expedición el artículo No. 33⁹ de la Ley 489 de 1998¹⁰ quedaron reglamentados los ejercicios de audiencias públicas¹¹. Sin embargo, solo hacia “finales del año 2003, las entidades públicas del orden

⁹ LEY 489 DE 1998, Artículo 33. AUDIENCIAS PÚBLICAS. Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.

Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.

En el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada. En: http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0489_98.HTM.

¹⁰ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹¹ La Audiencia Pública es un espacio de participación ciudadana, propiciado por las Entidades u Organismos de la Administración Pública, donde personas naturales o jurídicas y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada

nacional dieron inicio a la rendición de cuentas a través de Audiencias Públicas como una acción encaminada a la democratización y control social de la administración pública colombiana.” (DAFP, 2005: 14)

A pesar de la larga edad histórica de la rendición de cuentas en las democracias modernas, en la nuestra, hasta abril de 2004 solo ocho entidades del orden nacional habían llevado a cabo tales prácticas. Estas fueron, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Minas y Energía, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA–, el Hospital Militar, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– y la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

Los resultados de estas primeras prácticas de rendición de cuentas en Colombia, fueron compilados el año pasado en el documento del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) denominado “Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía”.

Dicha evaluación tomo en cuenta variables tales como el tiempo de duración de las audiencias; mecanismos

de divulgación de las mismas; convocatoria; iniciativa; asistentes o participantes; temáticas tratadas; compromisos; memorias; organización y evaluación de las audiencias por parte de la ciudadanía.

En cuanto a la duración de las audiencias, “el promedio de duración de las primeras audiencias públicas llevadas a cabo por las entidades fue del 3 ¼ horas aunque la programación se hizo considerando entre 3 y 6 horas.”

Con respecto a la divulgación, “todas las entidades publicaron la información relacionada con las Audiencias Públicas, en su página Web, algunas, lo hicieron en los periódicos de mayor circulación del país y en otros medios como las carteleras de las entidades, e hicieron invitaciones personalizadas a gremios, organizaciones y entidades del sector, comunidad en general o a entidades de control como la Contraloría General de la República.”

“La convocatoria a las audiencias fue variada, algunas entidades lo hicieron con una anticipación de 2 días, mientras que en otras osciló entre un mes y 20 días previos a la audiencia y por más de una vez. Todas las entidades publicaron en sus páginas Web, los informes de gestión y resultados, pero no implementaron mecanismos

entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas. En este sentido, la Audiencia Pública cifra su utilidad en el espacio que abren las Entidades para informar, explicar, justificar, consultar su gestión ante la sociedad civil, permitiendo el seguimiento y evaluación de sus compromisos, planes y programas por parte de esta última. (DAFP, 2005: 8)

Para el caso colombiano, las audiencias públicas son homólogas de las prácticas de rendición de cuentas que hemos contextualizado, incluso se han denominado “Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas”.

para conocer si realmente la ciudadanía las consultó o nó, dando por hecho que por la sola publicación, las comunidades quedaban informadas y con suficiente capacidad para intervenir y hacerse partícipe de las Audiencias.”

La Iniciativa de “las convocatorias a las Audiencias Públicas en todos los casos fueron adelantadas por las mismas entidades, pese a que las comunidades y las organizaciones pueden solicitar su realización como lo estipula el segundo inciso del artículo 33 de la Ley 489 de 1998.”

“Los asistentes a las Audiencias Públicas en su gran mayoría fueron seleccionados e invitados por pertenecer al mismo sector o tener relación directa con la actividad misional, es decir, por la afinidad de sus funciones, teniendo en cuenta solo por un Ministerio la base de datos de todos los gremios y organizaciones que habían tenido algún tipo de contacto con él. Las demás entidades recurrieron a mecanismos como la preselección, por parte de funcionarios de cada dependencia, de grupos de candidatos a ser invitados de los cuales el Jefe de la Entidad con el encargado de la organización de la Audiencia seleccionaron con criterios propios.”

Referente a las temáticas tratadas, “todas las entidades han hecho uso de este mecanismo para informar a las comunidades y organizaciones civiles acerca de: Misión, visión y estructura orgánica de las entidades; información general relacionada con el quehacer de la entidad, como prospectiva en tele-

comunicaciones y reactivación económica, en los sectores comunicación y hacienda respectivamente; planta de personal y los procesos de reestructuración; recursos de las entidades: humano, técnico, financiero y presupuestal; planes de acción y estratégicos 2003-2006; logros alcanzados por los actuales jefes de entidades; planes y programas desarrollados y por desarrollar; estados ûancieros y ejecución presupuestal del año 2003; actividades de cooperación y participación; resultado encuesta de satisfacción de usuarios; proyectos de inversión; y en algunos casos dieron cuenta de la contratación.”

Los compromisos públicos adquiridos durante las Audiencias se resumieron en: “diferenciar el tipo de usuarios para establecer planes de trabajo con todos y cada uno según su naturaleza; trascender los límites de lo nacional y capacitar a entes territoriales haciendo énfasis en temas recurrentes que les impiden alcanzar un mayor nivel de eficacia y a su vez dificultan las acciones de los organismos de carácter superior; conformar un comité de seguimiento al Plan Estratégico, donde se involucren miembros de la comunidad; construir indicadores de gestión e impacto en la sociedad; cumplir las metas establecidas en los planes de acción; buscar el mejoramiento continuo de calidad; prestar el servicio de manera eûiciente y con mayor celeridad.”

Con respecto a las memorias de las Audiencias hasta el momento de la publicación de documento referenciado

(Mayo de 2005), “no se ha organizado la forma para conservar en un solo documento las memorias de las Audiencias, sin embargo, como son actividades generalmente únicas y recientes, es posible que se recopilen los documentos que se utilizaron, se rescaten las listas de asistentes, y sobretodo, se recuperen las memorias de la participación y de los compromisos adquiridos tanto de una parte como de la otra, de manera que sirvan como insumo para hacer el seguimiento apropiado, tanto de parte de las comunidades como de las mismas entidades para iniciar procesos de mejoramiento con base en estos eventos. No obstante, algunas entidades ya han hecho previsiones para conservar en medio magnético, aunque sin una consolidación sistemática.”

En cuanto a la organización de las audiencias, “en algunas entidades la responsabilidad de la organización, desarrollo, control y seguimiento de las Audiencias Públicas ha sido designada a un funcionario de los niveles superiores de la administración; en otras, la responsabilidad se ha dispersado en los niveles directivos y en otras en funcionarios de las oficinas asesoras.”

Por último, la evaluación de las audiencias por parte de la ciudadanía. “Para estas primeras experiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía, pocas entidades utilizaron mecanismos para recoger las propuestas, la opinión y la evaluación de los eventos por parte de los ciudadanos, que podrían ser de gran utilidad para conocer criterios

externos y reorientar próximos eventos similares.” (DAFP, 2005: 14-17)

Como podemos observar, la rendición de cuentas implica, en la práctica, la puesta en marcha de varios instrumentos. Audiencias Públicas presenciales (donde confluyan representantes de la institución estatal y la institución societal), interlocución a través de internet (información - justificación), articulación de las entidades públicas con organizaciones de la sociedad civil, y mecanismos de seguimiento y evaluación (estos deberán garantizar la posibilidad del castigo - sanción). De la correcta implementación de estos instrumentos dependerá el éxito de la rendición de cuentas en las democracias modernas.

Así mismo, la observación de las primeras experiencias dejó entrever que a pesar de que la operacionalización de los instrumentos, propios de la rendición de cuentas, no fue la más acertada, en términos generales, los resultados obtenidos en la evaluación de dichas audiencias públicas fueron positivos, para haber sido las primeras experiencias. Positivos en la medida en que se lograron extraer muchos aprendizajes, fundamentalmente metodológicos, para la realización futura de dichas prácticas, por parte de las diferentes entidades; además del conocimiento de la práctica de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, quien hasta entonces, no había tenido este tipo de acercamiento con el gobierno nacional.

Este tipo de prácticas de rendición de cuentas, las cuales se han incremen-

tado en Colombia partir del año 2004¹², pueden coadyuvar a la consolidación de la esfera de la democracia real, al establecer un diálogo nutrido, crítico y directo entre los tomadores e implementadores de las decisiones y la sociedad en general. Los ejercicios serios de rendición de cuentas, que escapen al ritualismo legal-burocrático, pueden fortalecer la transparencia de la información pública y facilitar el control social, además materializar principios básicos de la Administración Pública tales como la Moralidad, la Transparencia, la Imparcialidad, la Publicidad, la Responsabilidad y la Corresponsabilidad. Todos estos, vitales para el tránsito de la democracia formal a la democracia real. Literación de tales ejercicios coadyuvarían al saneamiento de los déficit democráticos propios de sociedades como la nuestra, rompiendo ‘barreras’ que impiden la profundización de la democracia misma.

Estamos en presencia de sociedades civiles débiles y ciudadanías que no pueden “alegar/apelar” en torno a los asuntos públicos, ya que se carece de canales institucionales de comunicación. Frente a esta realidad política, la rendición de cuentas es una luz para institucionalizar mecanismos democráticos de comunicación y partici-

pación. Detrás de dicha institucionalización que promete la rendición de cuentas, se encuentra un aspecto ineludible de toda agenda política el cual tiene que ver con la producción y reproducción de actores ávidos de la escena pública. La rendición de cuentas como praxis democrática potencia la generación y regeneración de tales agentes, en la medida en que crea canales de acceso a la información y publicita las diversas actuaciones gubernamentales, politizando enormemente a la sociedad organizada.

La práctica de rendición de cuentas entonces, se puede constituir en una valiosa herramienta para el fortalecimiento de las democracias modernas, en la medida en que se desplieguen de manera positiva, todos los mecanismos e instrumentos que viene consignados en ella, los cuales, hemos explorado medianamente, no habiendo explotado todas y cada una de sus potencialidades.

Aprovechar los instrumentos contenidos en la rendición de cuentas limita las prácticas de poder gubernamentales ya que como lo afirma Schedler obliga al poder a abrirse a la inspección pública con su elemento informativo; lo fuerza a explicar y justificar sus actos con su elemento justifi-

¹² Las audiencias públicas de rendición de cuentas se han convertido en una moda administrativa. Los distintos tomadores e implementadores de las decisiones públicas (Presidente, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Directores de Establecimientos Públicos, Directores de Unidades Administrativas Especiales, Gobernadores, Alcaldes, y demás Directivos de los organismos adscritos y vinculados a la Rama ejecutiva del Poder Público en sus tres niveles) han llevado a cabo este tipo de práctica, lo cual ha incrementado cuantitativamente las mismas.

cativo, y lo supedita a la amenaza de sanciones, con su elemento coactivo.

Un Modelo para la rendición de cuentas

Contextualizados los elementos teórico-conceptuales, normativos y prácticos de la rendición de cuentas, pretendemos ahora elaborar un modelo para la rendición de cuentas como aporte epistemológico, el cual busca constituirse en una herramienta genérica para llevar a cabo ejercicios democráticos de este tipo en los diferentes contextos de gobierno. Esgrimiremos para comenzar algunos presupuestos básicos y posteriormente construiremos el modelo de toma de decisiones como herramienta democrática que propenda por limitar los diversos ejercicios de poder.

Los *presupuestos básicos del Modelo* obedecen a la lógica y racionalidad del mismo. Estos buscan fundamentalmente darle coherencia epistemológica y pragmática al modelo como tal, además de crear una línea base de entendimiento entre la construcción modelada y la praxis de la evaluación de Políticas Públicas, que es lo que se busca en concreto con los ejercicios de rendición de cuentas.

Como presupuestos básicos del Modelo encontramos cinco elaboraciones principalmente. En primer lugar, el modelo concibe la rendición de cuentas como ejercicios de evaluación de Políticas Públicas, los cuales buscan fundamentalmente, construir juicios de valor alrededor de los marcos de ac-

ción gubernamental en los cuales la sociedad por intermedio de sus representantes soluciona gradualmente las situaciones concebidas y representadas como problemáticas; es decir las prácticas de rendición de cuentas buscan evaluar lo que entendemos como Políticas Públicas.

En segundo lugar, el modelo ubica como variable clave del proceso de rendición de cuentas al Poder, entendido este, como un fenómeno propio del quehacer político y como la capacidad de lograr objetivos de naturaleza política a través de la persuasión y la movilización de recursos o instrumentos de poder mismo. El éxito o fracaso de los ejercicios de rendición de cuentas en relación a la evaluación de Políticas Públicas depende fundamentalmente de los recursos de poder movilizados por los diferentes actores interesados (*stakeholders*) en la situación problemática o a su vez de la capacidad de los mismos de persuadir a los demás agentes gubernamentales, garantizando la puesta en marcha de intereses públicos. En este sentido la rendición de cuentas limita las prácticas de poder gubernamental, ya que exige de los actores de dicha naturaleza la puesta en marcha o materialización de valores políticos tales como la Moralidad, la Transparencia, la Imparcialidad, la Publicidad, la Responsabilidad y la Corresponsabilidad, en la gestión de lo público.

En tercer lugar, el modelo supone que aunque formalmente el proceso de rendición de cuentas dimane de la autoridad gubernamental competente, en

la realidad interviene en dicho proceso un número plural de actores, los cuales son de distinta naturaleza (políticos, económicos, sociales, culturales, administrativos, académicos, científicos, morales, etc) y además manifiestan asimetrías de poder entre ellos; es decir presentan en la praxis diferentes capacidades para movilizar recursos de poder y persuadir a sus semejantes. Sin embargo, estas asimetrías de poder pueden llegar a ser corregidas en la práctica por medio de coaliciones o alianzas de interés que se formulen entre los distintos actores. La orientación de tales intereses pueden o no legitimar el proceso de la rendición de cuentas.

En cuarto lugar, aunque el modelo se formule soportado en las racionalidades técnica y política principalmente, acepta igualmente la posibilidad de la irracionalidad en las decisiones en materia de rendición de cuentas, ya que estas pueden en muchas ocasiones no responder a ejercicios de la razón humana. La irracionalidad y el libre albedrío se encuentran también a la orden del día entre los diferentes actores en los procesos de rendición de cuentas. La presencia misma de dicha multitud de actores explica por que las decisiones en rendición de cuentas no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino por el contrario el resultado de la confrontación entre los mismos actores.

En quinto y último lugar, el modelo presupone, de cara a los planteamientos de Schedler, que la rendición de cuentas posee tres elementos centra-

les. El primero de estos es el flujo de información. El segundo es la justificación de los comportamientos gubernamentales. El tercero es la amenaza de sanción como elemento coactivo de los prácticas de rendición de cuentas. Sólo a través de la puesta en marcha de estos tres elementos centrales, las prácticas de rendición de cuentas se constituirán en herramientas fortalecedoras de las democracias modernas a partir de la limitación del poder.

El Modelo

Aunque el modelo de rendición de cuentas que se elaboró responde a la idea de un ciclo con sus respectivas etapas lógicas o fases, este no pretende ser entendido como un proceso lineal basado en la libertad y racionalidad de los diferentes actores que participan en él.

La primera etapa del modelo tiene que ver con el reconocimiento de la temática objeto de la rendición de cuentas. Tradicionalmente esta determinación recae sobre las entidades gubernamentales competentes. Sin embargo, para garantizar la consistencia del modelo con sus fundamentos, se hace necesaria la intervención de todos los actores interesados (*stakeholders*) en las prácticas de gobierno en esta fase del proceso, y así poner en práctica el principio de corresponsabilidad.

La responsabilidad de la determinación deberá ser compartida (corresponsabilidad) entre los diferentes *stakeholders*. De esta manera se garantizará el componente democrático,

además de materializar una iniciativa que no puede recaer únicamente en manos de los gobiernos, sino que dé participación a los diferentes estamentos de la sociedad organizada.

Las temáticas a escoger pueden ser diversas,¹³ pero siempre que obedezcan a la misma naturaleza gubernamental y que igualmente se relacionen con Políticas Públicas sectoriales o territoriales¹⁴ puestas en marcha.

Las actividades que se llevan a cabo en esta primera etapa de reconocimiento de la temática objeto de la rendición de cuentas, deben ser de naturaleza eminentemente democrática, ya que las múltiples facciones o sectores de la sociedad podrán manifestarse por medio de sus representantes de manera libre y espontánea frente a lo que ellos conciban como susceptible de evaluación por medio de una rendición de cuentas. Dicha labor podrá ser coordinada por entidades gubernamentales de na-

turalidad administrativa (Departamentos y Secretarías de Planeación) en los diferentes órdenes territoriales. El ideal detrás de esta primera etapa es la materialización de los principios democráticos de igualdad y corresponsabilidad, en la medida en que todos los actores (políticos sociales, económicos, culturales, académicos, científicos, morales, etc.) incluidos los que lideran el proceso, deben tener las mismas posibilidades de expresión y representación además de la responsabilidad frente a la escogencia de la temática objeto de la rendición de cuentas.

En cuanto a la segunda etapa tenemos el levantamiento y la consolidación de la información. Este levantamiento y consolidación de la información evidentemente se llevará a cabo alrededor de la temática determinada en la primera etapa del modelo. La variable clave para esta etapa es la concreción del principio de transpa-

¹³ Dentro de las temáticas podemos encontrar entre otras: el cumplimiento de objetivos y metas del Plan de Desarrollo; el manejo de los recursos fiscales; los nombramientos de colaboradores de la Administración; la ejecución de proyectos sectoriales; la ejecución de proyectos territoriales; la contratación estatal; la puesta en marcha de convenios inter-administrativos, etc...

¹⁴ Una Política Pública tal como lo afirma Meny y Thoenig se presenta generalmente como un programa de acción que desarrolla el Estado en un sector determinado de la sociedad o en un espacio claramente determinado. De acuerdo con esto, las Políticas Públicas se clasifican en Políticas Públicas sectoriales y Políticas Públicas territoriales. La diferencia fundamental entre ambas tiene que ver con el número de centros de decisión del cual emana la Política Pública. Para el primer caso (sectoriales) existe un solo y único centro de poder decisional. Para la segunda tipología (territorial) existen múltiples centros decisionales. Además de dicha diferencia existe otra que tiene que ver con el campo de acción de las políticas sectoriales y territoriales. En cuanto a las sectoriales, el campo de acción es eminentemente horizontal; es decir, entre agencias estatales y versa con el nivel global del Estado-Nación. Por su parte, las territoriales, el campo de acción es vertical; es decir, entre los niveles subnacionales (local-regional) y se desprende del nivel global del Estado-Nación. (Meny y Thoenig, 1996).

rencia. La autoridad gubernamental deberá proporcionar abiertamente toda la información posible que la sociedad organizada solicite. La idea es desvirtuar la dinámica jurídico - administrativa del derecho de petición. La administración pública no puede seguir amparándose en trámites legal-burocrático-administrativos cada vez más engorrosos, sino por el contrario deberá ser una Administración Pública de puertas abiertas.

De igual manera, se deberán considerar todas las fuentes de información posible, entendiendo los límites que dicha labor contiene. La sociedad organizada, por medio de sus representantes podrá levantar información a través de estudios y procesos de investigación que logren de la menara más clara, documentarla alrededor de la temática a tratar con el ejercicio de rendición de cuentas. A su vez y de manera concomitante, las autoridades gubernamentales deberán constituir informes que sistematicen la información encontrada sobre la temática determinada.

La tercera etapa del modelo tiene que ver con la socialización de la información encontrada. Si en la etapa anterior la transparencia era el criterio clave, en esta etapa es el principio de publicidad el que orienta la acción. Las autoridades gubernamentales con la cooperación de los representantes de la sociedad organizada deberán esta-

blecer los medios más eficaces¹⁵ para llevar a cabo dicha labor de socialización de la información. El ideal será informar de manera oportuna a la mayor parte de la comunidad interesada en la temática determinada como objeto de rendición de cuentas.

De esta etapa dependerá en gran parte el éxito de la rendición de cuentas, en la medida en que soportará la legitimidad del proceso. Una sociedad bien informada sobre las acciones gubernamentales, cuando tal información es transparente y pública, es una sociedad que legitima las prácticas de gobierno y que genera solidaridades y cooperaciones con su clase dirigente, lo cual se manifestará en gobernabilidad del propio sistema político.

El cuarto y quinto aspecto del proceso se soporta en los tres inmediatamente anteriores y tiene que ver con la preparación de la rendición de cuentas y la realización de la misma. Tradicionalmente se ha relacionado estas fases con la 'preparación de la audiencia' y 'realización de la audiencia'. Sin embargo, este lenguaje no es el más apropiado. No se trata la rendición de cuentas de un ejercicio de audición, en el cual existe un auditorio pasivo que solo escucha y no esta en la capacidad de participar.

A diferencia de una audición, la rendición de cuentas deberá ser la puesta en marcha de un dialogo nutrido, crítico y directo entre las autorida-

¹⁵ Habrá que considerar en este aspecto, además de los tradicionales mecanismos de comunicación entre el Estado y la Sociedad, las ya no tan novedosas Tecnologías Informáticas de Comunicación TIC's.

des gubernamentales y la sociedad organizada. Ambos estamentos, previa preparación de las temáticas a tratar (etapas 2 y 3), se encuentran capacitados para participar y construir la dinámica propia de la rendición de cuentas.

En relación a esto, la rendición de cuentas debe posibilitar la intervención de todos aquellos *stakeholders* interesados en hacerlo. A su vez, la participación gubernamental debe principalmente poner en marcha el segundo componente básico de todo ejercicio de rendición de cuentas, el cual es la justificación de las acciones gubernamentales (resolver el porqué de las mismas).

Además de considerar lo anterior, que es de suma importancia para el modelo, se deben tener en cuenta una serie de aspectos técnicos para la preparación y realización de una rendición de cuentas. Dentro de estos aspectos tenemos: la convocatoria; el espacio; el tiempo; los recursos; las reglas de juego; la difusión, como los más relevantes.

En cuanto a la convocatoria, esta deberá ser lo más vinculante posible. Será necesario convocar no sólo a los *stakeholders*, sino a las diferentes entidades de control y agentes gubernamentales de mayor jerarquía administrativa. Los tiempos que maneje la convocatoria deberán ser prudenciales teniendo en cuenta las agendas de los diversos actores. Se deberá convocar entonces, con la suficiente anterioridad para no caer en premuras que sólo perjudicarían el proceso.

Por su parte el espacio y el tiempo deberán ser adecuados a la práctica de rendición de cuentas. Por lo general se prefieren centros de convenciones que se han especializado en la adaptación de espacios propicios para llevar a cabo los ejercicios de rendición de cuentas. Sin embargo, si es posible, se recomienda utilizar como espacio, las instalaciones de la propia entidad que lidera la práctica de rendición de cuentas. Esto será símbolo de la Administración Pública de puertas abiertas que se quiere.

Con respecto al tiempo se recomienda no extenderlo más allá de dos jornadas continuas; es decir, no emplear más de una mañana y una tarde para llevar a cabo la rendición de cuentas. Por lo general, las prácticas de rendición de cuentas se realizan en una sola jornada, pero el tiempo siempre se torna insuficiente para materializar todos los logros u objetivos de la rendición de cuentas. La variable tiempo empero, deberá relacionarse o corresponderse directamente con la cantidad de invitados convocada inicialmente.

Los recursos empleados siempre se van a presuponer escasos, por lo tanto la rendición de cuentas exige una adecuada inversión de recursos para atender todas las necesidades de la práctica. Se recomienda implementar herramientas de costeo básico que determinen cual alternativa de inversión se torna con mayor viabilidad.

En cuanto a las reglas de juego, estas deberán establecerse previo consenso de los participantes. De ninguna manera podrán ser impuestas por la

entidad que lidere el proceso, tal y como tradicionalmente ha sido en los respectivos ejercicios de rendición de cuentas en nuestro país. La construcción consensuada de reglas de juego garantizará una mejor dinámica de rendición de cuentas cuando se lleve a cabo su realización. Actores o representantes que no acepten ni interioricen las reglas de juego, serán actores que muy posiblemente no coadyuvarán positivamente a la consecución de los resultados esperados por el ejercicio de rendición de cuentas y de lo contrario intentarán deslegitimar el proceso.

Por último, en cuanto a la preparación y realización de la rendición de cuentas, aparece la difusión del ejercicio. Será necesario acordar con los diferentes medios de comunicación una transmisión televisada y por Internet de la rendición de cuentas. A mayor teleaudiencia evidentemente, mejor será la difusión del suceso. Se deberá entonces propender por una difusión de alcance nacional, así se trate de una rendición de cuentas de alguna entidad de orden regional o local.

En sexto lugar en el modelo se nos presenta la evaluación del proceso de rendición de cuentas. Dicha evaluación pretende ser de carácter *ex post* y soportarse en el principio de Imparcialidad. La evaluación tendrá como fin la determinación en terreno de los objetivos y metas que han sido alcanzados por las diversas acciones gubernamentales; a su vez pretende determinar los impactos logrados sobre la población objetivo, en relación a las

mismas acciones. Las conclusiones que se obtengan en este momento del proceso serán determinantes para la continuación, el reajuste o la terminación de las intervenciones gubernamentales adelantadas.

El proceso de evaluación necesariamente deberá ser de naturaleza mixta, en la cual participen todos los actores involucrados. Deberán confluír al mismo actores tanto internos como externos a la administración y a la Política Pública. Todos los *stakeholders* posibles. Además, se deberá garantizar la participación de la comunidad o población objeto de la política pública observada en este proceso de evaluación.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el proceso de rendición de cuentas los diferentes participantes sacarán sus propias conclusiones determinando posibles sanciones sociales, políticas y hasta jurídicas si hubiese lugar a ello, en caso de que aquellos resultados hayan sido negativos. De la posibilidad de sanción social, política o dado el caso jurídica, dependerá fundamentalmente que la rendición de cuentas no se convierta en un ritual burocrático – administrativo más. Sin embargo hay que advertir que aunque la amenaza de sanción haga parte de la rendición de cuentas, ésta no debe motivar la puesta en marcha de la práctica democrática de la rendición de cuentas.

Por último el modelo presenta la séptima fase o etapa que tiene que ver con la publicación de los resultados del ejercicio de rendición de cuentas.

Este último aspecto se encuentra soportado en el principio democrático de la publicidad y fortalecerá las posibles sanciones de la sociedad organizada hacia la clase dirigente, en caso de haber obtenido el proceso resultados negativos.

Además de difundir los resultados obtenidos, la publicación de los mismos deberá garantizar la memoria histórica de una nación, sirviendo como fundamento y soporte para futuras prácticas de rendición de cuentas. De esta manera el proceso realizado no será en vano y nos ayudará a no cometer los mismos errores en el futuro.

Para apoyar esta serie de ideas, se ilustra al final del texto un esquema¹⁶ del modelo de rendición de cuentas presentado.

Conclusión

La observación de los resultados de los primeros ejercicios de rendición de cuentas adelantados en nuestro país, evidencia que estas prácticas no se han materializado como verdaderas herramientas de fortalecimiento de nuestra democracia, ni mucho menos como mecanismos de limitación del poder. Estas prácticas, por el contrario, se han correspondido más con simples procedimientos burocráticos –administrativos– legales que como reales instrumentos de control social limitadores del poder público, convirtiéndose, la rendición de cuentas, en

otro ritual de nuestra Administración Pública.

El incremento cuantitativo de las prácticas de rendición de cuentas que se ha evidenciado en Colombia desde el año 2003, no significa *per se*, un mejoramiento de nuestra praxis democrática. Aunque la rendición de cuentas haya facilitado un poco el acceso a la información (con la consolidación de la internet en las entidades estatales), haya obligado legalmente a los gobernantes de turno a informar y justificar sus decisiones políticas (a través de la puesta de marcha de la ya mencionada Ley 489 de 1998), haya puesto a la orden del día, la importancia de valores políticos como la Responsabilidad, la Corresponsabilidad, la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad y la Publicidad entre otros; no ha puesto en marcha, su principal instrumento: el empoderamiento de la sociedad organizada.

La reapropiación de poder por parte de la sociedad organizada es, en este sentido, la principal virtud política de la rendición de cuentas. Reapropiación, ya que se trata de la recuperación del poder que le fue expropiado a la institución societal por parte de la institución estatal cuando esta última emergió al mundo político moderno.

En las democracias modernas son muchos los mecanismos *formales* de limitación del poder, tanto al interior de los Estados como desde la sociedad hacia dichas comunidades políti-

¹⁶ Véase Diagrama # 2 Esquema del Modelo de Rendición de Cuentas.

cas, pero son pocos los mecanismos *reales* de limitación del mismo. La rendición de cuentas se puede presentar como uno de estos últimos, pero también, puede ubicarse como un mecanismo *formal* más. Depende del grado de instrumentalización que la sociedad organizada le dé a la misma. Depende si la sociedad organizada exige cuentas como mecanismo que incrementa la Responsabilidad, la Corresponsabilidad, la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad y la Publicidad de los actos de poder, o por el contrario, permite que se le imponga el mecanismo como un ritual burocrático más, donde el funcionario simplemente informa e intenta justificar sus decisiones, respondiendo a una reglamentación previamente positivada.

En este sentido, se hace de vital importancia el componente sancionatorio de la rendición de cuentas. Aunque para Schedler, la presencia de los tres componentes de la rendición de cuentas (información - justificación - sanción) no es algo *sine qua non* para que pueda materializarse, para nosotros, sí se hacen necesarios para ponerse en marcha y evitar el ritualismo administrativo. Este mecanismo no puede practicarse solamente con los elementos de información y justificación, ya que podría caer fácilmente en ese ritualismo burocrático que ya he-

mos advertido. El elemento sancionatorio¹⁷ o la amenaza de sanción, es fundamental para el proceso. Al no existir dicho componente, los ejercicios de rendición de cuentas no traerán consecuencias que coaccionen los comportamientos de los tomadores de decisión (limitación de poder). En términos coloquiales, sin la amenaza de sanción, con la rendición de cuentas no pasa nada, no deja de ser un trámite burocrático más, el cual busca darle cumplimiento a una norma más, muy acorde a nuestra cultura administrativa de salir del paso.

Las sanciones podrán ser fundamentalmente de tres tipos: sociales, políticas y jurídicas. Para que existan estas últimas, se hace necesario la consolidación de las sanciones políticas, que para que se materialicen, tendrán igualmente que haberse puesto en marcha las primeras; es decir las sanciones sociales. No podemos pretender sancionar jurídicamente, si antes no hemos proferido o consolidado sanciones sociales y luego políticas. Las sanciones jurídicas no se constituyen de ninguna manera en motor de la dinámica de rendición de cuentas, empero de manera coactiva deben existir. De todas formas importan más para el proceso la consolidación de sanciones sociales y políticas, en la medida en que se encuentren resultados ne-

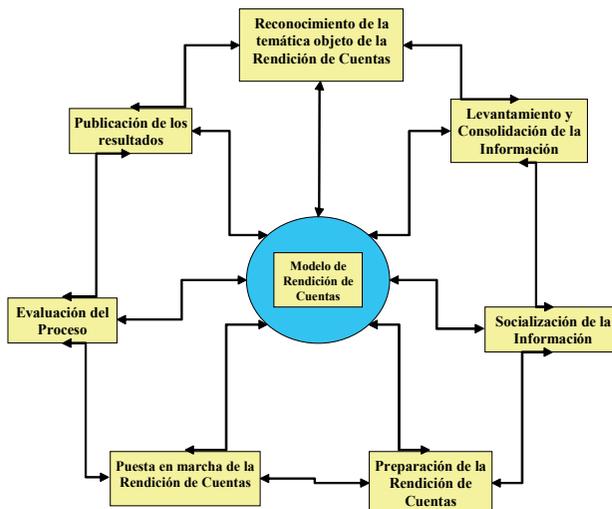
¹⁷ Hay que advertir aquí que aunque tradicionalmente el elemento sancionatorio se haya plasmado de manera negativa, también es posible concebirlo de manera positiva a manera de incentivos por buenos desempeños frente a la práctica de la rendición de cuentas, ya que tanto negativa como positivamente la sanción coacciona conductas dentro de la práctica de la rendición de cuentas.

gativos en las evaluaciones de rendición de cuentas.

Para ser puestas en marcha tales sanciones sociales, políticas y legales se necesita un proceso de enculturación, en el cual se adquieran, se acepten e interioricen tales prácticas sancionatorias gracias a la iteración de las mismas en el seno de nuestra sociedad. A través del rechazo social, político y hasta legal de acciones gubernamentales que atenten contra la construcción de valores políticos como la Responsabilidad, la Corresponsabilidad, la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad y la Publicidad, se podrá fortalecer nuestra cultura política y por ende nuestra democracia. De lo contrario, la rendición de cuentas caerá en las ya desgastadas prácticas burocráticas que pretenden mejorar las relaciones Estado – Sociedad.

La correcta apropiación por parte de la sociedad organizada de las tres variables claves de la rendición de cuentas (información - justificación - sanción) se presenta entonces, como una estrategia que pretende el fortalecimiento de las democracias modernas a través de la limitación de los actos poder, conciliando las esferas formal y real de las forma de gobierno democráticas. Aterrizando en la praxis instrumentos que coadyuvan al transito de la democracia formal a la democracia real. Obligando social, política y jurídicamente a los tomadores de decisión, a informar y justificar permanentemente sus actuaciones, modelando su comportamiento y finalmente, consolidando el mundo de lo público como un mundo de todos, donde el interés particular sí se doblega al interés general.

DIAGRAMA N.º 2 Esquema del Modelo de rendición de cuentas



Bibliografía

- Alcaldía Distrital de Bogotá D.C. *Propuesta de metodológica para la rendición pública de cuentas a la ciudadanía*, Bogotá, D.C., Diciembre de 2003
- Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Caracas, 1999
- Contraloría General de la República. *Resolución Orgánica no. 05544 de diciembre 17 de 2003 por la cual se reglamenta la rendición de cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República*. Bogotá, D.C., Diciembre de 2003.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). *Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía*, Bogotá, D.C., Mayo de 2005
- ISUNZA VERA, ERNESTO. *Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición mexicana*. Trabajo presentado en a conferencia "Estrategias de Accountability Social en América Latina Acciones legales, medios de comunicación y movilización" 10 de Abril 2003, Universidad Torcuato di Tella.
- Ley de la República de Colombia No. 489 de 1998.
- MARTÍNEZ, OMAR RAÚL. *Acceso a la información y democracia*. En <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc95/apuntes.html>. Revista Mexicana de Comunicación.
- MENY, IVES y THOENIG, JEAN CLAUDE. *Las Políticas Públicas*. Ed. Ariel, Barcelona, 1996.
- NIETO CASTILLO, Santiago. *Rendición de Cuentas y Transparencia como elementos para la persistencia democrática*. En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>
- O'DONNELL, GUILLERMO. *Accountability horizontal*, En La Política, 4, 1998.
- SCHEDLER, ANDREAS. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia No. 3, IFAI, México, 2004.

Páginas Web consultadas

- http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0489_98.HTM
- <http://www.contraloriagdeant.gov.co/rcuenta.asp>
- <http://www.transparenciacolombia.org.co>
- <http://www.municipiostransparentes.colnodo.org.co/index.shtml>
- <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc95/apuntes.html>
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>

RESÚMENES Y ABSTRACTS

LOS VALORES EN LAS FAMILIAS EMPRESARIAS COLOMBIANAS

Ernesto Barrera Duque

RESUMEN

Este artículo, a partir de una investigación cualitativa y práctica, propone un modelo general de análisis para los valores en las dinámicas operativas de las familias empresarias colombianas. En el cuerpo del texto, se identifican los valores vigentes, estableciéndose su contenido y jerarquía, en función de los resultados del trabajo de campo.

PALABRAS CLAVE: Familia empresaria, empresa familiar, valores.

ABSTRACT

This article, from a qualitative and practical research, proposes a general model of analysis for the dynamic values in operative the families of the Colombian industrialists. In the body of the text, the effective values are identified, settling down their content and hierarchy, based on the results of the work of field.

KEY WORDS: Family entrepreneur, familiar company, values.

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LOS CONTRATOS EN EL PROCESO DE SUBCONTRATACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS, EL CASO DE EMCALI EICE

Henry Caicedo Asprilla

RESUMEN

Este documento utiliza las categorías de la economía institucional para evaluar el impacto que tiene sobre las organizaciones públicas el proceso de outsourcing o subcontratación. Aquí se plantea el interrogante de hasta dónde es posible alcanzar la eficiencia de una organización pública cuando el proceso de subcontratación está determinado por contratos intrínsecamente incompletos. A partir de la información de una muestra de 198 contratos que Emcali firmó con proveedores entre los años 2001 y 2004, se halló que 128 estaban mal diseñados y sólo 70 cumplían con el requisito del buen diseño económico; este hallazgo permite verificar la presunción de la teoría económica institucional que afirma que aunque los contratos estén diseñados conforme a la ley, estos presentan fallas en el diseño económico y por consiguiente la empresa experimenta costos de transacción. En este docu-

mento se evidencia que en el caso concreto de Emcali existen dos variables que clasifican los contratos entre bien y mal diseñados: el valor de la inversión y el índice de riesgo de ejecución del contrato; mientras que las variables duración del contrato, el riesgo legal, empresas en licitación, garantías y pólizas de aseguramiento, consideradas fundamentales en el diseño contractual de una transacción no cumplen con el propósito de corregir las anomalías en los contratos. En este trabajo se avanza hasta plantear que existe una conexión entre el mal diseño de los contratos y las dificultades financieras y administrativas de Emcali, que llevó a la empresa a la crisis más grande de su historia.

PALABRAS CLAVE: Organizaciones públicas, outsourcing, análisis de los contratos, economía institucional, árboles de decisión.

ABSTRACT

This paper uses the categories of the institutional economy to evaluate the impact that has on the public organizations the process of outsourcing or subhiring. The principal question is: until where considers it is possible to reach the efficiency of a public organization when the subhiring process is determined by intrinsically incomplete contracts. From the information of a sample of 198 contracts that Emcali signed with suppliers between years 2001 and 2004, one was that 128 badly were designed and only 70 fulfilled the requirement of the good economic design, this finding allows to verify the economic presumption of the institutional theory that it affirms that although the contracts are designed according to the law, these contracts present faults in the economic design and therefore the company

experiences transaction costs. This document evidences that in the Emcali's case there are two indicators that classify contracts between good and badly designed: the value of the investment and the index of risk of execution of the contract, whereas the indicators duration of the contract, the legal risk, companies in licitation, guarantees and insurance policies, were considered fundamental in the contractual design of a transaction do not correct the anomalies of the contracts. In this paper one advances when a connection is established between the wrong design of contracts and the financial and administrative difficulties of Emcali, that led the company to the greatest crisis of its history.

KEY WORDS: Public organizations, outsourcing, analysis of contracts, institutional economy, decision trees.

¿DESDE UNA INGENIERÍA DEL ALMA HACIA UN “MANAGEMENT” DEL ESPÍRITU? ACERCA DE LA NOCIÓN DE PSICOLOGÍA EN EL DISCURSO ADMINISTRATIVO Y ORGANIZACIONAL

Héctor Bermúdez

RESUMEN

Este ensayo busca un acercamiento a la genealogía de lo que se reconoce en la administración como las “Ciencias del Comportamiento” y una crítica a la relación entre el pensamiento administrativo y aquella corriente particular de la psicología que ha sido incorporada a éste: lo que comúnmente se conoce como la *psicología industrial* pero que bien podría nombrarse como el *conductismo organizacional*.

Cabe decirse también, que, por el trabajo de consultoría especializada en Gestión Humana del autor, y por la docencia tanto en cursos de MBA para ejecutivos, como en programas para especialistas en administración de personal, fue posible articular esa experiencia de campo, con lo inferido del análisis teórico de la revisión documental. Así entonces, este trabajo busca apoyar la línea de investigación en estudios sobre la *Gestión Humana*.

PALABRAS CLAVE: Administración, Conductismo Organizacional, Psicoanálisis, Psicología Industrial, Organizaciones.

ABSTRACT

This test looks for an approach of the genealogy of which a critic is recognized in the administration like “Sciences of the Behaviour” on the other hand, the article explain the relation between the administrative thought and that particular current of the psychology that has been incorporated to this one. This challenge is commonly known like the industrial psychology but that could well name like the organizational conductism.

It is possible also to say itself, that, by the work of consultancy specialized in Human Management of the author, and by teaching as much in courses of MBA for executives, like in programs for specialists in personnel administration, it was possible to articulate that experience of field, with the inferred thing of the theoretical analysis of the documentary revision. Then, this work looks for to support the line of research in studies on the Human Management.

KEY WORDS: Administration, Organizational Conductism, Psychoanalysis, Industrial Psychology, Organizations.

LOS DESAFÍOS DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL EN UN MEDIO AMBIENTE GLOBALIZADOR

José G. Vargas Hernández

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo analizar los desafíos de diseño organizacional e institucional en un medio ambiente globalizador. Este análisis se inicia a partir de las consideraciones de los procesos de globalización económica en la emergencia de las nuevas asimetrías del poder y su impacto en los procesos de cambio organizacional, institucional, del Estado y las políticas públicas y el diseño intergubernamental. La información y el conocimiento son insumos de las comunidades de aprendizaje y para la formación de redes. Una característica de los arreglos institucionales y nuevas formas organizacionales es la creación del poder en los individuos (empowerment)

PALABRAS CLAVE: Asimetrías del poder, diseño institucional, diseño organizacional, globalización

ABSTRACT

This work must by objective analyze the challenges of organizational and institutional design in global environment. This analysis begins from the considerations of the processes of economic globalization in the emergency of the new asymmetries of the power and its impact in the processes of organizational, institutional change, of the State and the public policies and the intergovernment design. The information and the knowledge are raw material of the learning communities for the formation of networks. A characteristic of the institutional adjustments and new organizational forms is the creation of the power in the individuals (empowerment)

KEY WORDS: Asymmetries of the power, institutional design, organizational design, globalization.

LA REFORMA DEL ESTADO EN COLOMBIA: ENTRE EL AJUSTE FISCAL Y FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Rosalía Correa Young

RESUMEN

La reforma del Estado en Colombia y la descentralización, desde que se aprobó el Acto legislativo 01 de 1986, pasando por los acuerdos institucionales, plasmados en la Constitución de 1991 y referidos a esta materia, así como la normatividad actual, son analizados en este artículo a la luz de los enfoques teóricos que estimularon un nuevo modelo de Estado, a partir de la percepción respecto del agotamiento del Estado de bienestar, interventor y asistencial.

El artículo explica la dinámica en Colombia frente a dos paradigmas: uno proveniente de la sociología y la ciencia política que define la reforma desde una perspectiva policéntrica y uno proveniente de la economía neoclásica que ofrece una perspectiva mercadocéntrica. La primera en-

cuentra fortalezas para la democratización, la equidad, la superación de los desequilibrios regionales y la inclusión social. La segunda, el posicionamiento de las lógicas del mercado con la reducción, o desaparición de la intervención del Estado en aquellas funciones que los privados pueden resolver más eficientemente. Uno y otro colocan a la sociedad civil en un protagonismo activo, sea político, en su relación con el Estado; sea económico, en su relación con el mercado, pero ambos la conciben como actor de primera línea.

PALABRAS CLAVE: Reforma del Estado, Descentralización, Democratización, Paradigma policéntrico, Paradigma mercadocéntrico, Ajuste Fiscal, Participación, Privatización

ABSTRACTS

The reform of the state in Colombia and the decentralization, since legislative Act 01 of 1986 was approved, happening through the agreements institutional, shaped in the Constitution of 1991 and referred this matter, as well as the present normatividad, are analyzed in this article to the light of the theoretical approaches that stimulated a new model of state, from the perception respect to the exhaustion of the welfare state, auditor and healthcare.

The article explains dynamics in Colombia as opposed to two paradigms: one originating of sociology and political science that the reform defines from a policentric perspective and one originating of the neoclassic economy that offers a market

perspective. First it finds strengths for the democratization, the fairness, the overcoming of the regional imbalances and the social inclusion. Second, the positioning of the logics of the market with the reduction, or disappearance of the intervention of the State in those functions that the prevailed ones can solve more efficiently. Both places to the civil society in an active protagonism, is politician, in their relation with the State; be economic, in his relation with the market, but both conceive it like actor of forward edge.

KEY WORDS: The reform of the State, Decentralization, Democratization, policentric Paradigm, market Paradigm, Fiscal Adjustment, Participation, Privatization.

TEORÍA ECONÓMICA Y ESTADO DEL BIENESTAR. UNA APROXIMACIÓN

Fernando Salazar Silva

RESUMEN

El siguiente artículo realiza un tránsito por algunas posturas dentro de las ciencias económicas para discutir el EB y presentar alternativas concretas al mismo. El propósito de Keynes en su afán de hacer legítimar la configuración y consolidación del Estado de Bienestar, se discutirá en el contexto de las particularidades de carácter teórico económico. Si bien el keynesianismo pudo concretar desde las ciencias económicas las bases para acercar la teoría a la realidad social, no entendemos por qué otras escuelas no han logrado constituirse en la base teórica del Estado de Bienestar actual.

PALABRAS CLAVE: Estado de Bienestar, Pacto keynesiano, Ciencia económica, Monetarismo, Expectativas racionales, teoría Neoclásica, Nekeynesianismo.

ABSTRACT

The following article makes a transit by some positions within economic sciences to discuss the EB and to present concrete alternatives to he himself. Keynes's intention in its eagerness to make legitimize to the configuration and consolidation of the Welfare State, will be discussed in the context of the particularities of economic theoretical character. Although the keynesianism could make specific from economic sciences the bases to approach the theory the social reality, we do not understand so that other schools have not managed to constitute themselves in the theoretical base of the Welfare State present.

KEY WORDS:

Welfare State, Keynesian Accord, Economic Science, Monetarism, Rational Expectations, Theorie Neoclassic, Neo-Keynesianism.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL AUTOMOVILÍSTICA Y EL ASEGURAMIENTO OBLIGATORIO Y VOLUNTARIO: UN ESTUDIO EN EL DERECHO COLOMBIANO Y ESPAÑOL

Raquel Ceballos Molano

RESUMEN

La accidentalidad vial en Colombia es una de las primeras causas de daños corporales y materiales en la población circulante y peatonal, que obliga, al menos en teoría, al propietario o conductor, a responder civilmente de sus consecuencias. Así, este trabajo de tesis plantea el problema de la tipicidad como “actividad peligrosa” y la dispersión normativa derivada de la responsabilidad civil automovilística y los mecanismos de reparación a través del seguro voluntario y obligatorio del automóvil, consagrada en la legislación Civil, Penal, Comercial, Código Nacional de Tránsito, y en Decretos y Resoluciones administrativas, además de la doctrina científica y jurisprudencial, lo que evidencia que el legislativo colombiano no ha prestado atención, desde el punto de vista técnico y jurídico a las políticas de Estado para armonizar en un solo estatuto la responsabilidad derivada de los accidentes de tránsito y su aseguramiento, como si ocurre en el derecho comparado, el ordenamiento jurídico europeo y español.

PALABRAS CLAVE: Accidente de tránsito, responsabilidad civil, seguro obligatorio, soat, seguro automoviles, daño, indemnizacion, reparacion integral.

ABSTRACT

The road crash in Colombia is one of the first causes of body and materials damages in the circulating and peatonal population, that forces, at least in theory, to the proprietor or conductor, to respond civilly of its consequences. Thus, this thesis work creates the problem of the type like “dangerous activity” and the normative dispersion derived from the automobile civil responsibility and the mechanisms of repair through voluntary and obligatory insurance of the automobile, consecrated in the Civil, Penal, Commercial legislation, National Code of Transit, and in Decrees and administrative Resolutions, in addition to the scientific and jurisprudencial doctrine, which evidence that the legislative Colombian has not paid attention, from the technical and legal point of view to the state policies to harmonize in a single statute the responsibility derived from the traffic accidents and its securing, as if happens in the compared right, the European and Spanish legal ordering.

KEY WORDS: Road accident, civil responsibility, surely obligatory, soat, surely automobiles, damage, indemnification, integral repair.

ENVEJECIMIENTO DEL PERSONAL

Sergio Castrillón

RESUMEN

¿De que manera la literatura en ciencias administrativas ha abordado el estudio del envejecimiento del personal? ¿Cuáles son las razones que han motivado este interés en los últimos años? ¿Cuáles son las lógicas subyacentes? Reconociendo las tendencias demográficas mundiales que reflejan el envejecimiento de la población; este artículo procura responder a estas preguntas, a partir de una revisión exhaustiva de las principales publicaciones que se han ocupado del tema en el contexto internacional. Nuestro propósito es aumentar la visibilidad de la problemática y contribuir al debate sugiriendo acciones que revaloricen su dimensión humana.

PALABRAS CLAVE: Administración - Envejecimiento del Personal - Recursos Humanos - Fuerza Laboral - Jubilación - Retiro - Competencias y Desempeño - Motivación - Entrenamiento

ABSTRACT

How Literature in administrative sciences is boarded the study of the ageing of the personnel? Which are the reasons that have motivated east interest in the last years? Which are the underlying logics? Recognizing world-wide demographic tendencies that reflect the ageing of the population; this article tries to respond to this questions, from an exhaustive revision of the main publications that have taken care of the subject in the international context. Our intention is to increase the visibility of the problematic one and to contribute to the debate being suggested actions that revalue their human dimension.

KEY WORDS: Administration - Ageing of the Personnel - Human Resources - Labor Force - Retirement - Competitions and Performance - Motivation - Training

RENDICIÓN DE CUENTAS: ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA LIMITACIÓN DEL PODER

Carlos Wladimir Gómez Cárdena

RESUMEN

Este artículo contiene como apuesta epistemológica la construcción de un modelo genérico de Rendición de Cuentas, el cual puede llegar a ser implementado en las diferentes entidades de naturaleza estatal. A partir de una elaboración teórico – conceptual de la Rendición de Cuentas y de una observación práctica de los primeros ejercicios de rendición de cuentas llevados a cabo en Colombia, se exploran diversas potencialidades e instrumentos que pueden llegar a fortalecer las democracias modernas a través fundamentalmente, de la limitación de los ejercicios de poder. En las democracias modernas son muchos los mecanismos *formales* de limitación del poder consignados en el conocido sistema de *frenos y contrapesos*, pero son muy pocos los mecanismos *reales*. La rendición de cuentas como práctica democrática puede presentarse como uno de estos últimos, en la medida en que la sociedad organizada explore y explote tales potencialidades.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas / Administración Pública / Rendición de Cuentas / Democracia / Limitación del Poder.

ABSTRACT

This article contains like comely epistemological the construction of a generic model of Accountability, which can arrive to be implemented in the different organizations of state nature. Starting from a theoretical - conceptual elaboration of the Accountability and of a practical observation of the first exercises of Accountability carried out in Colombia, diverse potentialities and instruments are explored that can end up strengthening the modern democracies fundamentally to inclination, of the limitation of the exercises of power. In the modern democracies there are many *formal* mechanisms of limitation of the power consigned in the well-known system of *check and balances*, but there are very few *real* mechanisms. Accountability as democratic practice can be presented like one of these last ones, in the measure in that the organized society explores and exploit such potentialities.

KEY WORDS: Public Policies / Public Administration / Accountability / Democracy / Limitation of the Power.