

**La gestión del
accountability, el caso
de Antioquia**

Luis Fernando Agudelo Henao

La gestión del *accountability*, el caso de Antioquia

*Luis Fernando Agudelo Henao**

Recibido: Septiembre 2006
Aceptado: Octubre 2006

* Contador Público de la Universidad de Medellín (1999), Asistente de auditoría proyectos BID, BM y PNUD (1996-2001), Magister en Gerencia Pública Universidad Nacional San Juan Bosco, Argentina (2001-2003). Profesor de Tiempo Completo Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas – Programa de Contaduría Pública, Universidad de Medellín – Colombia.

LA GESTIÓN DEL ACCOUNTABILITY, EL CASO DE ANTIOQUIA

Luis Fernando Agudelo Henao

RESUMEN:

La gestión pública tiene dentro de los retos esenciales para su desarrollo, la construcción de metodologías de identificación y valoración de las relaciones sociales. El accountability social, entendido como posibilidad de rendición efectiva de cuentas por parte de los agentes públicos, se constituye en una función esencial del quehacer del estado. En esta medida, la gestión pública tiene en el accountability, una relación social novedosa en nuestro contexto, que está a la espera de ser identificada y cuantificada como factor de construcción de democracia participativa, y fortalecimiento de la democracia representativa.

El trabajo analiza la estructura típica de los sistemas de información financieros y sociales de los municipios Antioqueños, y los caracteriza en función de su tamaño e indicadores de gestión de los recursos. De igual manera establece una serie de orientaciones mínimas para gestionar la participación y la transparencia, partiendo de la posibilidad de la consolidación del territorio, y de la voluntad política de los líderes públicos locales, tanto para dar mayor poder a las organizaciones sociales como para asociarse y resolver los problemas supramunicipales.

PALABRAS CLAVE:

Municipios, regiones, transparencia, transformación municipal, políticas públicas, participación.

ABSTRACT:

The public management has, within the essential challenges for its development, the construction of identification methodologies and valuation of the social relations. Social accountability, understood as possibility of effective surrender of accounts on the part of the public agents, is constituted in an essential function of the task of the State. In this measurement, the public management has in accountability a novel social relation in our context which is waiting to be identified and to be quantified as a factor of construction of participatory democracy and fortification of the representative democracy.

The work analyses the typical structure of the financial and social information systems of the municipalities of Antioquia and it characterizes them based on its size and indicators of the resources management. In equal way it establishes a series of minimum directions to manage the participation and the transparency, starting from the possibility of the consolidation of the territory, and of the political will of the public local leaders to give greater power to the social organizations and also to associate and solve the problems beyond the municipality field.

KEY WORDS:

Municipalities, regions, transparency, municipal transformation, public policies, participation

1. Accountability

1.1 El papel de la Contaduría en la construcción del Accountability

El *accountability*, entendido como todo el ambiente de transparencia y participación alrededor de los mecanismos de rendición de cuentas, le permite a la Contaduría tener respuestas más amplias que las tradicionales para el control de la gestión pública. La base de la participación es la existencia de ciudadanos y no de simples habitantes, la diferencia entre unos y otros es el conocimiento que tienen los ciudadanos, de los mecanismos de participación y delegación existentes; de forma que aquellos que gestionan recursos públicos lo hagan de cara a ciudadanos que conocen sus derechos y exigen rendición de resultados de manera periódica.

El saber contable ha tenido un papel esencial en el diseño, montaje, operación y control de los sistemas de información financiera, ambiental y so-

cial, de los municipios colombianos. Sin embargo, la disciplina contable tiene una deuda impaga en este sentido, debido a su incapacidad para aportar a que dichos sistemas, permitan a los ciudadanos [y a sus representantes políticos] ejercer, de manera amplia y continua, aquellos derechos relacionados con la participación en procesos de definición y control de planes y políticas públicas locales.

La transparencia, simplicidad, auditabilidad y, sobre todo, la posibilidad de exigir responsabilidad de las actuaciones a los agentes públicos, deben ser los principios orientadores del diseño, montaje, operación y control de los sistemas de información financieros, ambientales y sociales de los municipios colombianos. *El mejoramiento del diseño, pasando de sistemas cerrados a sistemas abiertos, el establecimiento del ciudadano como uno de los usuarios esenciales de los sistemas, y la garantía de trazabilidad¹ en la responsabilidad de las actuaciones, deberán ser los ejes del funcionamiento de los siste-*

¹ Viene del vocablo inglés *traceable* que según el diccionario *Random House Webster's* significa “posibilidad de ser ubicado o atribuible a”. Se puede asimilar Trazabilidad a la existencia de formas de rastrear. El término se utiliza en los procesos de aseguramiento de la calidad, para significar que los documentos, productos o servicios, que se están asegurando en calidad, tienen una forma (código o sistema de identificación) de establecer por cuales procesos, procedimientos, actividades, tareas, en qué momento y cuáles personas, intervinieron en su producción, manipulación o agregado de valor. En los términos que se está utilizando, se refiere a que los sistemas de información financieros y sociales, deben permitir establecer, cuáles de los agentes públicos participaron en el diseño, desarrollo y ejecución de los programas, así como quienes fueron los funcionarios públicos que los lideraron para garantizar que se asegure la toma de responsabilidad por parte de dichos agentes, en torno a los resultados entregados a la comunidad.

mas de información financieros ambientales y sociales.

La creación y fortalecimiento de la figura de la Contaduría General de la Nación y los procesos de saneamiento contable que se han adelantado, son los puntales de la inclusión del *accountability* en la gestión local del Estado colombiano; en la medida que, una parte importante del trabajo de normalización contable, se ha adelantado. Sin embargo, queda aún pendiente por responder la pregunta de *¿Cómo se deben orientar los sistemas de información financieros y sociales de los municipios colombianos, para asegurar que sirvan de base para el ejercicio de los derechos republicanos?*²

El *accountability* puede ayudar a dar respuestas integrales a esta pregunta, en la medida que le permita a los agentes municipales, y especialmente a aquellos seleccionados directamente por el voto popular, a orientar

su gestión de manera que los ciudadanos sean protagonistas en la definición de las prioridades del gasto y la inversión. Puede permitir además, que los ciudadanos monitoreen dichas definiciones de prioridades a través de “paquetes” de recursos y resultados³, claramente explicitados. Y, por último, garantizar que el flujo de información que generen los sistemas de información de los municipios colombianos, tenga unas características de calidad, cantidad, transparencia y oportunidad, tales que, sirvan para que los ciudadanos y sus representantes políticos, evalúen la capacidad (de los representantes que eligieron de manera democrática) para llevar con eficiencia la gestión de los organismos públicos locales.

Uno de los principales retos de la disciplina contable es establecer herramientas para participar en los procesos de empoderamiento⁴ de los ciu-

² Luis Carlos Bresser P. Establece una cuarta clasificación de los derechos fundamentales, además de los derechos civiles, políticos, los económicos y los sociales, establece los derechos republicanos, y los define como el grupo de derechos que asegura que los recursos públicos, es decir la “*res pública*”, no sea usada por los particulares para su propio beneficio, sino que los recursos públicos y los aparatos estatales, se orienten a responder aquellas demandas sociales que logran mayor visibilidad en cada tiempo, y que sean de mayor interés público.

³ Los sistemas de presupuesto participativo más exitosos de Latinoamérica (específicamente el caso de San Pablo en Brasil), trabajan sobre la base de la definición por parte de los ciudadanos y ciudadanas, de “paquetes” de recursos financieros, ambientales y sociales, los cuales se asocian de manera clara y unívoca a la consecución de determinado resultado de política pública, por ejemplo: un hospital, un determinado número de empleos, una cantidad de agentes de policía, la legalización de algunos predios, la instalación de ciertos servicios sociales, la instalación o construcción de determinadas infraestructuras físicas, etc.

⁴ Viene del vocablo inglés *empowerment*, que está referido a darle herramientas y capacidades a los ciudadanos para que ejerzan sus derechos, y con el apoyo del sector público, mejoren sus condiciones de vida con su propia iniciativa.

dadanos; de forma que el saber que acumula, le sirvan de base para liderar los procesos de reinención⁵ de los organismos públicos de base local (alcaldías municipales, alcaldías menores, juntas administradoras locales [JAL], distritos, veedurías ciudadanas), con el fin de promover la transparencia y participación de los ciudadanos en la construcción de su propio destino.

El primer paso será la definición de una metodología orientada a describir el estado de la responsabilidad (*accountability*), en los sistemas de información financieros, ambientales y sociales de los municipios antioqueños, a partir de las dimensiones de transparencia, participación y auditabilidad. De ahí que es imprescindible establecer estrategias y marcos de actuación orientados a mejorar las garantías que se les brindan a los ciudadanos para asegurar que los agentes que lideran los organismos públicos de base local, tengan herramientas para ajustar sus sistemas de información financiera, ambiental y social, de manera tal que sean la base para el ejercicio pleno de la ciudadanía social.

El desarrollo de dichos marcos de actuación y estrategias, permitirán que la profesión contable lidere el proceso de reinención necesario, al interior de los municipios colombianos, para que los sistemas de información financiera, ambiental y social, sirvan de herramientas de promoción de la transparencia y la participación de los ciudadanos en la construcción de su propio destino.

El avance de la disciplina contable está relacionado, también, con la capacidad que tenga de aportar soluciones a los problemas sociales relacionados con su ámbito de estudio. La responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia, tiene importantes carencias, de hecho los serios problemas de gobernabilidad de los que adolece el Estado colombiano están originados, en parte, en la pobre capacidad de gestión de los agentes públicos, frente a las crecientes y, tradicionalmente desatendidas, demandas ciudadanas⁶

Los sistemas públicos de información financiera, ambiental y social, están en formación, la oportunidad de contribuir a que se consoliden, al ser-

⁵ El término **reinventar**, en términos de gestión pública, fue reconocido mundialmente a través de la obra *Reinventing the Government*, de Osborne y Gaedler. Este término, se convirtió en un referente obligado del tema de administración pública, en el sentido que expuso, a través de una serie de experiencias en administraciones públicas locales de Estados Unidos, que los gobiernos deberían transformarse, es decir, reinventarse, aprendiendo del sector privado la “mística” por el cuidado de los recursos, la posibilidad de asociarse con los ciudadanos, sus empresas y organizaciones para llevar adelante políticas públicas y la “audacia” e innovación a la hora de resolver los problemas públicos locales.

⁶ En la actualidad el Estado colombiano afronta una profunda crisis de gobernabilidad, generada en parte por la nueva constitución política, la incapacidad de gestión públi-

vicio de los ciudadanos, será el aporte esencial al desarrollo político, económico y social de la nación.

1.2 La rendición de cuentas a pares, organismos de control y los ciudadanos

Para construir una renovadora cultura de la gerencia pública, basada en un liderazgo democrático, se alude a una serie de deberes hacia la sociedad civil que, en conjunto se denominan, “deberes de transparencia en la gestión pública”. La transparencia, rendición de cuentas o *accountability*⁷ es la obligación legal y ética, que tiene un gobernante de informar al gobernado sobre cómo ha utilizado el dinero y otros recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del

pueblo gobernado y no en provecho de los gobernantes de turno. La transparencia administrativa conlleva necesariamente la obligación exigible a todo el personal que está al servicio de la Administración Pública, de ser tan abierto a los ciudadanos como le sea posible, respecto a las decisiones y actos que adopte, y así, responder permanentemente por la gestión confiada. La rendición de cuentas implica, entonces, el asegurar que quienes ejercen el poder a nombre de otros, asuman la responsabilidad de sus actos.

Los mecanismos de rendición política de cuentas pueden ser horizontales o verticales. Son mecanismos horizontales los procedimientos de rendición de cuentas previstos entre las instituciones del Estado y los organismos públicos de control (control de pares). La rendición vertical⁸

ca, y en parte por el poder desmesurado –que al calor de la inequidad y el narcotráfico han construido los grupos armados de derecha e izquierda. En este marco, de ilegalidad, ha convivido una democracia “legal” neo-corporativa que intenta ser hegemónica, basada en el modelo constitucional de “la democracia representativa” donde subyace el clientelismo como elemento articulador de poder. En este escenario tienen especial importancia el cabildeo o *lobbying* y la influencia, promoción o *advocacy*, que ahora ya no está circunscrita sólo a los actores de poder mas históricos –los partidos tradicionales, grupos económicos, terratenientes-, sino que se extiende un poco más a la sociedad civil (Murillo, 2000).

⁷ Cuando revisamos la versión del concepto inglés “*accountability*”, cuya raíz es “*account*” y a su vez “*count*”, descubrimos que comparte con el término español el origen latino computare (WEUD, 1996: 13, 420, 460-461). Por lo anterior, está ampliamente justificado utilizar sin temor “rendición de cuentas” y no “*accountability*”, para referirnos a la compleja red de mecanismos que ciertas sociedades contemporáneas han construido para controlar a los políticos y los burócratas. Tomado del texto de Silvina Rodríguez: ¿De qué hablamos cuando nos referimos a *accountability*?, [consultado en línea febrero de 2004] En: www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=189.

⁸ Para la definición de democracia vertical, los aportes conceptuales en la definición de democracia de Schumpeter, han sido esenciales. En tanto que la democracia para

(*accountability vertical*) de cuentas, por su parte, es la que los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil demandan desde abajo, tales como los jurados ciudadanos, las protestas populares o el presupuesto participativo. En este sentido, la rendición horizontal⁹ (*accountability horizontal*) de cuentas se refiere a la capacidad de las instituciones de Estado para supervisar los abusos cometidos por otras instancias públicas y áreas del gobierno.

A pesar de que tradicionalmente se veía a la rendición de cuentas como un informe retrospectivo de acciones

pasadas, ahora se exige que los servidores den a conocer al público las acciones que pretenden realizar, antes de que se lleven a cabo, promoviendo así que el público se involucre a través de la consulta y la deliberación.

Existe un tercer mecanismo de rendición política de cuentas, el *accountability social*, definido como “una forma de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas...el [*accountability*] social, puede canalizarse tanto por vías

Schumpeter no se agota, de ninguna manera, con la simple elección de un gobierno ya que tanto éste como la oposición buscarán mantener, interceder y mejorar sus propias relaciones, por lo menos, con aquella fracción decisiva de electores. En este constante tentativo, políticamente indispensable y no solamente meritario, se construye el circuito de la responsabilidad política de la democracia schumpeteriana. Este circuito está conformado por la intención de tener en cuenta las preferencias de los electores y por la rendición de cuentas del accionar de los gobernantes (y de los opositores). Incidentalmente, no es casual que el término en inglés, que se encuentra en el fundamental libro de Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia* sea *accountability*. Sin *accountability*, vale decir sin que los gobernantes y los opositores sean llamados a rendir cuentas de su propia actuación, no puede existir ninguna democracia que etimológicamente pueda significar poder del pueblo. Extractado del trabajo de Gianfranco Pasquino: “Democracia vertical, democracia horizontal y democracia digital”. [consultado en línea febrero de 2004]. [En: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=30>]

⁹ Tradicionalmente, se atribuye la concepción de la democracia horizontal a Alexis de Tocqueville y a su lectura de los Estados Unidos, en la mitad del ochocientos, pero no cabe duda de que la idea de democracia horizontal, pero no definida en este modo, se encuentra en alguna de las tantas formulaciones de la democracia participativa. En el corazón de la democracia horizontal se encuentra el asociacionismo cívico y social. Si los franceses que conocía Tocqueville se encontraban al interior de asociaciones estructuradas y jerárquicas, incluso podían movilizarse en manifestaciones revolucionarias, plebiscitarias, en plazas y por las calles; los estadounidenses, como Tocqueville los vio e interpretó, se asociaban en grupos de los más diversos tipos. Los estadounidenses cuando emergía un problema creaban una asociación para afrontarlo y resolverlo.

institucionales como no institucionales... [así], a diferencia de los mecanismos electorales, el [accountability] social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa 'a pedido' y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares. Tal como sucede con los horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos"¹⁰.

Las discusiones contemporáneas sobre la rendición de cuentas se han centrado en los aspectos de transparencia y apertura, estableciendo un vínculo entre el escrutinio y el acceso a la información. Pero sólo puede mejorarse la transparencia de las instituciones cuando el derecho a la información se combina con la acción ciudadana. *De nada sirve que exista el derecho a exigir la rendición de cuentas si no existen la capacidad ni los recursos políticos y financieros para hacer efectivo ese derecho.*

El mejoramiento del desempeño gubernamental es una tarea fundamental de la construcción del Estado social de derecho, por tal motivo se debe procurar el paso de un modelo en el que impera el control burocrático sin

la participación de los ciudadanos, a otro en el que impere el control social de los resultados de la acción gubernamental, donde la sociedad participe en la definición de metas y en los índices de desempeño, así como, en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos producidos. La gente, a través de la participación, se constituye como el actor central que llena de sentido la aplicación del *accountability* a la gestión de los organismos públicos de la base local.

La participación pública se muestra como un eje permanente del discurso de los gobiernos; su constante utilización plantea cierta confusión respecto al alcance real del concepto, lo cual hace necesario explicitar los fundamentos, los alcances y el sentido de la interpretación de la participación pública, y por qué se constituye como un elemento esencial en la construcción de un modelo de gestión en el ámbito local.

La crisis de representatividad política, la complejidad de los problemas que afrontan las sociedades modernas, el reconocimiento de los límites de la tecnología y de los tecnócratas para solucionar dichos problemas, la necesidad de la construcción de consensos activos para la búsqueda de

¹⁰ El concepto de *accountability* social acuñado por Catalina SMULOVITZ y Enrique PERUZZOTTI, podría definirse como el mecanismo de control de las autoridades a través de las actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y medios de comunicación. Básicamente, particularizan a un conjunto heterogéneo de iniciativas por parte de los actores mencionados que demandan legalidad a las instituciones gubernamentales así como también están abocados a denunciar los actos ilegales (Rodríguez, 2003).

soluciones a los problemas sociales, económicos y ambientales, el retroceso de lo público y el correlativo avance del mercado como lógica dominante, etc., plantean la necesidad de una participación más activa de la sociedad civil en los asuntos públicos.

La noción moderna de sociedad civil hace referencia a aquellas formas de interacción sociales autónomas del Estado. Tradicionalmente, se ha entendido la sociedad civil en contraposición al Estado; como un límite al poder y a la acción estatal. En esa conceptualización, el papel de la sociedad civil es claramente identificable en cuanto límite al poder estatal y defensor de las esferas de privacidad individual y colectiva. Sin embargo, este rol oposicional (Estado vs. sociedad) y de contención de los excesos del poder estatal, aún cuando necesario, se manifiesta claramente insuficiente en la construcción de sociedades más democráticas, tal como lo expresan los principios que fundamentan el “Buen Gobierno” público.

El proyecto político que significa la democracia participativa se fundamenta en la creencia de que la vida democrática moderna requiere un rol cada vez más activo de la población. Se subraya también la necesidad de la participación de los miembros de la comunidad, ya sea en forma individual u organizados colectivamente, en el proceso de formulación de las políti-

cas y en los procedimientos del control de la ejecución de esas políticas. La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir a los gobernantes, principio básico de la democracia representativa, se percibe como un criterio de organización política insuficiente para hacer frente a las complejidades de la vida moderna. Acorde a ello, al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa.

La participación se concibe como un elemento transformador del sistema democrático, le otorga otro dinamismo, requiere de canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados. En general, se afirma que la actuación conjunta permite que las decisiones públicas sean más razonadas, que sean producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones¹¹.

Por lo tanto, es menester dilucidar las condiciones necesarias para generar y garantizar la participación de la sociedad civil como parte del pleno ejercicio de la ciudadanía. Dicho en otros términos, es necesario identificar los elementos o componentes indispensables para la construcción de una democracia participativa efectiva.

Arato y Cohen, al analizar el concepto de sociedad civil, plantean que

¹¹ *Documento de diagnóstico y recomendaciones Hacia la construcción de una Región Metropolitana de Buenos Aires Sustentable*. Capítulo I. Publicado en www.farn.org.ar/docs/p13/, mayo, 2002.

se deben distinguir dos dimensiones fundamentales. En primer término, la dimensión “activa”, que comprende los movimientos sociales, asociaciones y toda otra forma de acción social colectiva; esta dimensión se refiere a la actividad misma de las distintas formas organizativas de la ciudadanía, ya sea a través de la movilización social, el trabajo de *lobby*, la realización de tareas solidarias o cualquier otra actividad que posibilite el cumplimiento de sus objetivos específicos.

En segundo término, la dimensión “institucional”, se refiere al conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos de la sociedad civil en cuanto a una esfera autónoma, y distinta del Estado y del mercado. Lo social se constituye en sociedad civil, de acuerdo a Arato y Cohen, si existe un plexo normativo que reconozca derechos que permitan la constitución autónoma de esta esfera de la vida social. En otros términos, el reconocimiento de derechos institucionaliza la sociedad civil¹².

Sumado al reconocimiento normativo de derechos, se plantea que la institucionalización de la sociedad civil requiere de un orden jurídico y político que efectivamente implemente estos derechos. **Los derechos**, en

cuanto tales, no constituyen la realidad social; es su ejercicio efectivo el que la construye. Esto subraya la necesidad de desarrollar mecanismos de participación en el proceso de formulación de las políticas públicas y en el control de su aplicación, de regímenes que garanticen el acceso a la información pública y de sistemas judiciales y administrativos que efectivamente protejan el ejercicio de estos derechos y sancionen aquellas conductas que interfieran en el normal ejercicio de los mismos¹³.

Acorde a lo expresado, es claro que la construcción de una democracia participativa requiere de mecanismos e instancias que institucionalicen la participación ciudadana. En este contexto, *institucionalizar* implica diseñar e instaurar “espacios” de participación que no dependan de la voluntad del funcionario o de la autoridad estatal para que existan como tales. Este es uno de los desafíos que se plantean en el proceso de construcción de un modelo viable de gestión de la administración pública local, en caso contrario, el discurso de la participación de la sociedad civil para asegurar el ejercicio pleno de la ciudadanía, corre el riesgo de vaciarse de sentido, afectando la legitimidad de todo el proceso.

¹² COHEN, J.; ARATO, A. *Civil Society and Political theory*. Cambridge Press, 1992. Citado por *Documento de diagnóstico y recomendaciones. Hacia la construcción de una Región Metropolitana Sustentable*. Capítulo 1. Publicado en www.farn.org.ar/docs/p13/, mayo, 2002.

¹³ Ibid.

1.3 La disponibilidad de la información requisito para el éxito del Accountability Vertical, Horizontal y social

El *accountability* está relacionado con la posibilidad de rendición de cuentas de los gobiernos, especialmente de los locales que son el ámbito natural de materialización del Estado social de derecho. Los ciudadanos tienen derecho a saber, sin importar qué la voluntad o conveniencia de los políticos o agentes públicos afecte, qué informar y cuándo hacerlo. De hecho, los ciudadanos que pretenden serlo y que pretenden construir democracia tienen el derecho a saber.¹⁴

La materialización de este derecho está obstaculizada por la existencia de alguna de las siguientes condiciones:

1. Que la existencia de secretos impide la educación política de una comunidad, de manera tal que las decisiones electorales no se encuentran completamente informadas;
2. Que las oportunidades que tienen los individuos para dar una respuesta significativa a iniciativas políticas son debilitadas; y
3. Que un cierto tipo de clima político se genera cuando los ciudadanos perciben al gobierno no con responsabilidad y confianza, sino con malevolencia y desconfianza.

Existe una tensión constante al interior de los Estados democráticos, entre quienes tienen el poder de decidir qué se informa y qué no, y los ciudadanos que exigen la entrega constante e institucionalizada que les permita controlar la gestión de los agentes públicos, especialmente en el ámbito local. Hechos como la exigencia de rendición de cuentas periódicas, más allá de los tiempos electorales, la exigencia de tener medios de comunicación inteligentes y libres, la existencia de mecanismos de control vertical y horizontal y, especialmente, la lucha por tener sistemas de información que provean dicha información más allá de las voluntades políticas de cada momento.

El derecho a saber está vinculado de manera incomprensible con la rendición de cuentas, meta central de cualquier sistema de gobierno democrático. El público informado y la evaluación por parte de los ciudadanos, de la prensa y el Congreso constituyen una tarea difícil e incluso infructuosa, si las actividades de gobierno y el proceso de toma de decisiones están apartados del escrutinio público.

Sistemas, donde el secreto, el caudillismo y el arreglo privado prevalecen es imposible adquirir compromi-

¹⁴ James Madison, uno de los padres constitucionales de los Estados Unidos de América expresó: “Un gobierno popular sin información popular o con medios para que ésta sea accesible constituye el prólogo de una farsa o de una tragedia, o quizás de ambas. El saber siempre debe gobernar a la ignorancia; y la población que busca ser su propio gobernante debe proveerse a sí misma con el poder que el conocimiento trae consigo”. Tomado de Manual de lucha contra la corrupción. Transparencia Internacional. Consultado en línea [abril 2004], <http://www.transparency.org/tilac>.

sos reales, cerrando de manera efectiva la puerta a cualesquiera revisiones y consideraciones futuras a la luz de un debate público informado. Evidentemente, existen otros mecanismos dentro del gobierno tales como el poder legislativo, las cortes o el *Ombudsman*¹⁵ que actúan como revisores ante abusos del poder por parte del Ejecutivo. Sin embargo, para que estos sean efectivos, su propio acceso a la información es fundamental.

De hecho, el fracaso de los procesos de *accountability* vertical y social, está asociado a la imposibilidad de brindar información en la cantidad, con la calidad y la oportunidad necesaria para realizar el control, o cuando la información existe las sanciones a las actuaciones impropias se evaden por vacíos de las normas, o se negocian al abrigo de acuerdos políticos poco claros. Así pues, la rendición de cuentas vertical requiere: que los ciudadanos estén informados de manera adecuada sobre las actividades de los gobernantes; que se garantice a las entidades de control del Estado contar con el poder y la independencia para investigar con precisión los abusos que pudieron haber tenido lugar; y se establezcan mecanismos de responsabilidad entre los momentos de elecciones, en vista de que el proceso electoral sólo es periódico, de tal manera que, aun cuando hay elecciones

libres, se juzga a la administración de acuerdo con la percepción que tiene el electorado sobre su desempeño a lo largo del período, y no se le hace responsable por abusos específicos.

En lo referente al éxito del *accountability* horizontal, la disponibilidad de información permanente y más allá de la voluntad de los agentes públicos (de elección popular y de cargos de carrera), es el hecho esencial. El empoderamiento efectivo de los ciudadanos a través del conocimiento y reconocimiento de sus derechos es la herramienta que permitirá usar la información entregada. De hecho aquellos sistemas *accountability* horizontal que funcionan, parten de la base de ciudadanos y representantes políticos respetuosos del Estado de derecho y conscientes de sus derechos y obligaciones, que exigen, por las vías legales expeditas e institucionalizadas, la entrega de información. Adicionalmente, se exige la combinación de mecanismos horizontales y verticales como la mejor manera de garantizar la responsabilidad.

Las conclusiones deben ser claras, la posibilidad de la existencia de una rendición de cuentas (*accountability*) efectiva y funcional tiene que ver, de manera concluyente, con el nivel de conciencia y conocimiento de los ciudadanos. Pero sin caer en estructuras conceptuales absolutistas, también

¹⁵ Viene de un vocablo extraído del sueco, que está relacionado con el funcionario público que defiende a los ciudadanos a la hora de aplicar individualmente el derecho reconocido por la ley, y controla a la administración pública, más conocido en nuestro medio como el defensor del pueblo.

tiene que ver con la capacidad de los profesionales de la contaduría de garantizar (por medio del diseño, implementación, operación y monitoreo de sistemas de información) la existencia de herramientas de información financiera, ambiental y social, que permitan el ejercicio pleno de la ciudadanía social¹⁶.

2. Accountability en Antioquia: la situación de los sistemas de información financieros, visto desde la gestión

Los sistemas de información financieros públicos de los municipios colombianos, han sido fundamentalmente diseñados para responder a dos tipos de usuarios: por un lado, a las entidades públicas de niveles superiores y sus organismos de control (Ministerio de Hacienda, DNP, Departamentos, en-

tidades descentralizadas de estas dos últimas) y, por otro lado, a los funcionarios públicos con cargos de carácter ejecutivo (alcaldes, secretarios, jefes de entidades descentralizadas).

En este contexto, es esencial estudiar la gestión de los municipios Antioqueños, como correlato (en parte), de los sistemas de información financieros públicos de los municipios, entendidos estos como herramienta de esa gestión. Se tomaron tres fuentes esenciales de información: las evaluaciones de desempeño fiscal de los municipios colombianos realizadas por el Departamento Nacional de Planeación (2000-2002), la evaluación de desempeño fiscal realizada por el departamento de Antioquia (2003), y las evaluaciones fiscales realizadas por la Contraloría General de Antioquia (2003).

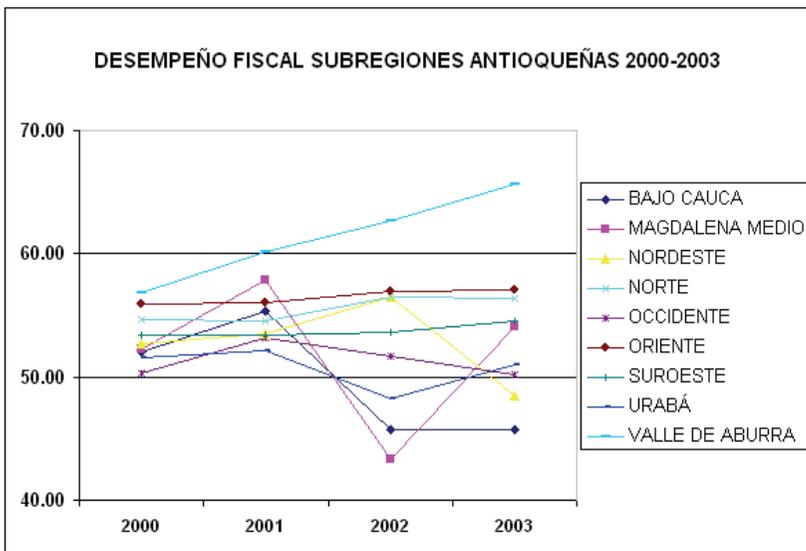
Con respecto a los dos primeros, están contruidos como la ponderación de 6 componentes, a saber: por-

¹⁶ Hacer la “información” disponible y no sólo los registros. Nueva Zelanda ha dado un paso adelante con respecto a legislaciones en otros lugares, haciendo la “información” y no los documentos o registros, sujetos de acceso público. La decisión sobre no definir la palabra “información” amplía de manera considerable el alcance de la legislación. De acuerdo con el Comité Danks: “para los propósitos de [la legislación] la información incluye no solamente datos grabados sino el conocimiento de un hecho o el estado de cosas por parte de los funcionarios de un organismo dentro de sus capacidades oficiales”. Una de las ventajas de no restringir el régimen de libertad de información a documentos o registros es que existen menos incentivos para intentar evadir el régimen evitando la grabación de información en cualquiera de sus formas. Sin embargo, el funcionamiento efectivo de los asuntos de Gobierno requiere de la conservación de las grabaciones. En la práctica, la información liberada bajo la legislación se encuentra en la forma de registros escritos. Tal como lo ha señalado un Ombudsman “todas las memorias son falibles y sobre esa base una investigación [o la imposibilidad de dar a conocer información] presenta problemas”. Judith Aitken, “Open Government in New Zeland”, en Open Government, de Información y Privacidad, Andrew McDonald y Greg Terrill (eds.), (Macmillan, Londres, 1998).

centaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento, magnitud de la deuda, porcentaje de ingresos correspondientes a transferencias, porcentaje de ingresos correspondientes a recursos propios, porcentaje de egresos destinados a inversión y capacidad de ahorro. Con estos indicadores se construye el indicador de desempeño fiscal.

Tomando como base el periodo 2000-2003, la evaluación de desempeño fiscal por subregiones, muestra mejoras importantes en el desempeño del Área Metropolitana, y estabilidad en el oriente, suroeste y norte de Antioquia. Las situaciones más preocupantes se encuentran en las regiones del Magdalena Medio, Urabá y Bajo Cauca.

Desempeño Fiscal de los Municipios Antioqueños, agrupado por subregión, periodo 2000-2003



Fuente: DNP y Gobernación de Antioquia

Las situaciones de estos municipios, en términos fiscales, están relacionadas con los bajos niveles de gestión de los recursos, que en el caso de Urabá y Magdalena Medio no son recursos escasos, porque tienen economías regionales con niveles importan-

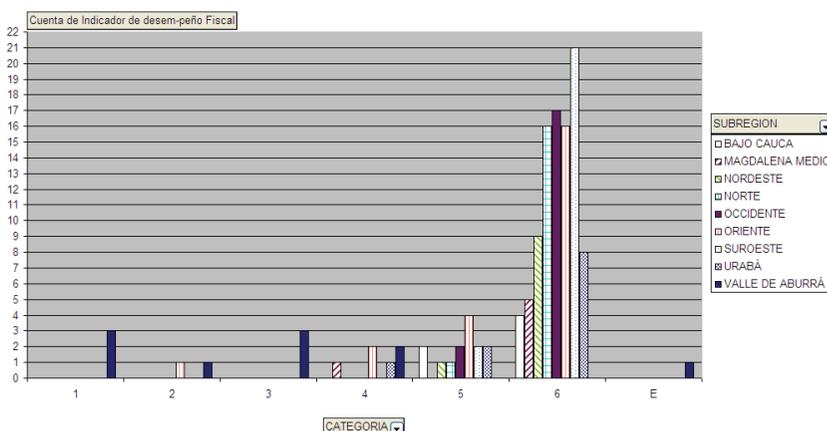
tes de desarrollo; sin embargo, la capacidad de gestión local no aparece. Esta situación se combina con una fuerte presencia de actores armados no estatales, y niveles de pobreza que se encuentran entre los más altos del departamento.

Aunque las condiciones generales de seguridad han mejorado, para el período estudiado, la capacidad de gestión sigue siendo pobre, y la capacidad de las comunidades de exigir una mejora en la situación de los municipios, que redunde en una mejora de su situación social y económica, está lejos de mostrarse como un hecho palpable. La in-

tervención de los contables y grupos multidisciplinarios, en términos de mejora de capacidad organizativa de las comunidades, deberán ser mayores allí donde el Estado haya recuperado de manera sostenida, la capacidad de controlar el territorio, y donde mayores necesidades existan de mejorar los niveles de gestión pública.

Gestión Fiscal y Categorías

Desempeño Fiscal de los Municipios Antioqueños, agrupado por categoría y subregión, periodo 2000-2003



Fuente: DNP y Gobernación de Antioquia

Cantidad de Municipios de Antioquia, clasificados por Categoría y Subregión, 2004

SUBREGION	CATEGORIAS MUNICIPIOS DE ANTIOQUIA							Total general	%
	1	2	3	4	5	6	E		
BAJO CAUCA					2	4		6	5%
MAGDALENA MEDIO				1		5		6	5%
NORDESTE					1	9		10	8%
NORTE					1	16		17	14%
OCCIDENTE					2	17		19	15%
ORIENTE		1		2	4	16		23	18%
SUROESTE					2	21		23	18%
URABÁ				1	2	8		11	9%
VALLE DE ABURRÁ	3	1	3	2			1	10	8%
Total general	3	2	3	6	14	96	1	125	100%
Porcentajes	2%	2%	2%	5%	11%	77%	1%	100%	

Fuente: DNP y Gobernación de Antioquia

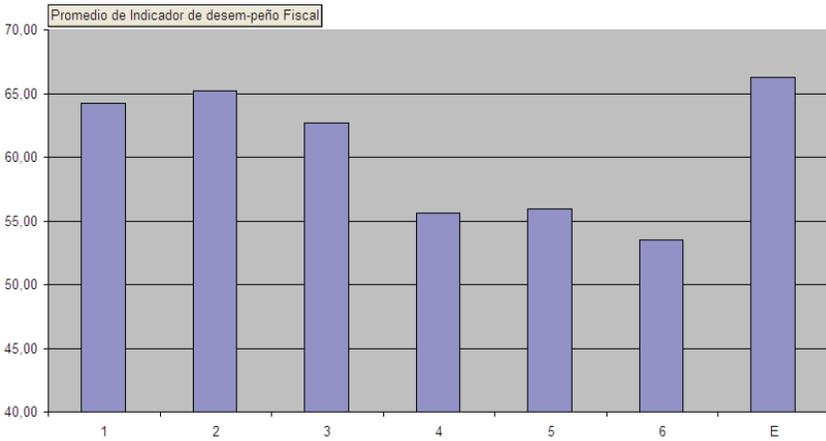
Tal como se ve en la tabla que preceden este texto, la mayoría de los municipios de Antioquia a 2004, están en la 6 categoría (77%). Del total, solo el 7% son de 1ª, 2ª, o Categoría Especial (Medellín). En las categorías 4 y 5 se encontraban el 16% (20 municipios).

La subregión que más concentra municipios de 6ª categoría es el Suroeste, que debe dicha distribución a la densidad de su población y a la estructura agrícola centrada en

minifundios asociados al cultivo parcelario del café. Le siguen Occidente, y el Norte y el Oriente Antioqueños.

El Bajo Cauca, el Nordeste, el Norte, el Occidente y el Suroeste, solo tienen municipios de 5ª y 6ª categoría, lo que demuestra el hecho que Antioquia, no tiene en todas sus subregiones polos de desarrollo, y centralidades alternativas que permitan desarrollo económico subregional.

Promedio de Evaluación de Desempeño Fiscal de los Municipios Antioqueños, por categoría, periodo 2000-2003



Fuente: DNP y Gobernación de Antioquia

Con respecto a la relación categoría del municipio y su capacidad de gestión, es visible como existen tres grupos claramente diferenciados, para el periodo 2000-2004. El primer grupo, el de municipios de categoría especial, en el caso de Antioquia, no es un grupo sino un municipio, Medellín, que tiene un indicador de gestión fiscal

superior a 65 puntos.

El segundo grupo, el de los municipios de 1ª, 2ª, y 3ª categoría con promedios entre 60 y 65 puntos. Este segundo grupo, solo son 8 municipios, y de ellos solo 1, Rionegro ubicado en el Oriente, se encontraba fuera del Área Metropolitana.

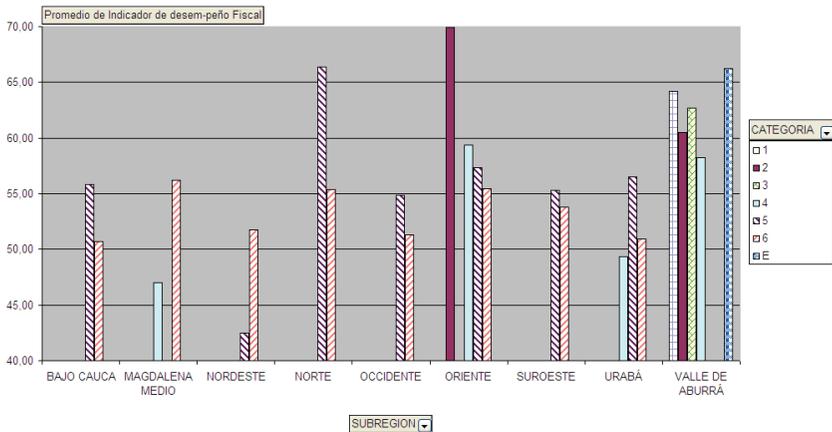
El tercer grupo son los municipios

de 4ª, 5ª, y 6ª categoría con promedios entre 53 y 56 puntos. Estos municipios eran el 88% del total de municipios del departamento, y se encuen-

tran principalmente ubicados en las subregiones del Suroeste, Nordeste, Bajo Cauca, Norte y Occidente.

Gestión fiscal, categoría y Subregiones

Desempeño Fiscal de los Municipios Antioqueños, agrupado por subregión y categoría, 00-03



Fuente: DNP y Gobernación de Antioquia

Con respecto a las particularidades de los municipios, con respecto a su categoría y subregión, es importante ver la consistencia de los bajos desempeños de gestión en los municipios de 6ª categoría, dado que sus calificaciones se mueven entre 50 y 55 puntos, siendo los de mejor desempeño los municipios de 6ª categoría del Magdalena Medio, el Norte y el Oriente.

El grupo de municipios de 5ª categoría, tiene mayores variaciones entre las subregiones, de hecho, en esta categoría el Norte Antioqueño, se destaca con un promedio de desempeño fiscal de 66 puntos, correspondiente al

municipio de Donmatías, polo de producción textil. Por otro lado, Segovia, el municipio de 5ª categoría de la Subregión del nordeste, tiene una calificación de 42 puntos, este municipio históricamente ha estado en el centro del conflicto entre paramilitares y guerrilleros.

En el grupo de municipios de 4ª categoría, es clara la diferencia entre los subgrupos del Oriente - Valle de Aburrá, y Urabá-Magdalena Medio. Los primeros con un promedio entre 58 y 59 puntos, y los segundos con promedios entre 47 y 49 puntos. En el oriente Guarne y La Ceja, y en el Valle

de Aburrá Barbosa y Girardota, tienen importantes posibilidades de desarrollo aprovechando su cercanía a Medellín.

Por el lado de los municipios de 4ª categoría del subgrupo Urabá-Magdalena Medio, se encuentran los municipios de Necoclí y Puerto Berrio, que a pesar de ser el primero un municipio con grandes potencialidades en turismo y pesca, y el segundo por ser un importante paso de carretera y centro de producción agropecuaria, tienen serias dificultades de orden público, y presencia de actores armados.

Solo el Valle de Aburrá cuenta con municipios de 3ª categoría, sin importantes diferencias entre sí. Caldas con un promedio de 59 puntos, La estrella con 63 y Sabaneta con 64 puntos.

En los municipios de segunda categoría, Rionegro en el Oriente supera de forma importante a Copacabana. El primero con casi 70 puntos en su desempeño fiscal, y el segundo con poco más de 60 puntos, muestran a las claras la importancia de Rionegro como centro subregional y la seriedad con la que se toman este hecho.

A pesar que solo existían en 2004 municipios de 1ª categoría en el Valle de Aburrá, las diferencias entre estos tres municipios son muy fuertes. Envigado, que concentra la mayor canti-

dad de hogares con estrato 5 y 6 del Valle de Aburrá (y una importante cantidad de instalaciones, industriales y comerciales), tuvo un promedio de 73 puntos, mientras Itagüí (centro de producción textil e industrial) obtuvo 64 puntos, y Bello 54 puntos en promedio durante el periodo analizado.

Es importante ver como la actividad económica tiene un importante protagonismo en el potencial de contar con una buena calificación del desempeño fiscal, potencialidad esta que debe ser combinada con una buena administración de los recursos, en la medida que la disponibilidad del talento humano, y la intensidad del conflicto lo permitan.

Los casos de Donmatías vs. Segovia, o de Bello vs. Envigado, o Rionegro vs Copacabana, muestran como la potencialidad económica, la cercanía o lejanía de los centros de producción, la condición de centro subregional y la capacidad de gestión de las administraciones públicas, son determinantes más importantes que el tamaño de la población. Este trabajo, pretende caracterizar los municipios en cuento a tamaño (categoría), y a gestión fiscal, no buscar las causas de la mejor o peor gestión, esta respuesta debe ser dada por trabajos posteriores que se dediquen a ello.

3. La situación social y económica, obstáculo para implementación del accountability

Porcentaje de Pobreza en los Municipios de Antioquia, clasificados por Subregión, 2004

SUBREGIONES	TOTAL			URBANO			RURAL		
	Miseria	Pobre	Total Miseria y Pobreza	Miseria	Pobre	Total Miseria y Pobreza	Miseria	Pobre	Total Miseria y Pobreza
BAJO CAUCA	67,3	27,5	94,7	61,4	31,8	93,3	76,1	20,8	96,9
MAGDALENA MEDIO	44,4	40,3	84,7	44,1	43,0	87,1	44,7	36,6	81,3
NORDESTE	45,3	44,7	89,9	46,8	40,5	87,2	43,6	49,3	92,9
NORTE	29,5	50,4	79,9	22,5	45,2	67,7	33,7	53,6	87,2
OCCIDENTE	35,9	50,6	86,5	31,0	45,7	76,7	38,0	52,8	90,8
ORIENTE	14,3	48,9	63,2	8,9	41,3	50,3	18,7	55,3	74,0
SUROESTE	18,3	59,6	77,9	21,3	50,1	71,4	16,1	66,3	82,4
URABÁ	62,3	26,7	89,0	53,9	31,8	85,6	71,2	21,4	92,6
TOTAL DEPTO.	19,6	34,8	54,4	14,5	31,1	45,5	33,7	45,0	78,7

Fuente: Departamento de Planeación de Antioquia

La tabla 3, muestra la grave situación social de gran parte del departamento, especialmente en las zonas rurales, y en aquellas regiones más apartadas y más vulnerables a la actuación de los grupos armados ilegales. Para Urabá y Bajo Cauca, los niveles de desempeño fiscal se combinan con una terrible distribución del ingreso, especialmente en el caso del Urabá Antioqueño, que genera recursos importantes alrededor de las actividades agrícolas. El Bajo Cauca, hace parte de las zonas de frontera agrícola, más olvidadas y conflictivas del departamento, primero alrededor de la explotación minera y más recientemente del cultivo extensivo y parcelario de la coca.

El caso del Magdalena Medio, es semejante al de Urabá Antioqueño,

que a pesar de tener actividades agrícolas y mineras desarrolladas, tiene graves problemas de control del territorio por parte del Estado, y una pobre distribución del ingreso generado en su territorio.

Existe, pues, una combinación de difíciles circunstancias de orden público, incapacidad de gestión y actividad permanente de uno o más grupos ilegales armados. A pesar que los elementos para evaluar la verdadera intensidad del conflicto en cada subregión, se logró encontrar información que, aunque fragmentaria, sirve para complementar el análisis de la capacidad real que tienen los sistemas de información de aportar al mejoramiento de la gestión municipal.

En la medida que se recabe infor-

mación más consistente del verdadero estado del conflicto, y que se realicen intervenciones en los municipios, los contables podremos aportar en la búsqueda del mejoramiento de los sistemas de información. La segunda parte del trabajo, adicional al diagnóstico, deberá permitir la realización de procesos de análisis más profundos, así como la capacitación de los actores sociales que deben aportar a la consolidación de la rendición de cuentas, siempre en medio del imperio irrestricto de la ley y el ejercicio legítimo del poder del Estado.

En definitiva, los actuales sistemas de información sirven para mostrar la situación fiscal como fotografías, y de manera agregada como gestión en movimiento; sin embargo, el trabajo más profundo está relacionado con establecer las reales circunstancias de cada municipio, y de entender que el mejoramiento de los sistemas de información deberá hacerse sobre la base de un Estado reconstituido, la voluntad política, y la organización de las comunidades que deberán convertirse en usuarios inéditos de la información generada.

4. El caso de Santafe de Antioquia

El proceso de desarrollo del *accountability*, parte esencialmente de la voluntad política de las administraciones locales, por realizar acciones de

participación y rendición de cuentas, de forma permanente, con el fin de institucionalizar. Los agentes públicos que manejan los recursos, deben permitir y estar preparados para poner su gestión a consideración de los ciudadanos de los territorios en los que ejercen su función.

En este capítulo se analizarán, de forma breve, las razones para seleccionar a Santa Fe de Antioquia como el municipio piloto del proyecto de *accountability*. En primera instancia, se analizará la importancia histórica y territorial del municipio de Santa Fe de Antioquia con base en el trabajo “La ciudad-región posible: estrategias viables de gobierno para la ciudad región de Medellín y el oriente cercano”.

En segunda instancia, se aplicará el esquema de diagnóstico del *accountability*, expresando el “Índice de Percepción de la Rendición de Cuentas” (IPRC), del municipio de Santa Fe de Antioquia. Para terminar, se describirán las experiencias de diseño de plan de desarrollo, planeación participativa y Asamblea Municipal Constituyente, que desarrolló el municipio de Santa Fe de Antioquia.

4.1 Santa Fe de Antioquia: la ciudad madre de Antioquia¹⁷

El proceso histórico que permitió que Medellín se configurara como la

¹⁷ La presente reseña es un texto construido por el autor con base en la lectura de las siguientes fuentes: páginas web del departamento de Antioquia, del municipio de Medellín, y del festival de Cine de Santa Fe de Antioquia.

ciudad central del departamento de Antioquia, y algunos departamentos vecinos (Chocó, Córdoba, Risaralda), ha sido un proceso de fuerte pugna con las élites y habitantes de Santa Fe de Antioquia primero y de Rionegro después. A continuación se presenta un recuento del proceso histórico mencionado.

En el año de 1541, el 4º día del mes de diciembre, y en el marco de la expansión colonizadora que venía del norte de Antioquia, Jorge Robledo Ortiz fundó la ciudad de Antioquia. Ya en el periodo 1544-1545, y después de ser reubicada más cerca del actual municipio de Frontino, recibe de parte de Carlos V, el título de ciudad y el escudo de Armas.

En 1546, el mismo Jorge Robledo funda la Villa de Santa Fe, en el lugar que hoy ocupa el municipio, y a dónde se trasladó definitivamente la ciudad de Santa Fe posteriormente. En 1569 se creó por parte de Fernando II, la gobernación de Antioquia, y como su capital la ciudad de Antioquia ya en 1586.

La ciudad de Santa Fe de Antioquia, sirvió de escenario el 11 de agosto de 1813, de la proclama definitiva de la independencia absoluta del estado de Antioquia. A través del proceso colonizador la pugna entre Santa Fe de Antioquia, Santiago de Arma de Rionegro y el Valle de Aburrá como centros de la región Antioqueña y su área de influencia, fue feroz.

La Ciudad de Santa Fe de Antioquia basó su preeminencia por la localización temprana de las principales autoridades de la Colonia. Es

decir, sirvió en la práctica de centro del gobierno y de la diócesis de Antioquia creada en 1804, de la cuál era capital. Adicionalmente la Ciudad de Santa Fe de Antioquia, sirvió de centro a la actividad minera que se desarrolló como puntal de la colonización, a sus alrededores primero, y luego en el bajo cauca. Sin embargo, la pérdida de dinamismo de la actividad minera, esencialmente de oro, hizo que la importancia económica y geopolítica de Santa Fe de Antioquia, declinara.

Paralelamente en Antioquia, en el valle de Rionegro, que fuera descubierto en 1541 por el capitán Álvaro de Mendoza, de la hueste de Jorge Robledo, sirvió de asiento a la ciudad de Santiago de Arma de Rionegro, que surgió del traslado en 1783 de la Ciudad de Arma de Rionegro. Dicho traslado fue decretado por el Arzobispo virrey Caballero y Góngora. El municipio sirvió de escenario de la expedición de la primera Constitución para el Estado de Antioquia el 21 de Marzo de 1812.

Este hito histórico sirvió de pretexto a los habitantes de Rionegro, para reclamar como capital a dicha ciudad, teniendo en cuenta las posibilidades agrícolas y ganaderas de la región.

El departamento, sería posteriormente creado por Ley de la Nación en el año de 1830. Hasta 1886 hubo cambios y adiciones y sólo a partir de la Constitución de 1886, se convierte en forma definitiva en el Departamento de Antioquia.

El año de 1826 marcó una etapa definitiva en la vida de la Ciudad de Santa Fe de Antioquia, y el disputa

entre la Villa de la Candelaria y Rionegro por servir de centro de la Región. En este año se expidió la ley que nombraba como capital de la provincia, a la Villa de la Candelaria (hoy Medellín). El ocaso de Santa Fe de Antioquia se debió a que los emigrantes españoles estaban cansados de no encontrar en la capital de la provincia mayores alternativas de comercio. Ellos, que eran mineros y comerciantes, no soportaban estar alejados de las rutas de los mercaderes y hacer desplazamientos inclementes hasta zonas retiradas de su actividad económica.

Por eso establecen los vínculos requeridos como pobladores a lo largo del Valle del Aburrá. Los primeros en oponerse a esta transformación, al percibir lo que perdían con el nuevo orden territorial, fueron los pobladores de la ciudad de Antioquia, la capital. Llegaron a tomar medidas como tumbar las casas de aquellos que emigraran a poblar la nueva Villa para bloquear las fuerzas que buscaban la cohesión entre los núcleos urbanos dispersos.

La ciudad de Antioquia perdía una proporción considerable de sus sabanas y campos de pastoreo que tenían uso comunitario y que estaban precisamente en el Valle del Aburrá; una vez fraccionadas se alejarían de Rionegro y La Ceja que eran también campos y perdían sus abastos de carne.

Muchos pobladores abandonarían la ciudad para habitar la Villa con lo

cual se perdió el lucimiento que otrora tuvo Santa Fe, al despoblarse paulatinamente. El comercio se intensificó en Medellín, ante la proximidad del Valle del Aburrá con las rutas de los mercaderes. La competencia entre la entonces ciudad capital y la villa de la Candelaria, que distaban un día de camino, dio preeminencia a la nueva villa por su localización óptima.

Perdida su condición de capital, el desarrollo de Santa fe de Antioquia se estancó, como es apenas natural. Sin embargo, el legado cultural más importante que le dejó la colonia a la llamada Cuna de la Raza fue su arquitectura española de estilo barroco, neoclásico y neogranadino, mezclado con elementos autóctonos. Todo el legado arquitectónico de Santa Fe de Antioquia tiene un carácter eminentemente popular.

4.2 La subregión de occidente: el “primer piso” de la ciudad región de tres niveles

La construcción del Túnel de Occidente y la conexión vial entre el Valle de Aburrá y el cañón del Río Cauca a su paso por Antioquia (entre las cordilleras Central y Occidental), permitió acortar en 1 hora y media el tiempo de viaje entre Santa Fe de Antioquia y Medellín (el recorrido tardaba 2 horas y media). La realidad de esa conexión vial permitió “acercar”, de una forma considerable, la actividad económica, las personas e insumos entre estas regiones.

Mapa político de Antioquia por subregiones

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA



Fuente: Departamento de Antioquia

La lógica de la acción pública en esta obra, consistió en construir la obra primero, para después planear y responder a las consecuencias generadas. Las primeras manifestaciones del impacto que tendrá la obra en los 18 municipios del área de influencia más directa (Abriaquí, Anzá, Armenia, Buriticá, Cañasgordas, Dabeiba, Ebéjico, Frontino, Giraldo, Heliconia, Liborina, Olaya, Peque, Sabanalarga, San Jerónimo, Santa Fe de Antioquia, Sopetrán, Uramita), están relacionados con el valor de las tierras, y la presión para cambiar su uso.

Los municipios del anillo más próximo al Valle de Aburrá son los

municipios de Ebéjico, Olaya, San Jerónimo, Santafé de Antioquia y Sopetrán. En los márgenes de la conexión vial que pertenecen a los territorios de estos municipios, la presión por convertir los usos tradicionales (de agrícola o ganadero) de estas tierras por usos comerciales o recreativos, es muy fuerte.

Por otro lado, los usos de las tierras más lejanas a la obra, tenderán – como ha venido sucediendo – a ser recreativos, para fincas de descanso, descomponiendo la actividad económica de la zona, esencialmente agrícola y ganadera.

Mapa físico y de vías, Valle de Aburrá, del Occidente Cercano.



Fuente: INVIAS.

El anterior plano, muestra en detalle la zona de influencia de la conexión vial y del túnel de Occidente. La elipse de color negro muestra a los municipios que debido a sus condiciones de cercanía con la conexión vial, recibirán el mayor flujo vehicular, de inversiones, y presiones económicas y sociales. La elipse de color verde muestra el detalle de los municipios del segundo anillo, que en general son municipios más pequeños que los del primeros, pero que también se verán afectados.

Es importante ver como las dos elipses están dibujadas hacia el

noroccidente de Antioquia. Dado que el proyecto completa el eje Medellín – Costa Atlántica (Golfo de Urabá), y es uno de los eslabones esenciales de la terminación de la vía panamericana, pendiente por construcción del tramo que una a Colombia con Panamá

Santa Fe de Antioquia, se constituye en términos poblacionales, territoriales y económicos como el eje de la subregión del Occidente Antioqueño. De hecho es su territorio, uno de los más afectados en términos económicos, sociales y espaciales, con la apertura del Túnel de Occidente y su conexión vial con Medellín.

4.3 Situación de Rendición de Cuentas de Santa Fe de Antioquia

El diagnóstico de la situación de *accountability* de Santa Fe de Antioquia, se hizo con base en una metodología de conversatorio, en el que participaron dos secretarios del despacho de la alcaldesa (Secretario de Gobierno y Secretario de Control Interno), y el gestor público encargado de las actividades de participación del municipio. Estos datos se corroboraron con un conversatorio adicional con dos líderes comunitarios que participaron en las actividades que mencionaron los funcionarios públicos.

Dado que las desviaciones en las respuestas referentes a los resultados de la participación, fueron mínimas, se optó por mostrar en este trabajo un promedio de las respuestas de los conversatorios. Es importante señalar que los conversatorios fueron espacios de total apertura en la que los funcionarios, gestores y ciudadanos, pudieron expresar libremente sus opi-

niones y percepciones en torno a la participación.

Cabe anotar que en aquellas respuestas asociadas a niveles de gestión, niveles de conflicto, y porcentajes de votación reportados por los funcionarios, se realizó verificación de la información. De los niveles de gestión con el DNP y la Contraloría de Antioquia, del nivel de conflicto con los datos del departamento y el CODHES, y los porcentajes de votación con datos de la registraduría.

A continuación se presentan los promedios de las respuestas obtenidas de los dos conversatorios, que se construyeron como espacios en los que no solo se responden las preguntas cerradas, sino que se documentan los mecanismos y logros de participación que las administraciones y la comunidad pueden mostrar. El simple hecho de atender las visitas de los investigadores, y estar dispuestos a socializar las experiencias, se constituye en un buen indicador de la voluntad política de implementar el *accountability*.

4.3.1 La intensidad del conflicto

PREGUNTA	Posibilidad de Respuesta y Calificación según categoría		TOTAL
	NO	Se califica con 0	
La fuerza pública, y el estado tienen presencia y control de la totalidad del casco urbano	SI	x	0.375
% de la población rural con presencia estatal consolidada	15%		0.04
# de Acciones de grupos ilegales en el último año			0.12
Retenes en vías del municipio	SI	X	0.00
Asesinatos selectivos (individuales o masacres)	NO	X	0.06
Secuestros	SI	X	0.00
Combates y hostigamientos	SI	X	0.00
Personas desplazadas (municipio expulsor)	SI	X	0.00
Personas desaparecidas en el municipio	NO	X	0.06
SUBTOTAL			0.54
TOTAL INTENSIDAD DEL CONFLICTO 1 - SUBTOTAL			0.46

Cuadro de nivel de intensidad del conflicto en términos de la Rendición de Cuentas

CATEGORIA DEL MUNICIPIO	AFECTA RENDICION DE CUENTAS		DEBE MEJORAR PARA RENDICION		NO AFECTA RENDICION DE CTAS	
	>	<=	>	<=	>	<=
E	0,36	1	0,24	0,36	0	0,24
1	0,32	1	0,20	0,32	0	0,20
2	0,25	1	0,17	0,25	0	0,17
3	0,24	1	0,14	0,24	0	0,14
4	0,23	1	0,12	0,23	0	0,12
5	0,22	1	0,10	0,22	0	0,10
6	0,21	1	0,08	0,21	0	0,08

Para un municipio como Santa Fe de Antioquia, un índice de intensidad del conflicto de 0.46, es bastante alto, y afecta la posibilidad efectiva de rendición de cuentas, sobre todo para la población rural, que aún sobrevive bajo la acción de los grupos armados ilegales. Este impedimento tiene matices, en la medida que la mayor parte

de la población de Santa Fe de Antioquia se encuentra en la cabecera (11.658 habitantes para 2003, que corresponden al 52%).

En lo relacionado a la población rural, tiene una representación importante, aunque menor, en los espacios de participación municipal. En Santa Fe de Antioquia, existe una fuerte di-

ferencia entre los imaginarios, tipos de representación y necesidades de la población rural y la urbana.

Es indudable que el nivel de intensidad del conflicto en Santa Fe de Antioquia, afecta la posibilidad de movilidad y autonomía de las comunidades rurales. Sin embargo, los espa-

cios de participación, son esenciales para ganar legitimidad por parte de la acción legal de las autoridades locales, regionales y nacionales, y por ello, los esfuerzos en términos de rendición de cuentas, deben mantenerse, aún sin la consolidación de la presencia estatal en la totalidad del área rural.

4.3.2 Índice de Percepción de la Rendición de Cuentas de Santa Fe de Antioquia

#	FACTOR Y PREGUNTA	RESPUESTA	CANTIDAD	CALIFICACION
	PLANEACION Y PRESUPUESTO			
	PLAN DE DESARROLLO			
1	Porcentaje de los votos con los que fue elegido el	51%		
2	Porcentaje de votos en Blanco	0,86%		0,75180
	Se realizaron acciones de participación para			
	Ninguna	NO		
	Consejo Municipal	NO		
	Juntas Administradoras Locales	SI		
	Veedurías ciudadanas	SI		
	Cabildo Abierto	NO		
	Asamblea Constituyente (6, 5, 4, 3) ó Planeación participativa (1,2,e)	SI		
	Otra Institucionalizada	NO		
	Otra sin institucionalizar	SI		
3	Los programas previstos en el Plan de Desarrollo tuvieron recursos en el presupuesto (%)	50%		1,09250
	PRESUPUESTO			
4	El CMP Participó en la elaboración del presupuesto	SI		0,09500
	Se realizaron labores de socialización del			
	Ninguna	NO		
	Consejo Municipal	SI		
	Juntas Administradoras Locales	SI		
	Veedurías ciudadanas	SI		
	Cabildo Abierto	NO		
	Asamblea Constituyente	SI		
	Otra Institucionalizada	NO		
	Otra sin institucionalizar	SI		
5	Mediante que acto administrativo se aprobó el			1,14000
	Decreto del Alcalde	NO		
	Acuerdo municipal	SI		
6	Medio Utilizado para socializar el presupuesto	RESPUESTA		
	Página Web	NO	0	
	Cartelera Alcaldía	SI	100	
	Cartelera Consejo	NO	0	
	Boletín Alcaldía	SI	1000	
	Boletín Consejo	NO	0	
	Periódico Local	SI	500	
	Radio regional o nacional	NO	0	
	Televisión Local	SI	1000	
	Televisión Regional	NO	0	
7	Se realizaron acciones de presupuesto			0,28600
	Es eventual	SI		
8	Es permanente (existe)	NO		
9	% de los recursos del total del presupuesto de inversión que deciden los ciudadanos	7%		0,20350

GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS			
	Se comunica a la comunidad la contratación municipal (que % de la contratación se comunica)		usuarios
	NINGUNA	NO	
	Página Web	SI	100
	Cartelera Alcaldía	SI	100
	Cartelera Consejo	NO	0
	Boletín Alcaldía	NO	0
	Boletín Consejo	NO	0
	Periódico Local	NO	0
	Radio regional o nacional	SI	2000
	Televisión Local	NO	0
10	Televisión Regional	NO	0
			0,06050
	Se hizo rendición de cuentas en el último año		
	al Consejo Municipal	SI	
	Página Web	SI	100
	Cartelera Alcaldía	SI	100
	Cartelera Consejo	NO	
	Boletín Alcaldía	SI	500
	Boletín Consejo	NO	
	Periódico Local	SI	500
	Radio regional o nacional	NO	0
	Televisión Local	SI	1000
11	Televisión Regional	SI	5000
			0,98200
MECANISMOS DE DENUNCIA			
	El municipio cuenta con mecanismos institucionalizados de denuncia	NO	
	VEEDURÍAS	NO	
	PERSONERÍA	SI	
12	PROCURADURÍA	SI	
			1,33000
SISTEMAS DE INFORMACION			
13	Se realizó el proceso de saneamiento contable	80%	
14	Que calificación de la gestión tuvo por parte de la contraloría ó Planeación nacional(1 A 10)	65.8%	
15	Se cuenta con reportes diseñados exclusivamente para los ciudadanos	SI	
			0,44802
NIVEL DE VIDA			
16	¿Cuáles es el nivel del IDH en el municipio y/o subregión?	0.69	
	TOTAL		0,55200
			7,13100

5. Estrategias para la rendición de cuentas

5.1 Iniciativa: red de municipios por la transparencia

La iniciativa, Red de Municipios por la Transparencia de Antioquia - REDANT, es resultado del trabajo de investigación asociado a la construcción del mecanismo de diagnóstico, y el levantamiento de buenas prácticas de *accountability* realizado en los

municipios piloto. En la medida que se contactaron los municipios, se vio la necesidad de desarrollar una vitrina de las buenas prácticas detectadas, que permitiera, mostrar los esfuerzos que realizan por lograr ámbitos de actuación pública transparentes.

Tal como se ha mencionado en los antecedentes teóricos, uno de los principales retos de la disciplina contable es establecer herramientas para participar en los procesos de empoderamiento de los ciudadanos; de forma que los saberes que acumula, le sirvan de base

para liderar los procesos de reinención de los organismos públicos de base local (alcaldías municipales, alcaldías menores, juntas administradoras locales [JAL], distritos, veedurías ciudadanas), con el fin de promover la transparencia y participación de los ciudadanos en la construcción de su propio destino.

El primer paso se dio, a través, de la definición de una metodología orientada a describir el estado de la responsabilización (*accountability*), de los municipios Antioqueños, a partir de, las dimensiones de transparencia, participación y auditabilidad. De ahí que es imprescindible establecer estrategias y marcos de actuación orientados a mejorar las garantías que se les brindan a los ciudadanos para asegurar que los agentes que lideran los organismos públicos de base local, tengan herramientas para ajustar sus sistemas de información financiera, ambiental y social, de manera tal que sean la base para el ejercicio pleno de la ciudadanía social.

El desarrollo de dichos marcos de actuación y estrategias, que se realiza en este capítulo, permitirá que la profesión contable lidere el proceso de reinención necesario al interior de los municipios Colombianos, para que los sistemas de información financiera, ambiental y social, sirvan de herramientas para promover la transparencia y participación de los ciudadanos en la construcción de su propio destino.

La Iniciativa Red Antioqueña de Municipios por la Transparencia, está

pensada en dos niveles fundamentales. El primero el diagnóstico de las condiciones de *accountability* (Rendición de cuentas), y el segundo el diagnóstico de la operatividad del sistema de contabilidad municipal. Ambos trabajos permiten establecer si el municipio está listo para hacer rendición de cuentas de forma efectiva, y las herramientas permitirán actuar a los municipios dependiendo del nivel en el que se encuentran.

Es visible esta intencionalidad en la forma como se llevó adelante el análisis del caso de Santa Fe de Antioquia, con sus estrategias de responsabilización basadas en la participación de las Juntas Administradoras Locales y el presupuesto participativo, que aunque incipiente, por el volumen de recursos definidos, le permiten tener expectativas importantes en la consolidación de procesos de transparencia.

La metodología de medición de los niveles de percepción de la rendición de cuentas, permiten estratificar la situación de cada municipio, en términos de los avances alcanzados en participación en el presupuesto, el plan de desarrollo, los sistemas de información y la calidad de vida de los ciudadanos asentados en el territorio. Es importante recordar que la metodología realiza un análisis previo de la viabilidad del proyecto de la transparencia, en términos de la intensidad del conflicto que vive el municipio. A continuación se presenta la estratificación de los niveles de rendición de cuentas:

Cuadro de nivel de IPRC

CATEGORIA DEL MUNICIPIO	NIVELES BAJOS DE RENDICIÓN DE		NIVELES MEDIOS DE RENDICIÓN DE		NIVELES ALTOS DE RENDICIÓN DE	
	>	<=	>	<=	>	<=
E	0	6.5	6.5	8.5	8.5	10
1	0	6.0	6.0	8.0	8.0	10
2	0	5.5	5.5	7.9	7.9	10
3	0	5.3	5.3	7.8	7.8	10
4	0	5.2	5.2	7.7	7.7	10
5	0	5.1	5.1	7.6	7.6	10
6	0	5.0	5.0	7.5	7.5	10

5.2 Niveles bajos de rendición de cuentas: reconstruir tejido social

El proceso de rendición de cuentas, es esencialmente voluntario. Son los agentes públicos quienes se comprometen a desarrollar acciones de transparencia, en los presupuestal, la gestión misma, y el control posterior. Es evidente que la normativa existente en Colombia regula un sinnúmero de mecanismos legales de participación.

Las juntas administradoras locales, las veedurías ciudadanas, los cabildos abiertos, las revocatorias del mandato, los derechos de petición, la acción de tutela, las personerías, la procuraduría, las contralorías, son instituciones legales que permiten el control de las acciones públicas sin que medie la voluntad del funcionario público, tanto de elección popular como de carrera.

Sin embargo, el de la transparencia, es un proyecto político que no puede construirse únicamente a través de las acciones coercitivas de los ciudadanos que exigen de manera legítima saber la forma como se planea, ejecutan y controlan los recursos del estado, que son públicos.

Los derechos republicanos, se basan en la necesidad que tiene una democracia para que los agentes públicos usen los recursos públicos, orientados a los objetivos de interés social general, y no terminen las instituciones del estado alejadas de las necesidades generales, respondiendo solo a las clientelas.

La representación exige responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, para construir los proyectos de democracia representativa primero, y de democracia participativa después. Tal como se mencionó en los antecedentes teóricos, los esfuerzos de participación exigen institucionalidad, políticas de estado, de región o de municipio, que trasciendan las voluntades de los agentes de turno, los intereses de los representantes, ó los acentos ideológicos de los partidos que controlen el aparato estatal.

De hecho, el proyecto político que significa la participación, exige de las administraciones locales, en conjunto con el gobierno departamental y nacional, la realización de una serie de acciones:

1. La consolidación del control territorial por parte de la fuerza pública.

2. La legitimación de la presencia de la fuerza pública, a través de planes de desarrollo basados en la atención de las necesidades básicas de la población.
3. El mejoramiento del desempeño fiscal, como posibilidad esencial para responder eficientemente a las demandas sociales, y a mejorar la viabilidad de los municipios más pequeños y alejados que son la mayoría de municipios.
4. La reconstrucción del tejido social, centradas en las capacidades de asociatividad (rural y urbana) para el trabajo social y económico, sobre todo en zonas de conflicto alejadas, donde la presencia del estado ha sido pobre, y las condiciones de los grupos armados impiden la existencia de confianza pública entre los ciudadanos, y entre estos y las instituciones del estado.
5. La implementación de proyectos de asocio supramunicipales, que permitan construir ventajas competitivas en lo regional, desarrollar esquemas de prestación de servicios eficientes en las escalas adecuadas, y planear el desarrollo territorial con visión de largo plazo.

Los niveles bajos de rendición de cuentas, deben ser tratados por las administraciones locales, fortaleciendo la base social. Por lo general, los escenarios de una percepción baja de rendición de cuentas están acompañados de procesos de conflicto en ciernes, zonas controladas por actores armados ilegales, la desconfianza y el miedo de la población que pretende sobrevivir, en territorios que se rigen por reglas fuera del estado de derecho.

El tejido social es un conjunto de relaciones sociales construidas por las personas, en torno a objetivos de carácter general, ya sea con la presencia ó no de las instituciones del estado. La organización de objetivos y actores, la participación equitativa y abierta orientada al desarrollo local, y el capital social. En esencia el capital social, está representado por todas aquellas competencias, valores y experiencias, que implican procesos de socialización, y que los individuos pueden usar en el futuro para resolver situaciones de convivencia, sobrevivencia y desarrollo social.

5.3 Niveles medios de transparencia: presupuesto participativo

Los mecanismos de presupuesto participativo, requieren del desarrollo de un trabajo de base maduro y sostenido. Los casos de Santa Fe de Antioquia, Marinilla y Medellín, muestran que la densidad y antigüedad de las organizaciones sociales de base, son importantes, para el establecimiento de mecanismos de participación más complejos, como los presupuestos participativos.

La organización, las experiencias previas de participación en temas puntuales de interés local, y la existencia de capital social consolidado, son condiciones necesarias para el establecimiento de sistemas creíbles de presupuesto participativo. La construcción de tejido social sólido en las comunidades que se integrarán al presupe-

to participativo, es un requisito previo por varias razones:

1. Las comunidades que han tenido experiencias relativamente duraderas de participación, cuentan con estructuras sociales, construidas alrededor de liderazgos claros y representativos. Es así como organizaciones de vecinos en las comunas, organizaciones de productores rurales, trabajo de base de los partidos, organizaciones de mujeres, redes surgidas de las instituciones educativas, o asociaciones de comerciantes, pueden ser los referentes del proceso
2. Se evita comenzar el proceso de presupuesto participativo como una lucha por la atención ciudadana y el poder local. Dado que el reconocimiento de los referentes, y las organizaciones del barrio, la comuna, la vereda o el corregimiento, ya están consolidados.
3. La priorización de los recursos, que conlleva el proceso de presupuesto participativo, requiere de organizaciones sociales con propósitos relativamente homogéneos, dado que, se convierte en un juego de jerarquización de recursos escasos, en los que cada organización defenderá intereses no siempre iguales.
4. Las organizaciones que tienen como base los habitantes del territorio del barrio, la comuna, la vereda ó el corregimiento, permiten aumentar la cobertura y legitimidad del proceso, en la medida que han logrado, con el tiempo, aglutinar las voluntades, y de suyo, priorizar las necesidades de la comunidad.
5. Los territorios municipales con organizaciones sociales más consolidadas, tienen mayor oportunidad de saber cuales organizaciones tienen propósitos orientados a la construcción de capital social, y cuales no.
6. Las organizaciones de mayor duración, y con base social, tienen mayor experiencia en torno a las realidades del conflicto armado en cada territorio, y permiten construir escenarios de participación que expresen de primera mano las posibilidades reales de movilidad, y permanencia de las comunidades en el territorio.

Las experiencias de presupuesto participativo de Santa Fe de Antioquia y Medellín, muestran diferentes escalas y modelos de presupuesto. En el primero se ponen a consideración recursos distribuidos por temas (Educación, Salud, Recreación, etc.) a los interesados del municipio, en el caso de Medellín, se ponen a consideración los recursos por comuna, y se permite cierta flexibilidad en los temas que mayores demandas sociales concitan en cada comuna.

En general los procesos de presupuesto participativo, exigen tres pasos fundamentales: la preparación de las organizaciones, la realización de los eventos de definición de los recursos, y el control de las ejecuciones. Cada uno de ellos puede tener acentos y modos de realizarse, a continuación se presentan algunas estrategias para su implementación en los mecanismos de participación de los municipios Antioqueños.

5.4 Niveles altos de transparencia: ferias de gestión

Los municipios y comunidades que ya tienen espacios de participación y rendición de cuentas más consolidados, con organizaciones sociales democráticas y de amplia cobertura, así como mecanismos de denuncia, funcionales y accesibles, en medio de ambientes de control del territorio por parte de la fuerza pública, pueden pensar en mecanismos más complejos e institucionalizados de rendición de cuentas.

La construcción del tejido social y la implementación de mecanismos institucionalizados de participación como el presupuesto participativo, son acciones que demuestran madurez en un proceso de *accountability* municipal y regional. La propuesta de este trabajo, para los municipios con indicadores altos de rendición de cuentas y transparencia, estrategias de competitividad claras, y acciones de mejoramiento de la calidad de vida de la población, incluye el establecimiento de mecanismos de participación más complejos.

Los procesos iniciales de integración regional, por otro lado, deberán ser complementos necesarios de estas estrategias, en la medida que hay temas de carácter subregional, comarcal, o metropolitano que no deben solucionarse, en todos los casos, con

lógicas municipales. La seguridad rural, los asuntos medioambientales (cuencas, ecosistemas), las soluciones de movilidad, los servicios públicos, los sitios de disposición final de residuos sólidos, la vocación productiva y atracción de inversiones, entre otros.

Volviendo a las estrategias de *accountability*, para los municipios con niveles altos de rendición de cuentas y transparencia, éstas están asociadas al desarrollo de “Ferias de Gestión”. En estos espacios, incluyen la expresión formal por parte de las secretarías y organismos descentralizados, de todo orden que actúan en el territorio, de las cartas de compromiso con el ciudadano. Estas expresiones políticas incluyen la visión, la misión, los objetivos, los funcionarios a cargo, la descripción de los servicios que se prestan, la población objetivo (personas destinatarios de los servicios), derechos y obligaciones de los usuarios y ciudadanos, normas que regulan las actividades, mecanismos de contacto con los ciudadanos, formas de reclamo directo a la entidad, compromisos de calidad con los usuarios en términos de valores, y estándares de calidad de cada servicio que se presta.

Los estándares de calidad de los servicios que se prestan deberían presentarse de la siguiente manera, a forma de ejemplo:

Servicio	Estándar de Calidad	Indicadores
Atender población en situación de desplazamiento	Entregar ayuda humanitaria en las 24 horas siguientes al reporte del desplazamiento.	Número de personas en situación de desplazamiento atendidas. Promedio de horas en las que se entregó el primer paquete de ayuda humanitaria

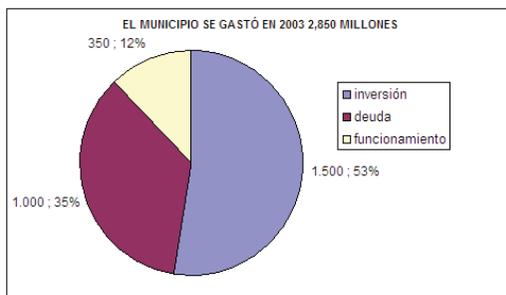
Estos estándares de calidad deben presentarse, además con metas de gestión, basadas en los recursos disponibles. Las ferias de gestión, se plantean como dos eventos al año que servirían de marco para las plenarios y/o comisiones finales de los eventos de presupuesto participativo (El primer evento para definir presupuesto, y el segundo para realizar rendición de cuentas).

La “Feria de Gestión”, que se hará a manera de vitrina de las secretarías e instituciones descentralizadas, tendrá módulos o casetas (*stands*) donde cada secretaría mostrará de forma pública su carta de compromiso con el ciudadano, con los indicadores actuales y las metas. Esta actividad se complementará por parte de los secretarios y funcionarios responsables de la asistencia a las sesiones de presupuesto participativo, para rendir cuentas de la gestión realizada con los recursos.

Esta estrategia complementa a la de presupuesto participativo y a las estrategias de Asambleas Municipales Constituyentes en la medida que permiten una mayor presencia de los ciudadanos que no son representantes activos de las organizaciones sociales, permite mayor cubrimiento de los medios, y el ofrecimiento de los detalles útiles para que los ciudadanos de a pie, se relacionen con el estado, sepan que esperar de él, cuales son sus obligaciones y como reclamar en caso de necesidad.

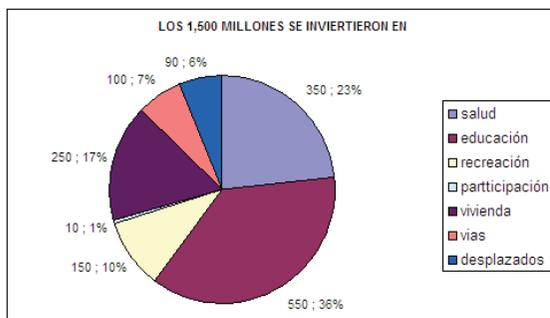
De igual manera permitirá la presentación del “balance del ciudadano”, que será un informe descriptivo y simple en el que las administraciones y sus sistemas de información, muestren a los ciudadanos la forma como se están gastando los recursos de la siguiente manera:

“El Balance del Ciudadano” por rubro global



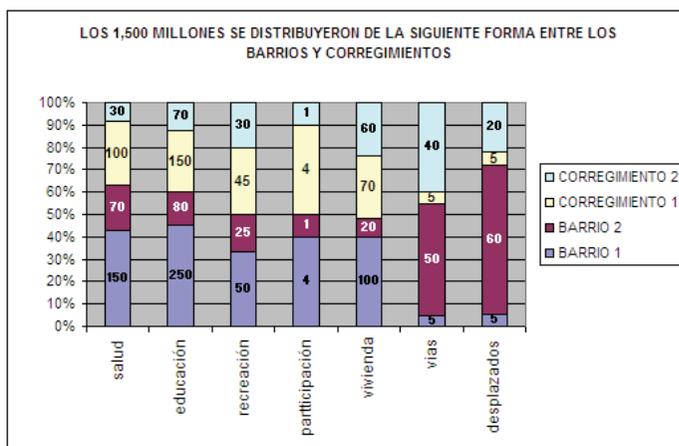
Fuente: Elaboración propia

“El Balance del Ciudadano” por categoría de gasto



Fuente: Elaboración propia

“El Balance del Ciudadano” por división territorial



Fuente: Elaboración propia

6. CONCLUSIONES

En síntesis el trabajo se planeó en términos de construir un modelo de gestión de las condiciones de transparencia y participación pública en los sistemas de información financieros y sociales en los municipios Antioqueños,

de manera que se aporte a la implementación del *accountability*. Sin embargo, las realidades del tema, en el municipio piloto (Santa Fe de Antioquia), y en los municipios que están próximos a integrarse a la red (Tarlo y Barbosa), fueron mostrando que el centro de atención se alejaba de los

sistemas de información en su clásica definición contable.

Es así como el modelo de gestión de las condiciones de *accountability*, trascendió los sistemas de información, los incorporó a los elementos de la gestión del *accountability*, y fue más allá, en la medida que incluyó, como actividades de los contables la definición de métodos de cuantificación del conflicto, la rendición de cuentas, la transparencia y el nivel de vida. El trabajo, termina incorporando al tema del *accountability*, el clásico esquema de pensamiento contable y administrativo, de evaluación del entorno, cuantificación de la gestión, y mecanismos de mejoramiento de la gestión.

Una de las conclusiones fundamentales del trabajo, es que los contables, y la contaduría pueden dar respuestas integrales a los problemas de la gestión del *accountability*. La disciplina contable, con el apoyo de la administración pública y la ciencia política, pueden llegar a comprender los fenómenos sociales del conflicto armado, la democracia representativa, la democracia participativa, y ayudar a construir en torno a ellos, mecanismos para medir su situación y gestionarla de cara a los ciudadanos, que en todo

caso, es la exigencia ética mínima que tienen los contables colombianos.

Es visible también la necesidad de revalorizar al ciudadano, como usuario esencial del proceso de información pública. Significa, construir con base en la voluntad política de líderes probos, formatos y mecanismos de divulgación de los resultados de la gestión. Divulgar los resultados, es correlato de la construcción de la democracia, el apoyo técnico a los procesos de participación, y la creación de un ambiente social de correcta toma de decisiones.

Construir sistemas de información financieros y sociales, normalizados y eficientes, en los municipios Antioqueños (y por extensión Colombianos) es una labor importante. Desarrollar mecanismos de participación abiertos, democráticos e institucionalizados, es un proyecto político de largo aliento, que requiere la acumulación de capital social, y el apoyo de un sector público garantista. Sin embargo, construir canales de comunicación y mensajes comprensibles por parte de los agentes públicos e instituciones comprometidas en la transparencia y la rendición de cuentas, para ciudadanos que quieren tomar en sus manos el manejo de su propio destino, es el trabajo más complejo.